

TEXTE

07/2015

Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften

Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung

TEXTE 07/2015

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3712 13 101
UBA-FB 002059

Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften

Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung

von

Prof. Dr. Jan Ziekow
Dr. Christoph Ewen
Ass. jur. Regine Barth
Ass. jur. Silvia Schütte

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
Öko-Institut e.V., Bereich Umweltrecht & Governance, Darmstadt
team ewen, Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer

Öko-Institut e.V., Bereich Umweltrecht & Governance
Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt

team ewe
Ludwigshöhstr. 31, 64285 Darmstadt

Abschlussdatum:

2014

Redaktion:

Fachgebiet I 3.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Marianne Richter

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/neuartiger-oeffentlichkeitsdialog-in-verfahren>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2015

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3712 13 101 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Das Forschungsprojekt „Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften – Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung“, FKZ 3712 13 101 (Laufzeit Mai 2012 bis Ende 2014) befasst sich mit der Entwicklung einer praxisrelevanten Handreichung für Behörden für den Umgang mit einer zusätzlichen, über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Planung und Genehmigung von Vorhaben im Kontext der Verwirklichung der Energiewende. Ausgehend von der Erkenntnis, dass auch im Zusammenhang mit Projekten im Zuge des Ausbaus der Erneuerbaren Energien absehbar Konfliktsituationen zwischen den Vorhabenträgern und der Bevölkerung entstehen können, in die auch die Behörden involviert sein können, und der Forderung nach einer verstärkten und transparenten – auch öffentlichen – Auseinandersetzung mit entsprechenden Planungen, steht im Vordergrund, konkrete Empfehlungen zur effektiven Unterstützung der Genehmigungsbehörden und planaufstellenden Stellen für die Durchführung eines konfliktmindernden Öffentlichkeitsdialoges bei absehbar konfliktträchtigen Vorhaben bzw. Vorhabeneigenschaften und diesen vorgelagerten Plänen zu erarbeiten.

Im Ergebnis des Vorhabens ist ein Leitfaden für Behördenvertreterinnen und -vertreter erarbeitet worden. Der Leitfaden wurde für fünf Vorhabentypen (Biomasse, Netze, Pumpspeicherwerke, tiefe Geothermie, Windenergie) konzipiert und enthält, neben grundsätzlichen Empfehlungen für eine effektive und effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung, die für alle Vorhaben Relevanz haben, jeweils eine Konkretisierung für vorhabenspezifische Fragestellungen. (Leitfaden s. [Anhang 4](#))

Abstract

The research project „Innovative public dialogue in procedures with environmental review exemplified by certain types of projects/ project particularities /characteristics. – Code of practice for authorities and the establishment of legal principles“ FKZ 3712 13 101 (term from May 2012 to end of 2014) deals with the development of practice oriented guidelines for the authorities responsible for the planning and authorization procedures related to projects relevant for the turnaround in energy policy. It shall enable them to handle appropriately additional participation of citizens that goes beyond in the rules of national law. Being aware that conflict situations will predictably arise between project developers and citizens in the context of projects planned in line with the expansion of renewable energy and where authorities might be involved as well, it is of primary importance to elaborate concrete recommendations. Especially considering the demand for an increased transparency, including public debate and its foregoing planning approving authorities have to be effectively supported by a tool of instruments to decrease conflicts in public dialogue, whenever it comes to predictably conflict-bearing projects or project characteristics and the preceding respective plans.

As a result of the research project guidelines have been elaborated for representatives of public administration. The guidelines are designed for five types of projects (biomass, high voltage lines, pumped storage plants, deep geothermal and wind energy). Besides basic recommendations for an effective and efficient public participation which are relevant for all

projects, they provide specific guidance for the particularities of particular projects. (Guidelines s. [Annex 4](#)).

Inhaltsverzeichnis

Berichtskennblatt	3
Report Cover Sheet.....	4
Kurzbeschreibung	5
Abstract.....	5
1 Zusammenfassung	11
2 Vorgehensweise und Ergebnisse.....	14
2.1 Ziel des Forschungsvorhabens	14
2.2 Durchführung des Forschungsvorhabens.....	16
2.3 Zentrale Ergebnisse	18
3 Situations- und Problemanalyse	20
3.1 Allgemeines.....	20
3.2 Liste der ausgewerteten Literatur.....	21
3.3 Liste der herangezogenen Leitfäden.....	28
3.4 Liste der ausgewerteten Vorhaben.....	31
3.4.1 Stromnetze/ Trassenausbau.....	32
3.4.2 Speicher/ Pumpspeicherkraftwerke	35
3.4.3 Geothermie.....	37
3.4.4 CCS-Anlagen.....	38
3.4.5 Straßen- und Schienentrassen	39
3.4.6 Konventionelle Kraftwerke.....	43
3.4.7 Bahnhöfe	44
3.4.8 Flughäfen.....	47
3.4.9 Hochwasserschutz und Gewässer	50
3.5 Erkenntnisse aus Literatur, Leitfäden und Fallbeispielen.....	54
4 Experteninterviews mit Behördenvertretern.....	56
4.1 Design	56
4.2 Ergebnisse der Interviews.....	57
4.2.1 Netze (Höchstspannung).....	57
4.2.2 Pumpspeicherwerke.....	61
4.2.3 Geothermie.....	63
4.2.4 Wind	65

4.2.5	Biomasse	70
4.2.6	Typübergreifende Fragen.....	70
5	Praxisbezug und Qualitätssicherung	71
5.1	Workshops.....	72
5.1.1	Durchführung	73
5.1.2	Erkenntnisse	74
5.2	Qualitätssicherung.....	75
5.3	Abschlussworkshop.....	76
6	Ergänzende Handlungsempfehlungen	79
6.1	Empfehlungen de lege ferenda	79
6.2	Auf behördlicher Ebene zu implementierende Maßnahmen	81
ANHANG 1: Interviewleitfaden		82
Teil A: Genehmigungsbehörde.....		82
Teil B: Regional-/Landesplanungsbehörde.....		86
Teil C: Für Raumordnungsverfahren zuständige Behörde		87
ANHANG 2: Fragebögen des UBA zur Praxistauglichkeit des Leitfadens und der Eignung von Empfehlungen		89
1.	Fragen des UBA zur Praxistauglichkeit des Leitfadens an die Mitglieder des Projektbeirats	89
2.	Fragen des UBA zur Eignung der Empfehlungen an die Mitglieder des Projektbeirats	90
ANHANG 3: Erläuterung grundlegender Begrifflichkeiten		92
ANHANG 4: Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende – Leitfaden für Behörden. Abrufbar unter www.bmub.de		101

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dimensionen des Akzeptanz-Begriffs.....	93
Abbildung 2: Stufen der Einbeziehung und Mitwirkung.....	94
Abbildung 3: Kommunikative Anforderungen nach HOAI-Leistungsphasen und Konfliktgrad – Grenzen guter Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Workshop 1: Anlagen ohne Konfliktbearbeitung auf regionalplanerischer Ebene, 24. Juni 2013. Biomasse, Geothermie, Wind.....	73
Tabelle 2:	Workshop 2: Anlagen mit regionalplanerischem Vorlauf, 25. Juni 2013. Netzausbau, Wind	73
Tabelle 3:	Feedback auf den Leitfadenentwurf, Vorschlag zum Umgang - Kurzdarstellung der Inhalte der Rückmeldungen und Vorschlag zum Vorgehen	77

1 Zusammenfassung

Gegenstand der Untersuchung und Forschungsansatz:

Ziel des Forschungsvorhabens ist die Erarbeitung konkreter Empfehlungen zur effektiven Unterstützung der Genehmigungsbehörden und planaufstellenden Stellen für die Durchführung eines zusätzlichen, über die gesetzlich vorgeschriebenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgehenden, konfliktmindernden Öffentlichkeitsdialogs bei absehbar konfliktträchtigen Vorhaben bzw. Vorhabeneigenschaften und diesen vorgelagerten Plänen. Des Weiteren sollen ergänzend Vorschläge für eine rechtliche Verankerung der frühzeitigen Beteiligung im Fach- oder fachübergreifendem Recht (z.B. VwVfG) entwickelt werden.

Dabei wird von Folgendem ausgegangen:

Die öffentliche Auseinandersetzung mit Großprojekten (z.B. Stuttgart 21, Vorhaben im Zusammenhang mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien) zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger eine effektive und faire Mitwirkung bei bestimmten öffentlichen Entscheidungen fordern. Dabei handelt es sich vor allem um Vorhaben, die mit deutlichen Auswirkungen auf die Umwelt einschließlich Belastungen für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger verbunden sind. Die bisherige gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkungsmöglichkeit, z.B. nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), erfolgt zu einem Zeitpunkt, zu dem die Antrags- bzw. Planunterlagen bereits auf eine „durchgeplante“ Variante fokussiert sind. Dies wird – insbesondere bei bestimmten absehbar konfliktträchtigen Vorhaben – als zu spät angesehen.

Durch die Einführung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sind die Behörden nun gehalten, in konfliktträchtigen Situationen frühzeitig auf eine Ergänzung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung mittels weiterer Elemente hinzuwirken. Mit solchen zusätzlichen Formaten der Konfliktminderung – sowohl bereits in der Entwurfsphase, wenn alle Optionen noch offen sind, als auch im weiteren Verlauf des behördlichen Verfahrens – haben Behörden derzeit aber kaum Erfahrungen. Wie sich im Rahmen des Forschungsvorhabens gezeigt hat, stellen sich dabei den Behörden folgende Fragen, auf die der vorgelegte Leitfaden Antworten gibt:

- Sind informelle Verfahren der Konfliktminderung in jedem Fall erforderlich?
- Welche Bedeutung und welche Leistungsfähigkeit haben informelle konfliktmindernde Verfahren?
- Welche Verantwortung für die Durchführung informeller Konfliktminderung haben die verschiedenen Akteure und welche Rollen sollten sie dabei einnehmen?
- Welche Formate der Kommunikation (z.B. „Runder Tisch“, Informationsveranstaltung, ...) sind in Abhängigkeit vom Anlagentyp und vom Konflikt geeignet?
- Was sind günstige Abläufe, Zeitpunkte und Themen der informellen Konfliktminderung?
- Welche Ergebnisse sind erzielbar und wie geht man mit ihnen um?

Vor dem Hintergrund, dass vorhandene Studien und Empfehlungen häufig nicht die Spezifika der jeweiligen Vorhaben und der Akteurskonstellationen reflektieren und die in der Praxis

gewonnenen Erfahrungen oft zu wenig einbeziehen, ist das Forschungsvorhaben im Sinne der Entwicklung praktisch handhabbarer Entscheidungshilfen für konkrete Vorhabentypen konzipiert. Die Leitfäden richten sich an die Behördenvertreterinnen und -vertreter. Weitere Interessierte wie z.B. Vorhabenträger werden als Zielgruppe ebenfalls berücksichtigt. Auch wenn eine wissenschaftliche Aufbereitung des allgemeinen Standes der Forschung oder das Führen einer Pro- und Contra-Debatte um eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung nicht Gegenstand der Entwicklung eines praxisorientierten Leitfadens ist, werden im Anhang 2 zentrale Setzungen und Ableitungen näher erläutert. Wichtig ist vor allem, aus der Praxis heraus die Erfahrungen und Bedarfe darzustellen, zu analysieren und Empfehlungen zu erarbeiten.

In einem umfassenden Methodenmix wurde auf verschiedene Instrumente der qualitativen empirischen Sozialforschung zurückgegriffen:

- Dokumentenanalyse: Zentrale Werke der wissenschaftlichen Beteiligungsforschung wurden ausgewertet. Die dort vorgenommene Analyse von Konflikten und Erfolgsfaktoren für informelle konfliktmindernde Verfahren und die dort skizzierten Fallanalysen bildeten, neben den eigenen Erkenntnissen der Forschungsnehmer, die Grundlage für die weiteren Schritte.
- Dokumentenanalyse: Auswertung der zahlreichen Leitfäden für die Durchführung von informellen konfliktmindernden Verfahren. Insbesondere galt es hier, die Orientierung für die Praxisrelevanz des eigenen Leitfadens zu ermitteln.
- Fallanalyse: Dokumentation von Fallbeispielen für die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren. Hieraus konnten Anlässe, Akteure, Abläufe und Beteiligungsformate ermittelt und systematisiert werden.
- Analyse von Beteiligungsprozessen durch Beobachtung: Eigene umfangreiche Erfahrung als Beteiligungsverfahren Durchführende oder sie wissenschaftlich Begleitende. Die Auswertung eigener Erfahrungen und die Diskussion unter den Forschungsnehmern ermöglichte es insbesondere, den am konkreten Konflikt anknüpfenden Ansatz zu erarbeiten und zu einem ganzheitlichen, die verschiedenen Akteursgruppen integrierenden Instrument zu entwickeln.
- Teilstrukturierte Interviews mit Vertretern von Behörden und Projektträgern: Entwicklung eines mit dem Projektbeirat abgestimmten Interviewleitfadens und Durchführung von Interviews. Dies diente der Ermittlung von Erfahrungen bei relevanten Akteuren mit der Durchführung von informellen Beteiligungsprozessen, dem Verhalten der Akteure, aufgetretenen Problemen, erprobten Lösungen und good-practice-Beispielen.
- Expertenworkshops mit Behördenvertretern: Die Ergebnisse insbesondere der vorangegangenen Interviews konnten in Expertenworkshops vertieft und ausdifferenziert werden. Da in diesen Workshops bereits die Überlegungen zur Konzeption der Leitfäden präsentiert und intensiv diskutiert wurden, lieferten sie neben wichtigen Erfahrungen aus der Praxis der Durchführung von Beteiligungsverfahren sowie aus Sicht der Behördenvertreter bestehenden Möglichkeiten und Grenzen auch wesentliche Hinweise, wie der Leitfaden angelegt sein muss, damit er von der Praxis akzeptiert wird und verwendet werden kann.
- Mehrschrittige Qualitätssicherung: Die Darstellung fachlicher Fragen wurde in mehreren Schritten durch Expertinnen und Experten überprüft.

Die Handreichung soll dazu dienen, dass die Genehmigungsverfahren – vor allem für die aus umweltpolitischer Sicht wünschenswerten Vorhaben zur Energiewende wie

Windenergieanlagen, Stromtrassen, Biogasanlagen, Geothermie – möglichst zügig und konfliktfrei durchgeführt werden können. Das Forschungsvorhaben soll daher vorrangig Empfehlungen für diese Vorhabenarten oder für typische Belastungen dieser Vorhabenarten (z.B. elektrische oder magnetische Felder, Geruchsbelastung, Lärm) erarbeiten, jeweils angepasst an die möglichen örtlichen Bedingungen. Die Beteiligung auf vorgelagerten Plan-/Programmebenen soll in das Vorhaben einbezogen werden, wenn diese über einen gestuften Planungs- und Zulassungsprozess mit den o.a. Vorhabenarten verbunden sind.

Aus den Diskursen im Projektbeirat und den Expertenworkshops erhaltene Hinweise führten zu dem Schluss, dass die Nutzbarkeit des zu erstellenden Leitfadens für die Praxis entscheidend davon abhängt, dass ein Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde allein zu seinem Vorhabentyp den Leitfaden aufschlagen wird, worauf die Struktur der Handreichung Rücksicht nehmen muss. Dies hat dazu geführt, dass an einen übergreifenden und integrierenden ersten Teil des Leitfadens, der für alle behandelten Projektarten (Windenergieanlagen, Biogasanlagen, Anlagen der Tiefen Geothermie, Pumpspeicherwerke, Netze) einheitlich gilt, fünf in Kombination mit dem ersten, allgemeinen Teil zu nutzende vorhabenspezifische Teilleitfäden zu den genannten Vorhabentypen Wind anschließen. (Leitfaden s. [Anhang 4](#))

2 Vorgehensweise und Ergebnisse

Der vorliegende Bericht dokumentiert das Forschungsprojekt „Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften - Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung“, FKZ 3712 13 101, welches von Mai 2012 bis Ende 2014 durchgeführt wurde.

Der Bericht gliedert sich in fünf Kapitel. Die Einleitung erläutert zunächst das Ziel des Forschungsvorhabens sowie die Durchführung und das Ergebnis des Projektes. Output des Forschungsvorhabens ist der Leitfaden „Konfliktdialog bei der Verwirklichung von Vorhaben der Energiewende – Ein Leitfaden für Behörden –“, dessen Adressaten insbesondere die Behördenvertreter sind. Kapitel 2 beschreibt ausführlicher die Situations- und Problemanalyse, insbesondere enthält dieses Kapitel die von Forschungsnehmern betrachteten Vorhaben und Materialien. Die durchgeführten Interviews werden in Kapitel 2.5 dokumentiert und ausgewertet, während die Kapitel 4 und 1.1 den Workshops und den ergänzenden Empfehlungen gewidmet sind.

Das Vorhaben wurde von einem Projektbeirat begleitet. Der Bericht berücksichtigt die Diskussionen auf Treffen des Projektbeirats.

2.1 Ziel des Forschungsvorhabens

Vor dem Hintergrund der Diskussion über Stuttgart 21, die Meilensteine gesetzt hat, weil erkannt wurde, dass die gesetzlich vorgesehenen formalen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ausreichen, um die Informations- und Diskussionsbedarfe aller Beteiligten aufzunehmen, hat zwar eine breite Diskussion über die Möglichkeiten einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung stattgefunden. Darüber hinaus sind diverse Leitfäden zur Durchführung von Beteiligungsformaten entwickelt worden, die jedoch nicht alle konkrete Entscheidungshilfen (Leitfaden) für den Behördenmitarbeiter bei der Bestimmung, mit welcher Art von Konflikt man es (voraussichtlich) zu tun haben wird und wie darauf reagiert werden kann, enthalten.

Die sich in der neueren Diskussion manifestierende These, dass bei umwelt- und raumrelevanten, möglicherweise mit negativen Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger verbundenen Planungen und Projektzulassungen die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung „offenbar zu spät“ kommen, hat bereits zur Einfügung eines neuen § 25 Abs. 3 in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes – und im Wege der üblichen Simultangesetzgebung in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder – geführt. Danach soll die Behörde darauf hinwirken, „dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung).“

Diese Vorschrift ist auch für die vorliegend einzubeziehenden Vorhaben relevant, insbesondere für solche, die wie nicht UVP-pflichtige Vorhaben der Tiefen Geothermie bislang keiner Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen.

Zu berücksichtigen ist die Weite des Begriffs der Beteiligung, bei dem es nicht nur um Information geht, sondern auch um Kommunikation, Kooperation und Partizipation. Welche

Methoden der Beteiligung jeweils gewählt werden, hängt vom Zeitpunkt, von der Zielgruppe und von der konkreten Konfliktsituation (Anlage, räumliche Situation, Akteure etc.) ab. Diese möglichen Wege einer Bürgerbeteiligung haben zum Ziel, im Rahmen der tatsächlichen bzw. potenziellen Konflikte dergestalt zu intervenieren, dass diese nicht zu einer Blockade, sondern zu einem konstruktiven Umgang mit divergierenden Zielen, Werten und Interessen führen.

Die nicht förmlich strukturierten bzw. in behördliche Prozesse integrierten Modi und deshalb als informell bezeichneten Beteiligungsverfahren treffen, wenn sie denn durchgeführt werden, nicht auf einen „leeren Raum“. Es gibt bereits eine Vielzahl formaler Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung – auch frühzeitig ansetzende wie insbesondere die SUP-pflichtigen Verfahren – wie öffentliche Auslegung, Stellungnahmen/ Einwendungen, Erörterung, Veröffentlichung der Pläne/ Bescheide. Um zusätzliche informelle Verfahren im Sinne der oben genannten Ziele wirksam und effizient einsetzen zu können, benötigen Behörden Handreichungen, die vor allem zu folgenden Fragen Stellung nehmen müssen:

- Für welches Planungsstadium und welche Art von Vorhaben ist welche Art von frühzeitigen oder begleitenden Maßnahmen der Bürgerbeteiligung sinnvoll? Welche Ziele können mit welcher Art von Verfahren ggf. erreicht werden, welche Grenzen sind zu erwarten?
- Welche Art von Fragen und Themen können in welchem Stadium geklärt werden? Inwieweit lassen sich Absichtungen gegenüber späteren Verfahrens-/ Beteiligungsschritten erzielen?
- Welche rechtlichen Implikationen hat dies jeweils in Abhängigkeit von der gewählten Methode und den eingebundenen Akteuren?
- Wer sollte welche Rolle in einem solchen frühzeitigen oder begleitenden Verfahren innehaben? Wie werden Kosten, Verantwortlichkeiten, Verfahrenssteuerung zwischen Investor, Behörden und weiteren involvierten Akteuren (Stakeholder, interessierte Politiker) aufgeteilt?

Der Leitfaden soll dazu beitragen, dass die Genehmigungsverfahren – vor allem für die aus umweltpolitischer Sicht wünschenswerten Vorhaben zur Energiewende [...] – möglichst zügig und konfliktfrei durchgeführt werden. Hierzu sollten zwei Gesichtspunkte im Blick behalten werden:

- Zu vermeiden ist es, Dialoge und Verfahren unter Zeitdruck zu stellen. In den Dialogprozessen finden (auch) soziale Prozesse statt, und die benötigte Zeit. Aber auch wenn sie Zeit brauchen, führen sie dennoch in der Regel nicht zu einer Verlängerung des gesamten Genehmigungsverfahrens. Untersuchungen zeigen¹, dass Bürgerbeteiligungsprozesse in der Regel nicht für die Dauer der Genehmigungsverfahren prägend sind.
- Auch kann es nicht darum gehen, Konflikte zum Verschwinden zu bringen („konfliktfrei“). Konflikte sind immer dann vorhanden, wenn Interessen oder unterschiedliche Werthaltungen aufeinander stoßen. Sie sind legitim und oft sogar hilfreich beim Finden guter Lösungen. Anzustrebendes Ziel ist es daher, dass Konflikte möglichst keine destruktive und blockierende, sondern eine konstruktive und lösungsorientierte Wirkung haben. Daher wird in den erarbeiteten Leitfäden der Terminus „informelles konfliktminderndes Verfahren“ verwendet.

¹ Ziekow/Oertel/Windoffer, 2005.

Diese Anmerkungen vorausgeschickt, sind drei Ziele zu benennen:

- Planungsoptimierung: Es wird frühzeitig erkennbar, welche Probleme, Fehler, Ungereimtheiten, suboptimale Ausgestaltung etc. die Planung noch enthält. Außerdem werden ggf. Lösungswege entwickelt, auf die der Vorhabenträger oder die Behörde allein nicht gekommen wäre, da zusätzlicher Sachverstand, Ortskenntnis oder Kreativität eingebunden wird.
- Frühzeitiges Aufdecken möglicher Konflikte, das es den Beteiligten ermöglicht, einen konstruktiven Umgang mit diesen Konflikten zu finden und rechtzeitig nach Lösungen zu suchen. Zumindest aber soll es den Genehmigungsbehörden möglich sein, die Konflikte bei ihrer Verfahrens- und Entscheidungsvorbereitung zu berücksichtigen.
- Schaffung von Transparenz und Gestaltungsmöglichkeit als Voraussetzung für Vertrauen der Betroffenen, dass am Ende auf einer ausreichend ermittelten Wissensbasis eine notwendige und unter Abwägung aller Interessen faire Entscheidung getroffen wurde.

Wenn man die Gründe analysiert, aus denen viele für die Energiewende notwendige Anlagen nicht realisiert werden können, so liegt es nicht an den formalen Verfahren, sondern an sozialen/ politischen Prozessen, die dazu führen, dass Investoren sich zurückziehen bzw. Entscheidungsträger sich gegen die Anlagen entscheiden („nicht durchsetzungsfähig“). Geht man von dem Bild eines sozialen Systems aus, dann soll eine der darin beteiligten Akteursgruppen (Behörden) eine Anleitung bekommen, wie sie Prozesse anstoßen, gestalten und begleiten sowie die Interaktion mit anderen Akteursgruppen strukturieren kann. Im Hinblick auf die konkreten Auseinandersetzungen um Windenergieanlagen, geothermische Kraftwerke oder Stromleitungen gibt es in Deutschland hierfür zwischenzeitlich ein breites Anschauungsmaterial für das bisherige Verhalten – mit negativen und positiven Beispielen.

Ziel des Projektes ist es hingegen nicht, die Beteiligungsforschung zu erklären oder wissenschaftlich aufzuarbeiten, vielmehr werden praktisch verwertbare Leitfäden für die Behörden vorgelegt.

2.2 Durchführung des Forschungsvorhabens

In Anbetracht der Vielzahl der für die Durchführung des Projekts zu erhebenden und zu verarbeitenden Informationen war von vornherein die Wahl eines triangulierenden methodischen Ansatzes geboten. Genutzt wurde ein großer Teil der der qualitativen empirischen Sozialforschung zur Verfügung stehenden Instrumente:

- Einer Dokumentenanalyse unterzogen wurden zentrale Werke der wissenschaftlichen Beteiligungsforschung. Angestoßen durch die Auseinandersetzungen um das Bahnvorhaben Stuttgart 21 ist gerade das Thema der Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit öffentlichen Großprojekten verstärkt in den Fokus gerückt.² Hierdurch konnten wesentliche Erkenntnisse zur Analyse von Konflikten und Erfolgsfaktoren für informelle konfliktmindernde Verfahren gewonnen werden. Darüber hinaus lieferten die in der Literatur durchgeführten Fallanalysen wertvolles Anschauungsmaterial. Konkrete Analysen zu großen Konflikten und Dialogprozessen

² Eine gute Übersicht findet sich z.B. bei Renn, 2011.

betrachten Motivation und soziale Herkunft der im Konflikt agierenden Bürgerinnen und Bürger.³ Ein anderer empirischer Blickwinkel ist die Stakeholder-Analyse für Großprojekte.⁴ Die ausgewertete Literatur ist unter 3.2. zusammengestellt.

- Ebenfalls im Wege der Dokumentenanalyse ausgewertet wurden die mittlerweile zahlreichen Leitfäden für die Durchführung von informellen Verfahren (siehe 3.3). Sie vermittelten teilweise methodische Anregungen für die Strukturierung der hier erarbeiteten Leitfäden und gaben Hinweise auf aufzunehmende Inhalte. Teilweise aber stellten die ausgewerteten Leitfäden auch gleichsam eine Negativfolie für die Erkenntnis dar, wie ein Leitfaden gerade nicht angelegt sein sollte. Es zeigte sich, dass vor allem zwei zentrale Fragen meist unzureichend beleuchtet werden:
 - Wie und an welcher Stelle soll der Dialogprozess mit den formalen Schritten der Genehmigung, etwa im Kontext von SUP und UVP interagieren – und zwar dergestalt, dass die zusätzliche Arbeit im Dialog durch Erleichterungen an anderer Stelle kompensiert wird? Und damit zusammenhängend:
 - Was ist ein guter Weg, den Zusammenhang zwischen subjektiven Befürchtungen und (möglichst) objektiven fachlich-wissenschaftlichen Aussagen herzustellen – und zwar insbesondere hinsichtlich sensorisch wahrnehmbarer Belastungen (Landschaftsbild, Erschütterungen, Lärm u.ä., aber auch Immobilienwertverluste)? Wie kann man diese Frage im Dialogprozess so angehen, dass dies sowohl für den gesellschaftlichen Dialog als auch für die formalen Verfahren eine hilfreiche Unterstützung bietet?

Diese Fragen greift der erarbeitete Leitfaden durch eine intensive Diskussion der zeitlichen, rechtlichen und vor allem thematischen Verzahnung zwischen formellen und informellen Verfahren auf.

- Das Instrument der Fallanalyse wurde eingesetzt, um dokumentierte Fallbeispiele für die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren zu erschließen. Hieraus konnten Anlässe, Akteure, Abläufe und Beteiligungsformate ermittelt werden. Eine Darstellung der ausgewerteten Fallbeispiele findet sich unter 2.4.
- Aufgrund ihrer eigenen umfangreichen Erfahrungen als Beteiligungsverfahren Durchführende oder sie wissenschaftlich Begleitende stand den Mitgliedern des Projektteams des Weiteren das Instrument der Analyse von Beteiligungsprozessen durch Beobachtung zur Verfügung. Die zielführende Etablierung von Routinen in der Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren lässt sich nicht vom Schreibtisch aus, sondern aus erlebter und gestalteter Interaktion heraus entwickeln. Die Auswertung eigener Erfahrungen ermöglichte es insbesondere, den am konkreten Konflikt anknüpfenden Ansatz zu erarbeiten und zu einem ganzheitlichen, die verschiedenen Akteursgruppen integrierenden Instrument zu entwickeln.
- Ziel der Durchführung teilstrukturierter Interviews mit Vertretern von Behörden und Projektträgern aufgrund eines vom Projektteam entwickelten und mit dem Projektbeirat

³ Siehe Bebnowski et al., 2011, Rucht et al., 2010, Becke et al. 2011.

⁴ Siehe dazu Wadenpohl, 2010, der diese in Beziehung zur letztendlichen Realisierung von europäischen Verkehrsvorhaben setzte.

abstimmten Interviewleitfadens (diesem Bericht angehängt) war zum einen die Ermittlung von Erfahrungen mit der Durchführung von informellen Beteiligungsprozessen, dem Verhalten der Akteure, aufgetretenen Problemen, erprobten Lösungen und von good practices. Zum anderen sollten Desiderate erhoben werden, deren Behebung aus Sicht der Behördenvertreter/innen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren zielführend wäre. Die Interviews sind unter 4. dokumentiert.

- Die aus den durchgeführten Interviews gewonnenen Erkenntnisse wurden in zwei Expertenworkshops mit Behördenvertreterinnen und -vertretern, die für Vorhabenzulassungen im Kontext der Energiewende zuständig sind, vertieft und ausdifferenziert. Während die personelle Zusammensetzung des einen Workshops eine Gruppe von Verfahren ohne vorlaufende Raumordnungsplanung reflektierte, fokussierte der andere Workshop auf Verfahren mit einer solchen vorlaufenden Planung. Da in diesen Workshops bereits die Überlegungen zur Konzeption der Leitfäden präsentiert und intensiv diskutiert wurden, lieferten sie neben wichtigen Erfahrungen aus der Praxis der Durchführung von Beteiligungsverfahren sowie aus Sicht der Behördenvertreter bestehenden Möglichkeiten und Grenzen auch wesentliche Hinweise, wie eine Handreichung angelegt sein muss, damit sie von der Praxis akzeptiert wird und verwendet werden kann.
- Nach Ausarbeitung der finalen Textentwürfe wurden in einer letzten schriftlichen Konsultationsschleife und in einer Abschlussitzung die Mitglieder des Projektbeirats sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den vorgenannten Expertenworkshops um Feedback gebeten, ob aus ihrer Sicht die Leitfäden praxistauglich und fachgerecht sind. Dies wurde bejaht. Letzte Anregungen wurden entsprechend eingearbeitet.

2.3 Zentrale Ergebnisse

Die Beschäftigung mit der Literatur sowie mit praktischen Erfahrungen aus konfliktbehafteten Vorhaben zeigt deutlich, dass es vor allem auf zwei Dinge ankommt:

- Es geht erstens um das Verständnis des Konflikts: Konflikte sind meist sehr spezifisch, haben oft konkrete Ursachen, die nicht einfach von einem Fall auf den anderen übertragbar sind. Ohne eine sorgfältige Analyse des Konflikts und seiner Hintergründe erscheint es kaum möglich, Formate zur Konfliktminderung so zuzuschneiden, dass sie das formelle Verfahren in hilfreicher Form ergänzen.
- Es geht zweitens um die Klarheit der Rollen: Laut § 25 Abs. 3 VwVfG soll der Vorhabenträger zwar die informellen Verfahren durchführen, aber in vielen Fällen ist er dazu nicht gewillt, nicht in der Lage oder aufgrund der Konflikteskalation nicht geeignet. Zulassungsbehörde und Vorhabenträger, ggf. ergänzt durch die Standortkommune oder auch die für die Regionalplanung zuständige Stelle, sollten gemeinsam den Konflikt analysieren und passende Rollen verabreden.

Aus der Auswertung der geführten Interviews und Workshops mit Experten aus der Praxis ergaben sich drei besonders berücksichtigenswerte Aspekte zur Frage einer Erweiterung bestehender Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung um informelle Elemente. Zum einen ist die Befürchtung vorhanden, „um jeden Preis“ eine frühzeitige, dialog- oder mediationsorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen zu müssen. Bei den Behördenvertretern besteht zweitens die Befürchtung, sich in rechtlich unsicheres Terrain zu begeben, die eigene Unabhängigkeit und Neutralität in Frage zu stellen. Schließlich haben

Behördenvertreter und Vorhabenträger, die bislang über wenig eigene Erfahrung mit frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung verfügen, drittens die eigene Unsicherheit artikuliert, wie eine zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung denn rein praktisch ablaufen solle und ob man nicht Gefahr laufe, die Behörde mit Aufgaben zu überfrachten, denen sie nicht gewachsen sei (siehe das einführende Kapitel 1 des Leitfadens und dessen Kapitel 8 „Umgang mit den Ergebnissen informeller Verfahren“).

Kritische Erwägungen aufnehmend, hat sich das Projektteam zum Ziel gesetzt, den Leitfaden so kurz wie möglich und so klar wie nötig zu formulieren, d.h. die Praxisrelevanz eindeutig in den Vordergrund zu stellen. Dies impliziert einen modularen Aufbau des Leitfadens. Er ermöglicht es, auf die Module flexibel in verschiedenen Phasen zurückgreifen zu können, also z. B. auch erst im Verlauf des Genehmigungsverfahrens, wenn ein Konflikt erst später entsteht und vorher nicht prognostizierbar war.

Im Ausgangspunkt von zentraler Bedeutung ist das Verhältnis zwischen informeller (frühzeitiger und verfahrensbegleitender konfliktmindernder) Bürgerbeteiligung zu formeller, gesetzlich vorgeschriebener Beteiligung (Kapitel 2 des Leitfadens „Bedeutung und Leistungsfähigkeit informeller konfliktmindernder Verfahren“):

- Informelle Bürgerbeteiligung adressiert Konflikte zu einem Zeitpunkt und/ oder mit Inhalten, die in formellen Beteiligungsverfahren nicht zureichend abgebildet werden können.
- Informelle Beteiligung stellt dabei keinen Ersatz für eine formelle Beteiligung dar, sondern ist nur deren Ergänzung.
- Informelle Beteiligung ist deshalb nur dann angezeigt, wenn im konkreten Fall Konflikte bestehen oder zu erwarten sind, die sich voraussichtlich mit den Instrumenten der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zureichend abbilden lassen. Ansonsten reichen die formellen Verfahren aus.

Ziel ist es daher, die informellen Verfahren so auszugestalten und zu koordinieren, dass in Kombination mit dem formellen Beteiligungsverfahren möglichst gut auf den Konfliktverlauf reagiert werden kann:

- Frühzeitiges „Scannen“ der Konfliktwahrscheinlichkeit und der Art des Konflikts.
- Dialog zwischen beteiligten Behörden in gestuften Verfahren, um abgestimmtes Handeln über den gesamten Verfahrensverlauf zu ermöglichen.
- Informelle Bürgerbeteiligung am Konflikt, nicht allein am Verfahren orientieren (damit es keine Dialog-Lücke, sondern eine Dialog-Brücke gibt).
- Der zuständige Behördenmitarbeiter wird mit den Leitfäden in die Lage versetzt, zu jedem Zeitpunkt während des Verfahrens zu entscheiden: Gibt es einen Konflikt oder steht ein solcher zu erwarten, welcher Art und Intensität ist der Konflikt, welche Probleme sind zu adressieren, besteht Bedarf nach Sachverhaltsaufklärung, Diskussion und weiterer Information, wer ist Adressat, wie kann man dieses Bedürfnis nach einem informellen konfliktmindernden Verfahren am besten bedienen und wer soll die die Beteiligung durchführende Stelle sein, der Vorhabenträger, die Genehmigungsbehörde, die Standortkommune oder eine andere Stelle? (Kapitel 3 des Leitfadens „Verantwortung und Rollen(verständnisse) verschiedener Akteure“)

Kernelement des Vorgehens ist mithin die Konfliktanalyse. Konflikte sind dabei nicht nur durch die Auswirkungen der Anlage bestimmt, sondern regelmäßig durch ein ganzes Faktorenbündel. (Kapitel 4 des Leitfadens: Konfliktanalyse).

Mit den Konflikt-Themen (Kapitel 5) beginnen die vorhabenspezifischen Teile des Leitfadens. Hier wird analysiert, welche Themen im Zulassungsverfahren entscheidungsrelevant sind, und welche Themen geeigneterweise im informellen Verfahren zusätzlich angesprochen werden können.

Abweichend von sonst üblichen Empfehlungen führt dieser Ansatz zur Wahl eines Zeitpunkts für den Beginn eines informellen konfliktmindernden Verfahrens, wenn Konfliktrichtigkeit konkret erkannt wird, d. h.: Nicht so früh wie möglich, sondern so früh wie nötig (Kapitel 6 des Leitfadens: „Abläufe und Zeitpunkte der Durchführung von konfliktmindernden Verfahren“).

Im folgenden Kapitel des Leitfadens (Kapitel 7) werden dann „Handlungsanleitungen für Formate in informellen konfliktmindernden Verfahren“ formuliert. Neben „allgemein passenden Werkzeugen“ wird Hilfestellung gegeben, die verschiedenen Konflikttypen durch Wahl eines adäquaten kommunikativen Formats zu adressieren.

Die jeweiligen Kapitel werden ergänzt durch Beispiele und übersichtsartige Erläuterungen der relevanten Aspekte.

Aus Gründen der besseren praktischen Nutzbarkeit ist das aus diesem Projekt als Ergebnis hervorgegangene Produkt, der Leitfaden für Behörden „Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende“, nicht in diesen Abschlussbericht integriert. Um eine nutzerfreundliche Darstellung und Verwendbarkeit zu ermöglichen, wird der Leitfaden in elektronischer Form zur Verfügung gestellt. Er ist abrufbar unter www.bmub.bund.de/.

3 Situations- und Problemanalyse

3.1 Allgemeines

Unter anderem seitens des Bundesgesetzgebers (vgl. BT-Drucks. 17/9666 S. 15) wird angenommen, die Interaktionen würden vor allem dadurch konstruktiver, dass man zu einem frühen Zeitpunkt das Gespräch anbietet, bevor schwer reversible Entscheidungen getroffen sind. Das Problem besteht dabei darin, dass diejenigen Akteursgruppen, mit denen man zu einem frühen Zeitpunkt reden kann, nicht notwendigerweise diejenigen sind, die am Ende vor Ort protestieren. Es ist durchaus vorstellbar, dass man einen mühsamen Konsens z.B. auf Ebene der Region zum Thema Windenergie gefunden hat und dann lokal bei beantragten Windrädern die gleichen Probleme auftreten wie ohne diesen regionalen Dialog. Überdies ist es aller Erfahrung nach schwierig, auf der notwendig abstrakteren Ebene vorgelagerter Planungen Interessen- und Nutzungskonflikte bereits in einer Weise deutlich zu machen, die zu einer Aktivierung aller potenziell relevanten Akteure führt.

Dabei ist die Analyse zweifelsohne richtig, wonach destruktive und blockierende Konflikte auch auf unzureichende Kommunikation zurückzuführen sind. Die Frage ist jedoch, auf welcher Ebene die Kommunikation intensiviert bzw. frühzeitiger geführt werden sollte. Eine Lehre aus einer Vielzahl von Beteiligungs- und Konfliktmanagementprozessen lautet aus Sicht der Forschungsnehmer: Wer in seiner Kommunikation vor allem auf die direkt Betroffenen fokussiert, vergisst, mit den vielen für den Konflikt maßgeblichen weiteren Beteiligten zu sprechen (siehe Kap. 3.4).

Wichtig ist es, frühzeitig auch Menschen und Institutionen einzubeziehen, die ambivalent, uninteressiert oder einfach noch nicht aufmerksam sind. Der Blick auf die Dimension tatsächlicher oder befürchteter materieller Einbußen („Immobilienwertverlust“)⁵ soll das deutlich machen. In der Regel wird befürchtet, dass Nutzungseinschränkungen von Eigentum (z.B. durch phasenweise Verlärmung in der Bauphase) oder Wertverlust von Grundstücken durch ein sich veränderndes Landschaftsbild, Zerschneidung, Lärm, befürchtete Änderung der Sozialstruktur etc. auftreten. Umgekehrt gibt es potenzielle Gewinner – sei es die Allgemeinheit (Energiewende) oder bestimmte Bevölkerungsgruppen etwa aufgrund neuer Einnahmequellen.

Der Einsatz informeller Formate der Konfliktminderung kann diese Dimension in der Öffentlichkeit deutlich machen und im besten Fall sogar Kompensationsperspektiven aufzeigen, die im formalen Prozess keinen Platz haben. Das geltende Recht gibt den Behörden – soweit es sich nicht um verfassungsrelevante Eingriffstiefen oder seltene Fälle mit gesetzlicher Regelung handelt – nur wenig Spielraum, den Betroffenen zu helfen. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass zumutbare Nachteile zur Sicherung von Allgemeinwohlinteressen ohne Kompensation hinzunehmen sind.

Es ist an der Zeit – und dies ist der Hintergrund des Forschungsvorhabens –, dass Behörden und Projektträger eigene Vorgehensweisen etablieren, die dann selbstverständlich anhand der konkreten Situation anzupassen sind. Dabei muss zum einen die Sicht der Behörden als der Akteure einfließen, die am Ende mit neuen Verfahren umgehen müssen, und bei denen die größte Erfahrung im Hinblick auf mögliche Qualitäten und Defizite der bisherigen formellen Praxis liegt. Zum anderen müssen im Sinne einer systemischen Sichtweise Identitäten, Rollen, Zwänge und Rahmenbedingungen der weiteren beteiligten Akteure beleuchtet werden.

So stellt sich bei der Entwicklung „bürgerfreundlicherer“ Verfahren die Frage, welche Bürgerinnen und Bürger bislang an formalen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung partizipieren und welche Bürgerinnen und Bürger man zusätzlich bzw. früher einbeziehen möchte. Gleiches gilt dabei für Verbände und Initiativen, die tatsächliche oder vermeintliche Bündelungsfunktionen übernehmen.

3.2 Liste der ausgewerteten Literatur

Albrecht/Kohlrausch/Kubicek 2008: Albrecht, S.; Kohlrausch, N.; Kubicek, H. et al., E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government, 2008.

Bachl et al. 2011: Bachl, M.; Spieker, A.; Kercher, J.; Brettschneider, F.: A Song for the Deaf? The Effects of Public Arbitration in a Polarized Atmosphere; 64th Annual Conference of the World Association for Public Opinion Research, 21-23 September 2011, Amsterdam.

⁵ Da der Aspekt des Immobilienwertverlustes in vielen Konflikten thematisiert wird, finden sich im Anhang 2 vertiefende Überlegungen dazu.

- Baranek et al. 2005: Diskussionspapier „Partizipation und Nachhaltigkeit – Reflexionen über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten“, Querschnittsarbeitsgruppe Partizipation in der Sozial-ökologischen Forschung (SÖF), 2005 (https://www.tu-berlin.de/uploads/media/Nr_15_Bara-Fisc-Walk_01.pdf).
- Beck/Ziekow 2011: Beck, K.; Ziekow J. (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen, Wege zur Vitalisierung der Demokratie, 2011.
- Becké et al. 2011: Becké, A. B.; Hartmann, F.; Hermann, C.; Heyne, L.; Hoeft, C.; Kopp, J.; Marg, S.: Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BBi) – Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer, Göttinger Institut für Demokratieforschung 2011, (http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie_BBI_Zusammenfassung.pdf).
- Benighaus et al. 2010: Benighaus, C.; Kastenholz, H.; Renn, O.: Kooperatives Konfliktmanagement für Mobilfunksendeanlagen; aus Feindt, P.H.; Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010.
- Bertelsmann-Stiftung 2011: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demokratie vitalisieren – politische Teilhabe stärken. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011.
- Bora 1999: Bora, A.: Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften, 1999.
- Bora 2003: Bora, A.: Das Mediationsverfahren Frankfurter Flughafen aus der Sicht der Teilnehmer und Beobachter – Daten zur Evaluation; aus: Das Beispiel Frankfurt Flughafen; J.-D. Wörner (Hg.), 2003, S. 107-137.
- Bonfadelli 2000: Bonfadelli, H.: Medienwirkungsforschung II: Anwendungen in Politik, Wirtschaft und Kultur, 2000.
- Brandt 1990: Brandt, E.: Umsetzung von Ergebnissen informeller Aushandlungen in formelle Entscheidungen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. II, 1990, S. 239 ff.
- Brettschneider 2011: Brettschneider, F.: Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44-45/2011, S. 40-47.
- Brettschneider 2013: Brettschneider, F.: Stuttgart 21: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer VS.
- Buchsteiner/Heckel/Renkamp 2011: Buchsteiner, D.; Heckel, M.; Renkamp, A.: Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung, Dokumentation der gemeinsamen Tagung der Bertelsmann-Stiftung/ Leibniz Universität Hannover/Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz „Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Bedingungen neu gestalten?“ vom 29. Juni 2011 in der Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin, online verfügbar unter http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/buergerbeteiligung%20_planungsverfahren.pdf, heruntergeladen am 12.10.2013.

- Burgi 2012: Burgi, M.: Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 4/2012, S. 277-280, 2012.
- Cain/Dalton/Scarrow 2008: Cain, B.E.; Dalton, R. J.; Scarrow, S.E.: Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies, Oxford: Oxford University Press 2003, S. 250-275.
- Dahl 1998: Dahl, R. A.: On Democracy. New Haven/London: Yale University Press 1998.
- Van Deth 2009: van Deth J. W.: Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 141-161.
- Ewen 2003: Ewen, C.: Anatomie der Konfliktregelung – Das Mediationsverfahren zur Zukunft des Frankfurter Flughafens, aus: Das Beispiel Frankfurt Flughafen; J.-D. Wörner (Hg.), 2003, S. 55–80.
- Ewen 2012: Ewen, C.: Wahr oder unwahr? Zum Umgang mit Fachfragen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Flughäfen; in: Thießen, F.: Grenzen der Demokratie – Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um Großprojekte, 2012.
- Ewen/Gabriel/Ziekow 2013: Ewen, C.; Gabriel, O.; Ziekow, J.: Wirksame Dialoge um Infrastrukturanlagen; Evaluation des Runden Tisches Pumpspeicherwerk Atdorf, und was man daraus lernen kann, Nomos, 2013.
- Feindt 2001: Feindt, P.H.: Regierung durch Diskussion. Diskurs und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, 2001.
- Fischer et al. 2003: Fischer, C.; Schophaus, M.; Trénel, M.; Wallentin, A.: Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren, 2003.
- Fischer 2010: Fischer, R.: Konflikt um verrückte Kühe? Risiko- und Interessenkonflikte am Beispiel der europäischen BSE-Politik; aus Feindt, H./Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010.
- Frey/Schaltegger 2000: Frey, R.L.; Schaltegger, C.A.: Abgeltung bei Infrastrukturanlagen?
Großprojekte zwischen Widerstand und Akzeptanz, Bundesamt für Energie der Schweiz, Dezember 2000.
- Frey 2005: Frey, R.L.: Infrastruktur, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung, S. 469-475, 2005.
- Gabriel 2013: Gabriel, O. W.: Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung an der Planung von Infrastrukturprojekten, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, Bd. II/1: Sitzungsberichte, München: C. H. Beck, 2013.
- Gabriel/Völkl 2008: Gabriel, O. W./Völkl, K.: Politische und soziale Partizipation, aus: Gabriel, O.W./Kropp, S. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 268-298.

- Geis 2005: Geis, A.: Regieren mit Mediation – das Teilnahmeverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, 2005.
- Geis 2008: Geis, A.: Mediation. Verhandlungen im Öffentlichen Bereich, aus: Kersting, N. (Hg.): Politische Beteiligung, S. 195-208.
- Geis 2010: Geis, A.: Teilnahmeverfahren zwischen Politikberatung und Konfliktregelung: Die Frankfurter Flughafen-Mediation; aus Feindt, P.H.; Saretzki, T. (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, 2010, S. 259-274.
- Geissel 2012: Geissel, B.: Impacts of Democratic Innovations in Europe, aus: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, S. 163-183.
- Geissel/Newton 2012: Geissel, B.; Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Gelman/Carlin 2000: Gelman, A.; Carlin, J. B.: Poststratification and weighting adjustments, in: Groves, R. M.; Dillman, D. A./Eltinge, J. L./Little, R. J. A. (Hrsg.): Survey Nonresponse. New York: Wiley, 2000, S. 289-302.
- Gill/Dreyer 2001: Gill, B.; Dreyer, M.: Internationaler Überblick zu Verfahren der Entscheidungsfindung bei ethischem Dissens. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission "Recht und Ethik der modernen Medizin" des Deutschen Bundestages, 2001.
- Glasl 2011: Glasl, F.: Konfliktmanagement, 10. überarbeitete Auflage, Verlag Freies Geistesleben, 2011.
- Gohl/Meister 2012: Gohl, Chr.; Meister, H.-P.: Politische Mediation bei Infrastrukturprojekten: Das Beispiel des Ausbaus des Flughafens Frankfurt 1998-2008, Münster: LIT, 2012.
- Hammerl 2012: Hammerl, B.: Delphi-Studie Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten; im Auftrag der ASFINAG Baumanagement GmbH.
- ÖBB Infrastruktur AG VERBUND Austrian Power Grid AG, gefördert vom Österreichischen Lebensministerium, 2012.
- Herz 2003: Herz, J.: Eine Auswertung von praktischen Erfahrungen bei Teilnahmeverfahren und Konfliktregelungsverfahren um Großbauvorhaben, aus: Das Beispiel Frankfurt Flughafen; J.-D. Wörner (Hg.), 2003, S. 163-186.
- Holznagel/Ramsauer 2009: Holznagel, B.; Ramsauer, U.: Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft/Schlieffen, Handbuch Mediation, 2. Aufl. 2009, § 28.
- Holznagel/Ramsauer 2013: Holznagel, B.; Ramsauer, U.: Förderung der Mediation in Planungsverfahren – Vorschläge zur Überwindung praktischer Probleme, in: Verwaltungsarchiv Jg. 104 (2013), S. 131-160.
- Huckfeldt/Sprague 1995: Huckfeldt, R.; Sprague, J.: Citizens, Politics, and Social Communication. New York: Cambridge University Press, 1995.

- Kaase 1997: Kaase, M.: Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Berg-Schlosser, D./ Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Handbuch. 3. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 1997. S. 159-174.
- Kersting 2008: Kersting, N.: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente; aus: Kersting, N. (Hrsg.): Politische Beteiligung – Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, 2008.
- Kohout 2002: Vom Wert der Partizipation: Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik, 2002.
- Kubicek 2010: Kubicek, H.: E-Participation, in: Wirtz, B. W. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien. Wiesbaden: Gabler, 2010, S. 195-225.
- Kubicek/Lippa/Koop 2011: Kubicek, H.; Lippa, B.; Koop, A.: Erfolgreich beteiligt?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2011.
- Kunze, 2013: Kunze, C.: Soziologie der Energiewende. Erneuerbare Energien und die Transition des ländlichen Raums, Stuttgart.
- Langer/Oppermann 2003: Langer, K.; Oppermann, B.: Zur Qualität von Beteiligungsprozessen – 10 Eckpfeiler für das Projektmanagement; in: Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, 300-306, 2003.
- Leyenaar 2008: Leyenaar, M.: Citizen Jury, aus: Kersting, N. (Hg.): Politische Beteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 209-221.
- Lodge/Taber 2000: Lodge, M.; Taber, C.: Three Steps toward a Theory of Motivated Political Reasoning, in: Lupia, A./McCubbins, M.D. (Hrsg.): Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, S. 183-213.
- Marg et al. 2013: Marg, S.; Hermann, C.; Hambauer, V.; Becké, A. B. (2013): „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“, Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende, in: Marg, S./Geiges, L./Butzlaff, F./Walter, F. (Hrsg.) (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen? Bonn.
- Martini 2010: Martini, M.: Mediation und Gemeinwohl – eine Beziehungsanalyse, in: Seok/Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 81 ff.
- Mehler: Verknüpfung des Ergebnisses einer Mediation mit der fachplanerischen Abwägung, NVwZ 2012, 1288.
- Nanz/Fritsche 2012: Nanz, P; Fritsche M.: Handbuch Bürgerbeteiligung, Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012.
- Oppermann 2001: Oppermann, B.: Die Katalysatorfunktion partizipativer Planung im Umweltschutz, Dissertation Uni Stuttgart, 2001.
- Pitschas 2010: Pitschas, R.: Die Rechtswirkungen der Mediation im Bewirkungsspektrum kollaborativer Governance, in: Seok/Ziekow, Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor, 2010, S. 199 ff.

- Reinert 2003: Reinert, A.: Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Planungszelle/Bürgergutachten, in: Ley, A./L. Weitz (Stiftung MITARBEIT & Agenda-Transfer, Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2003, S. 221-227.
- Renn 2011: Renn, O.: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft; 24.2.2011 (<http://buenger-beteiligung.org/contens/download/106>).
- Renn 2013: Renn, O.: Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, aus: Keil, S.I./Thaidigsmann, S.I. (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Forschung. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2013, S. 71-96.
- Rucht et al. 2010: Rucht, D.; Baumgarten, B.; Teune, S.; Stuppert, W.: Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010; Forschungsgruppe "Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt_21_kurzbericht_2010.pdf).
- Schäfer 2012: Schäfer, M. (Hrsg.): Rubrik Genossenschaften und Energiewende, in: Unternehmerin Kommune, Fachzeitschrift für kommunalwirtschaftliches Handeln, 16. Jg. (2012), Nr. 2, S. 14-24.
- Schink 2011: Schink, A: Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz. – Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung – in: Deutsches Verwaltungsblatt 22/2011, S. 1377-1436.
- Schnelle/Voigt 2012: Schnelle, K.; Voigt, M.: Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastruktur-Projekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, Studie erstellt im Auftrag von Germanwatch e.V./DAKT e.V./Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen e.V., 2012.
- Schweizer-Ries 2012: Schweizer-Ries, P.: Umweltpsychologische Untersuchung der Akzeptanz von Maßnahmen zur Netzintegration Erneuerbarer Energien in der Region Wahle – Mecklar (Niedersachsen und Hessen), 2012.
- Schweizer-Ries/Rau/Hildebrand 2011: Schweizer-Ries, P.; Rau, I.; Hildebrand, J.: Akzeptanz- und Partizipationsforschung zu Energienachhaltigkeit, in: Forschungsverbund Erneuerbare Energien (FVEE) (Hrsg.), Transformationsforschung für ein nachhaltiges Energiesystem, Beiträge zur FVEE- Jahrestagung 2011, Themen 2011, S. 138-144.
- Selle 2011: Selle, K.: Große Projekte – nach Stuttgart. Herausforderungen der politischen Kultur, in: RaumPlanung 156/157, S. 127-132, 2011.
- Smith 2009: Smith, G.: Democratic innovations: designing institutions for citizen participation, Cambridge. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Smith 2012: Smith, G.: Deliberative Democracy and mini publics, aus: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, S. 90-111.

- Sommer 2012: Sommer, M.: Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte; Allensbacher Archiv IfD-Umfrage 10076; Vortrag im Rahmen des 12. Betriebswirtschaftlichen Symposiums-Bau, Handout (siehe http://www.vdzement.de/fileadmin/gruppen/bdz/1Presse_Veranstaltung/Veranstaltungen/Text_Handout_Koecher.pdf).
- Spieker/Bachl 2011: Spieker, A.; Bachl, M.: The effects and perceptions of the Stuttgart 21 arbitration – a role model for the future? Vortrag auf dem Internationalen Symposium "The Governance of Large-Scale Projects" der Hertie School of Governance, 30.9.-01.10.2011, Berlin.
- Spieker/Bachl, 2012: Spieker, A.; Bachl, M.: Schlichtung und Wahrheit – Eine prozedurale und empirische Analyse der Schlichtung zu Stuttgart 21. In A. Römmele, & H. Schober (Hrsg.), The Governance of Large-Scale Projects – Linking Citizens and the State. Baden-Baden: Nomos.
- Strele 2012: Strele, M.: BürgerInnen-Räte in Österreich – Ergebnisbericht zur begleitenden Evaluation, <http://www.vorarlberg.at/pdf/endberichtforschungsproje.pdf>. Stiftung Mitarbeit
- 2011: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung; Herausforderungen – Trends – Projekte, 2011.
- Süßmuth 2011: Süßmuth, R.: Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 61 (2011), 44-45/2011, Bonn, S. 3-7.
- Talpin 2012: Talpin, J.: When democratic innovations let the people decide: an evaluation of co-governance experiments, aus: Geissel, B./Newton, K. (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, S. 184-206.
- Teorell/Torcal/Montero 2007: Teorell, J.; Torcal, M.; Montero, J. R.: Political Participation: Mapping the Terrain, aus: van Deth, J. W./Montero, J. R./Westholm, A. (Hg.): Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis. London/New York: Routledge, 2007, S. 334-357.
- Thomson u.a. 2010: Thomsen, K.; Steets, J.; Nashat, B.: Runde Tische erfolgreich durchführen, mitarbeiten.skript Nr. 05, Verlag Stiftung MITARBEIT Bonn 2010.
- Verba e. a. 1995: Verba, S.; Schlozman, K.L.; Brady, H.E.: Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Vetter 2008: Vetter, A.: Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: Vetter, A. (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 9-27, 2008.
- Wadenpohl 2010: Wadenpohl, F.: Stakeholder-Management bei großen Verkehrsinfrastrukturprojekten, Dissertation an der ETZ Zürich, 2010.
- Warren 2008: Warren, Mark E.: A Second Transformation of Democracy? In: Cain, Bruce E./Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E. (Hrsg.): Democracy Transformed. Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2008: 223-249.

- Wentzel 2010: Wentzel, J.: Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen, in: Hill, Bürgerbeteiligung, 2010, S. 37 ff.
- Wulfhorst 2011: Wulfhorst, R.: Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zu einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: Die Öffentliche Verwaltung 15/2011, S. 581-590.
- Zahn 2012: Zahn, J.: Ausbau des Höchstspannungsnetzes Teil I: Die Bundesbedarfsplanung, in: Landesbüro der Naturschutzverbände NRW (Hrsg.): Rundschreiben 37/Juli 2012, S. 6-18, Oberhausen.
- Ziekow 2012: Ziekow, J.: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München: C. H. Beck, 2012.
- Ziekow 2013: Ziekow, J.: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung – der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 12/2013, S. 754-760.
- Zschesche 2012: Zschesche, M.: Energiewende, Netzausbau und Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie geht das zusammen? eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2012 vom 05.10.2012.

3.3 Liste der herangezogenen Leitfäden

- Agatz, M. (2012) Windenergie-Handbuch, 9. Ausgabe (online-Version), <http://windenergie-handbuch.de/wp/windenergie-handbuch/>, (abgerufen am 11.11.2013).
- Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (2012) Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung, http://www.fes.de/wiso/pdf/verkehr/2011/211111/Handout_111121.pdf, (abgerufen am 11.11.2013).
- ARGE Kompost & Biogas / Lokale Energie Agentur Oststeiermark (2006): Kommunikationsratgeber für die erfolgreiche Biogasanlage, Linz, www.lea.at/download/Kommunikationsratgeber.pdf (abgerufen am 11.11.2013).
- Bertelsmann-Stiftung (2013) (Hrsg.) Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh.
- Beveridge, R. Monsees, R.; Moss T. (2012) IRS-Handbuch zur Analyse der institutionellen und politischen Kontexte von Projekten zum Wasserressourcen-Management, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Erkner, http://www.fona.de/mediathek/pdf/IRS_IWRM.pdf (abgerufen am 11.11.2013).
- Bock, S.; Reimann, B.; Beckmann, K. J. (2013) Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen, Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik, Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2012) (Hrsg.): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin,

http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 11.11.2013).

Bündnis 90 / Die Grünen (2013): Öffentlichkeit beteiligen – Planungsrechtliche Beteiligungsmöglichkeiten heute und in der Perspektive, Berlin, http://www.gruene-bundestag.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/r17-139_Oeffentlichkeit_beteiligen.pdf (abgerufen am 11.11.2013).

BUND Baden-Württemberg und badenova AG & Co. KG (2013) Nachhaltigkeitskonzept. Windkraft, Freiburg/Stuttgart.

C.A.R.M.E.N e.V. (Hrsg.) (2013) Akzeptanz für Erneuerbare Energien – Ein Leitfaden, unterstützt durch Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Straubing, http://www.carmen-ev.de/files/Sonne_Wind_und_Co/Akzeptanz/Akzeptanzbroschuere.pdf (abgerufen am 11.11.2013).

Deutsche Bahn AG (2012) Systematisierung von Öffentlichkeitsarbeit und Stakeholdermanagement bei Großprojekten – Leitfaden zur Bewertung des Konfliktpotenzials von Projekten und zur Ableitung von Kommunikationsmaßnahmen, Berlin.

Fraunhofer-Institut für Umwelt, Sicherheit und Energietechnik (UMSICHT); Forschungsgruppe Umweltpsychologie (UPSY) Universität des Saarlandes (2012): Akzeptanz von Biogasanlagen – Hintergrund, Analyse und Empfehlungen für die Praxis, <http://www.umsicht.fraunhofer.de/content/dam/umsicht/de/dokumente/OE200energie/120410-akzeptanz-biogasanlagen.pdf> (abgerufen am 11.11.2013).

Impuls – Agentur für angewandte Utopien e. V. (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten, Berlin http://www.impuls.net/files/b__rgerbeteiligung_38_mitlinks_web.pdf (abgerufen am 11.11.2013).

Kommunale Umwelt-Aktion U.A.N. (Hrsg.) (2012) Qualitative Analyse der Hemmnisse des Repowering von Windenergieanlagen, Studienbericht, Hannover, http://www.umweltaktion.de/pics/medien/1_1376985716/Hemmnisanalyse_Webversion.pdf (abgerufen am 11.11.2013).

Ley A.; Weitz L. (2004) (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30, Verlag Stiftung MITARBEIT, Agenda Transfer, Bonn (als Online-Angebot: Wegweiser Bürgergesellschaft), <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/planungsprozesse-initiieren-und-gestaltend-begleiten/planungszone/planungszone/106379/> (abgerufen am 11.11.2013).

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen NRW (2012): Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich, Düsseldorf, http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/broschuere_handreichungen.pdf, (abgerufen am 11.11.2013).

- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012) Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung, Düsseldorf, http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDF/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung.pdf, (abgerufen am 11.11.2013).
- NABU (2006): Leitfaden Erneuerbare Energien – Konflikte lösen und vermeiden, Bonn/Berlin, www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/4.pdf (abgerufen am 11.11.2013).
- NABU (2008): Kommunikationsratgeber zum Ausbau Erneuerbarer Energien, Berlin, <http://www.nabu.de/themen/energie/erneuerbareenergien/allgemein/08397.html> (abgerufen am 11.11.2013).
- Österreichisches Umweltministerium (BMLFUW), Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) (Hrsg.) (2001): Das Handbuch Umweltmediation, Wien, www.partizipation.at/handbuch-umweltmed.98.html (abgerufen am 11.11.2013).
- RWE AG (2012) Akzeptanz für Großprojekte, Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, Essen, <http://www.rwe.com/web/cms/mediablob/de/1716208/data/1701408/4/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/Akzeptanzstudie-als-PDF-herunterladen.pdf>, (abgerufen am 11.11.2013).
- Stadt Heidelberg (2012) (Hrsg.) Leitlinien Bürgerbeteiligung, https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents/heidelberg/Objektatenbank/12/PDF/12_pdf_Broschuere_Buergerbeteiligung_Kurzfassung.pdf.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2013) Leitfaden für eine neue Planungskultur, Entwurfsversion vom 5.11.2013, Stuttgart <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/service/pressemitteilung/pid/ministerrat-beschliesst-planungsleitfaden/> (abgerufen am 11.11.2013).
- Stiftung Risiko-Dialog (2012) Stakeholderanalyse Geothermie – Analyse von Einstellungen und Wahrnehmungsprozessen, Teilbericht 17.7.2012, St. Gallen. http://www.risiko-dialog.ch/images/RD-Media/PDF/Publikationen/Studien/Geothermie_BMU_Stakeholderanalyse_SRD_20120717.pdf (abgerufen am 11.11.2013).
- Universität Leipzig, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten – Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, Leipzig, http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf (abgerufen am 11.11.2013).
- Verein Deutscher Ingenieure (2013): Entwurf zur VDI-Richtlinie 7000 – Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Gründruckfassung, Stand 24.9.2013.

Verein Deutscher Ingenieure (2013): VDI-Richtlinie 7001 – Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure.

Verein Deutscher Ingenieure (2013): Entwurf zur VDI-Richtlinie 3883 – Wirkung und Bewertung von Gerüchen, Konfliktmanagement im Immissionsschutz, Grundlagen und Anwendung am Beispiel von Gerüchen, Stand 16.4.2013.

Verein Deutscher Ingenieure (2014): Standortbezogene Akzeptanzprobleme in der deutschen Industrie- und Technologiepolitik – Zukünftige Herausforderungen der Energiewende, VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V., VDI Technologiezentrum, Februar 2014.

windcomm – Schleswig Holstein (2012): Leitfaden Bürgerwindpark, Mehr Wertschöpfung für die Region; 3. überarbeitete Auflage mit Unterstützung der ARGE Netz GmbH & Co. KG, Husum, <http://www.windcomm.de/Downloads/Leitfaeden/Leitfaden-Buergerwindpark.pdf> (abgerufen am 11.11.2013).

windcomm – Schleswig Holstein (2012): Leitfaden Repowering – Zehn Handlungsempfehlungen zum Repowering in Schleswig-Holstein, Husum, <http://www.windcomm.de/Downloads/Leitfaeden/windcomm-Leitfaden-Repowering.pdf> (abgerufen am 11.11.2013).

windcomm – Schleswig Holstein (2012): Wertschöpfung aus Wind http://www.windcomm.de/Downloads/Broschueren/windcomm_Broschre_Internet.pdf (abgerufen am 11.11.2013).

100 Prozent Erneuerbar Stiftung (2012) Akzeptanz für Erneuerbare Energien Akzeptanz planen, Beteiligung gestalten, Legitimität gewinnen, Berlin, http://100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2013/07/Akzeptanzleitfaden_Kurzfassung.pdf, (abgerufen am 11.11.2013).

3.4 Liste der ausgewerteten Vorhaben

1. Stromnetze/ Trassenausbau
 - a) Netzausbauprojekt Wahle – Mecklar
 - b) Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein
2. Speicher/ Pumpspeicherkraftwerke
 - a) PSW Blautal
 - b) PSW Atdorf
3. Geothermie
4. CCS-Anlagen
 - a) Pilotanlagen
 - b) Pilotstandort Ketzin (Brandenburg)
5. Straßen- und Schienentrassen

- a) Feste Fehmarnbeltquerung
 - b) Ergänzung der A 281
 - c) Vierstreifiger Ausbau der B 10 zwischen Landau und Pirmasens
6. Konventionelle Kraftwerke
- a) Steinkohlekraftwerk Staudinger – Neubau Block 6
7. Bahnhöfe
- a) Stuttgart 21
 - b) Hauptbahnhof Wien
8. Flughäfen
- a) Flughafen Frankfurt
 - b) Flughafen Wien
 - c) Flughafen Berlin Schönefeld
9. Hochwasserschutz und Gewässer
- a) Polderbau bei Ludwigshafen
 - b) Ausbaustufe an der Donau
 - c) Salzabwasserentsorgung Kaliproduktion Werratal

3.4.1 Stromnetze/ Trassenausbau

Netzausbauprojekt Wahle – Mecklar

Vorhaben:

Netzausbauprojekt Wahle – Mecklar

Vorhabenträger:

TenneT TSO

Dimensionen:

190 km Neu- bzw. Ersatzneubau einer 380-kV-Leitung von Wahle (Niedersachsen) nach Mecklar (Hessen)

Stadium:

Das Raumordnungsverfahren wurde im Dezember 2011 abgeschlossen, Anfang 2013 sollen die für das Planfeststellungsverfahren notwendigen Unterlagen bei den zuständigen Behörden eingereicht werden.

Beteiligung der Bürger:

Tennet „will den Prozess der Planfeststellungsunterlagen transparent gestalten und die Beteiligten mit einbinden“.

Zu diesem Zweck wurden Anfang 2012 die Träger öffentlicher Belange angeschrieben und gebeten, auf evtl. Einschränkungen für die technische Planung hinzuweisen. Vor allem mit den Kommunen wurden kleinräumige Varianten überprüft.

Begleitend zu Geländeuntersuchungen vor Ort werden regionale planungsbegleitende Arbeitsgruppen (auf Landkreisebene) initiiert und in diese die Bürgerinitiativen eingebunden.⁶ In diesen sollen die Zwischenstände der Planung vorgestellt und diskutiert werden. Das von Tennet erklärte Ziel ist vor allem Information, ggf. auch die Lösung möglicher lokaler Konflikte vor Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens (wobei aufgrund des Ergebnisses des ROV ein sehr enger Rahmen herrscht). Zu den ersten Arbeitsgruppen in Niedersachsen wurde im Juni 2012 eingeladen. Und zwar Landkreise (UNB), Bürgermeister, Landvolk, Bürgerinitiativen.

<http://www.tennetso.de/site/netzausbau/de/projekte/wahle-mecklar/dialog>

Ansprechpartner: (Telefonkontakt 15.6.2012, 11 Uhr)

Markus Lieberknecht
Kommunikation/ Externe Kommunikation

TenneT TSO GmbH
Bernecker Straße 70
95448 Bayreuth

Telefon: +49 (0)921 50740-4098
Fax: +49 (0)921 50740-4095
Mobil: +49 (0)151 17131127
E-Mail: markus.lieberknecht@tennet.eu
www.tennet.eu

Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein

Vorhaben:

„Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein“, die aufgrund des hohen Netzausbaubedarfs in Schleswig-Holstein ins Leben gerufen wurde.

Vorhabenträger:

Land Schleswig-Holstein. Es handelt sich um einen Zusammenschluss des Landes Schleswig-Holstein, der Netzbetreiber TenneT TSO (Tennet, 380 kV-Ebene) und E.ON Netz (E.ON, 110 kV-Ebene) sowie der betroffenen Kreise Nordfriesland, Dithmarschen, Steinburg und Pinneberg (Westküste) und Ostholstein und Plön (Ostküste).

Dimension:

Die Initiatoren haben im August 2011 eine Beschleunigungsvereinbarung geschlossen und sich darauf verständigt, dass vor Beginn der förmlichen Verfahren ein Dialog- und

⁶ Vorgeschichte für die niedersächsischen Abschnitte ist der 2006/2007 von Gabriel eingeladene AK Höchstspannung.

Kommunikationsprozess mit den Bürgerinnen und Bürgern stattfinden soll. Ziel ist es, die Bürger frühzeitig mit Informationen aus erster Hand zu versorgen und Rückmeldungen aufzunehmen. Diese Rückmeldungen sollen ggf. in die förmlichen Planungen aufgenommen werden.

Stadium:

Ab September 2011 wurden in vorgezogenen Bürgerbeteiligungsverfahren in Regionalkonferenzen an der Ost- und Westküste in Schleswig-Holstein Planungen zum Netzausbau in sehr frühen Stadien vorgestellt und diskutiert. Bislang stehen keine konkreten Linien für Stromleitungen fest. Es gibt alternative Trassenkorridore von etwa einem Kilometer Breite, innerhalb derer nach möglichen Linien gesucht wird.

(Kommentar: Die Breite der Trassenkorridore im Raumordnungsverfahren beträgt zumeist 400 – 1000 m. Fraglich ist, ob hier bezüglich der Mitbestimmung so viel gewonnen wird oder ob man den Bürgern nur die Illusion lässt. Vielleicht kommt das aber auch auf das Gleiche heraus, da die Diskussion vor der offiziellen Festlegung abläuft.)

Zu Beginn des Jahres 2013 soll der Antrag auf Einleitung des Planfeststellungsverfahrens eingereicht werden. Hier wird im Rahmen der gesetzlichen Anforderungen die Öffentlichkeit einbezogen.

Beteiligung der Bürger:

Hinweise und Anregungen konnten bis zum 15. Dezember 2011 mündlich in Regionalveranstaltungen geäußert oder per Mail oder Postweg an das Wirtschaftsministerium Schleswig-Holstein gesendet werden. Diese wurden an die Netzbetreiber weitergegeben.

Bis Ende 2011 fanden an der Westküste eine Auftaktveranstaltung für Bürgermeister sowie folgend vier öffentliche Regionalkonferenzen statt. An der Ostküste fanden bis Ende Januar 2012 zwei öffentliche Regionalkonferenzen und eine Informationsveranstaltung statt. An den Regionalkonferenzen nahmen jeweils zwischen 70 und 250 Personen teil. 205 Eingänge per Mail und Brief wurden verzeichnet. Absender waren Einzelpersonen, Familien, Verbände und öffentliche Einrichtungen, Gemeinden und Ämter.

An der Westküste fanden in den ersten Monaten 2012 weitere Informationsveranstaltungen statt. Die Haushalte sollten mit Postwurfsendungen darauf aufmerksam gemacht werden. Die Deutsche Umwelthilfe e.V. übernimmt hier eine Moderation, die Kommunikation erfolgt durch wissenschaftliche Begleitung des Psychologischen Instituts der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Der Fragebogen ist unter <http://sozpsy-forschung.psych.uni-halle.de/Netz/> abrufbar.

Auf www.stromnetzausbau.schleswig-holstein.de wird eine zentrale Informationsplattform aufgebaut. Die Seite ist bis dato aber nicht erreichbar. Informationen finden sich unter http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Energie/Ausbau_Stromnetze/Buergerbeteiligung/Buergerbeteiligung_node.html und http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Energie/Ausbau_Stromnetze/downloads/Ergebnis_Buergerbeteiligung__bl_ob=publicationFile.pdf. Für Bürger ohne Internetanschluss werden die notwendigen Informationen in zeitlicher Nähe zu regionalen Veranstaltungen in Papierform ausgelegt.

Auf Basis der schriftlichen Rückmeldungen erstellen Tennet und E.ON einen Katalog häufig gestellter Fragen und beantworten diese unter kritischer Begleitung der Wirtschaftsministerien

des Landes und der Kreise sowie – falls erforderlich – weiterer neutraler Stellen. Der Dialog soll konsequent fortgesetzt werden.

Tennet will „Infomärkte zum Netzausbau“ organisieren. Dieses Angebot soll dem von Messeständen ähneln und Raum für Fragen und Dialoge öffnen.

3.4.2 Speicher/ Pumpspeicherkraftwerke

PSW Blautal

Vorhaben:

Neubau eines PSW im Blautal, Baden-Württemberg

Vorhabenträger:

SWU Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm mit dem Unternehmen Eduard Merkle

Dimension:

Das geplante PSW Blautal soll eine Leistung von 60.000 kW erbringen und eine Speicherkapazität von 370.000 kWh pro Tag aufweisen. Das Beckenvolumen dafür beträgt 1,2 Mio. m³, von denen 1,05 Mio. m³ nutzbar sind. Der Flächenbedarf des Oberbeckens wird insgesamt mit 17 Hektar angegeben. Das Unterbecken soll sich im von der Fa. Eduard Merkle GmbH & Co. KG betriebenen Steinbruch bei Gerhausen befinden.

Stadium:

Das Raumordnungsverfahren wurde bereits 2005 eingeleitet, bis 2009 wurden fünf Oberbecken- und zwei Unterbeckenvarianten geprüft. Da das nötige Grundstück für die bevorzugte Variante jedoch nicht zum Verkauf stand, wurde ab Frühjahr 2011 für den möglichen Oberbeckenstandort Schulzhau ein ergänzendes Raumordnungsverfahren durchgeführt. Dieses begann im Dezember 2011, bis Mitte Februar konnten die Bürger sich einbringen.

Am 14. Januar 2012 erhielten die Stadtwerke Ulm vom Landratsamt die wasserrechtliche Erlaubnis zur Entnahme und Wiedereinleitung von Grundwasser und eine wasserrechtliche Genehmigung zur Errichtung von Abflussmessstellen, die im Hinblick auf die anstehenden Bohr- und Pumpversuche notwendig sind.

Das Verfahren für das Unterbecken im Steinbruch wurde bereits 2009 mit als „mit den Erfordernissen der Raumordnung vereinbar“ bewertet und abgeschlossen.

Derzeit erfolgen hydrogeologische Voruntersuchungen. Der Beginn des Planfeststellungsverfahrens wird für 2014 erwartet.

Beteiligung der Bürger:

Im Rahmen der Planung wurde eine gemeinsame Initiative des Projektträgers SWU und Eduard Merkle GmbH & Co. KG mit den Kommunen Blaubeuren und Blaustein sowie der Bürgerinitiative „Kein PSKW im Blautal“ gegründet, die durch das Öko-Institut e.V. neutral begleitet wird.

Diese Initiative soll über die gesetzlichen Vorgaben hinaus Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten schaffen. Ziel ist, den Kommunen, Gemeinderäten und Einwohnern durch Informationen und Expertenmeinungen sowie Aufgreifen und Diskussion von Fragen

und Bedenken die Möglichkeit zu geben, sich selbst eine fundierte Meinung über das Vorhaben geben zu können.

In einem Arbeitskreis treffen sich die Projektträger regelmäßig mit den Bürgermeistern von Blaubeuren und Blaustein sowie drei Ortsteilvorstehern und einem Vertreter der Bürgerinitiative. Diese Treffen werden vom Öko-Institut begleitet. In diesem Rahmen werden Informations- und Partizipationsmaßnahmen diskutiert und vereinbart. Tätigkeiten und Angebote des inhaltlich unabhängigen Arbeitskreises werden von der SWU finanziert.

Eine wesentliche Rolle bei der Information spielt die Homepage www.psw-blautal.de, auf der relevante Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Die wichtigsten, das PSW betreffenden Fragen werden auf der Homepage dargestellt und beantwortet. Weiterhin soll eine Rubrik eingerichtet werden, in der weitere kritische Fragen vom Öko-Institut beantwortet werden.

Weiterhin finden öffentliche Veranstaltungen statt, in deren Rahmen die Bürger Gutachter und Experten befragen können.

Bislang fanden drei Veranstaltungen statt. Zu jeder Informationsveranstaltung werden die vorgetragenen Inhalte, Bilder sowie die ausführliche inhaltliche Zusammenfassung veröffentlicht.

PSW Atdorf

Vorhaben:

Neubau eines PSW im südlichen Schwarzwald bei Atdorf

Vorhabenträger:

Schluchseewerke AG

Dimension:

Das geplante PSW Atdorf soll eine Leistung von 1.400 MW erbringen. Das Beckenvolumen dafür beträgt 9 Mio. m³. Der Flächenbedarf des Oberbeckens wird insgesamt mit 58,5 ha angegeben, das Unterbecken soll etwa 49,8 ha beanspruchen.

Stadium:

Im Jahr 2010 wurde das Raumordnungsverfahren durchgeführt. Am 8. Dezember 2010 erging der positive Raumordnungsbeschluss.

Ursprünglich sollten die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren im ersten Quartal 2012 eingereicht werden. Da zusätzliche Untersuchungen „in besonders sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel Natur- und Artenschutz, Erdbebensicherheit und Standortvarianten“ durchgeführt werden müssen, sollten die Unterlagen erst gegen Ende Juni 2012 eingereicht werden. Die ursprüngliche Planung war, dass im Herbst 2012 die Offenlage stattfinden sollte und das Erörterungsverfahren wurde für das erste Quartal 2013 angestrebt. Zwischenzeitlich ist der weitere Gang unterbrochen. Der Vorhabenträger ist aber mit Sondierungsarbeiten und Unterlagenerstellung für das Planfeststellungsverfahren befasst (Stand April 2014).

Beteiligung der Bürger:

Nachdem auf Seiten der beteiligten Kommunen eigene Veranstaltungen zur öffentlichen Information und Diskussion durchgeführt worden waren, wurde im Nachgang zum

Raumordnungsverfahren im Jahr 2011 zur Beteiligung der Bürger und anderer Interessensvertreter auf Initiative von André Baumann (Landesvorsitzender des NABU Baden-Württemberg) und Franz Untersteller (zum damaligen Zeitpunkt energiepolitischer Sprecher der Landtagsfraktion Die Grünen) ein Runder Tisch initiiert. Die Schluchseewerk AG finanzierte den Runden Tisch. Michaela Hustedt übernahm die Durchführung und Moderation.

Ziel des Runden Tisches war eine Diskussion über die bedeutsamen Aspekte des geplanten Pumpspeicherwerkes unter Berücksichtigung der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit, die Herstellung von Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen, eine Versachlichung der Diskussion und die Erarbeitung von Lösungs- und Kompromissvorschlägen, „wenn dies möglich ist“.

Die Teilnehmer setzten sich aus 35 Personen zusammen, die aus

- 3 Vertretern des Projektträgers Schluchseewerke AG,
- 14 Personen aus Organisationen auf kommunaler Ebene,
- 5 Parteivorsitzenden des Kreises,
- 7 Personen aus Organisationen auf Landesebene (hierzu zählen BUND und NABU sowie Schwarzwaldverein, Landesverband Windenergie, IHK, Bürgerinitiativen und Tourismus),
- 4 Vertretern der Landtagsfraktionen und
- 2 Vertretern von Genehmigungsbehörden bestanden.

Alle Teilnehmer hatten die Möglichkeit, externe Berater mitzubringen. Während der Sitzungen diskutierten die Anwesenden über bedeutsame Aspekte des PSW, Herstellung der Transparenz und erarbeiteten Lösungs- und Kompromissvorschläge. Die Sitzungen des Runden Tisches wurden per Live-Stream übertragen, so dass die Öffentlichkeit daran teilhaben konnte. Für Bürger ohne Internetanschluss wurde ein „Public Viewing“ organisiert.

Protokolle und in den Sitzungen gehaltene Präsentationen wurden auf der Homepage des Runden Tisches <http://www.runder-tisch-atdorf.de> zur Verfügung gestellt.

Nach fünf Monaten präsentierte die Moderatorin ihren Abschlussbericht und bezeichnet den Runden Tisch insofern als erfolgreich, als er die selbst gesteckten Ziele erreicht hat. Gegen diese positive Sichtweise, die von vielen Beteiligten geteilt wird, setzen Bürgerinitiativen und Teile der Naturschutzverbände ihre Sicht, wonach die Notwendigkeit des Vorhabens nicht nachgewiesen sei und die Gespräche wenig ergiebig gewesen seien.

Die Universität Stuttgart führte im Rahmen einer Evaluation eine Online-Umfrage der Bevölkerung durch, in deren Umfang die Bürger zum Verfahren und Akzeptanz des Runden Tisches befragt wurden (siehe Ewen/Gabriel/Ziekow 2013).

3.4.3 Geothermie

Vorhaben: Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz

Kein konkretes. An bestehenden Standorten von Geothermie-Kraftwerken (Landau, Schaidt) und bei der Planung weiterer Projekte war es zu negativen Reaktionen in der Bevölkerung gekommen, woraufhin das Verfahren 2010 ins Leben gerufen wurde.

Vorhabenträger:

Initiator des Verfahrens ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.

Dimension:

Die Anlage in Landau hat eine elektrische Leistung von 3 MW. Die Anlage wurde errichtet von der Firma Geo X. Geo X ist eine je 50-prozentige Tochter der Pfalzwerke und der EnergieSüdwest. Der Betrieb auf dem Gelände einer ehemals französischen Kaserne begann im November 2007. Die Nutzwärme wird in einer Tiefe von etwa 3000 m gewonnen. Das entspannte und abgekühlte Wasser wird wieder in den Untergrund gepresst. Die übrigen geplanten Verfahren in der Vorderpfalz sollen nach ähnlichen Methoden arbeiten, ein Hot-Rock-Verfahren wie im etwas südlich gelegenen elsässischen Soultz ist nicht geplant.

Stadium:

Während die Anlage in Landau in Betrieb ist, waren die Anlagen in Schaidt und Steinweiler 2011 im förmlichen Verfahren. An weiteren Standorten führten Vorhabenträger Gespräche mit örtlichen Bürgermeistern.

Beteiligung der Bürger:

An der Mediation nahmen Vertreter verschiedener Institutionen teil. Vertreten waren die GeoEnergy GmbH, GeoX GmbH, Evonik New Energies GmbH, Montanes Explorationsgesellschaft mbH, die Bürgerinitiativen Schaidt Aktiv e.V., Freckenfeld, Duttweiler und Geinsheim. Eingeladen wurden weiterhin die Bürgerinitiativen Haßloch und Steinweiler.

Die Mediation wurde von der Landesregierung finanziert. Es fanden zwischen dem 21. Januar 2011 und dem 12. März 2012 acht Treffen der Mediationsgruppe statt, in denen strittige Fragen geklärt, Informationen zusammengestellt und Empfehlungen für die Durchführung von Geothermieprojekten erarbeitet wurden.

Ziel des Mediationsverfahrens war die „Schaffung von Transparenz und Information (...) sowie die Ermittlung und objektive Bewertung von Risiken und die Dokumentation von Chancen und Risiken und deren Verteilung.“ Angestrebt wurde weiterhin die Ermittlung von Grundlagen für die Abwägung des ökonomischen und ökologischen Nutzens der Tiefen Geothermie im Vergleich zu deren ökologischen Risiken.

Kernpunkte des Abschlusspapiers sind eine stärkere Bürgerbeteiligung beim Bau neuer Anlagen und Bohrungen sowie unbürokratische Entschädigungen von Hausbesitzern bei durch Geothermie verursachten Schäden.

<http://mediation-tiefe-geothermie-vorderpfalz.de>

3.4.4 CCS-Anlagen

Pilotanlagen

Pilotanlagen für die Abscheidung sind:

- Kraftwerk Schwarze Pumpe (Alstom und Vattenfall Europe),
- Kraftwerk Staudinger (Siemens Energy und E.ON),
- Kraftwerk Niederaußem (RWE, Linde und BASF).

Hierzu gibt es spärliche bis keine Informationen. Eine Bürgerbeteiligung fand nicht statt.

Pilotstandort Ketzin (Brandenburg)

Vorhaben:

Im 40 km westlich von Berlin liegenden Ketzin werden seit 2004 im Rahmen nationaler und europäischer Projekte die im Untergrund ablaufenden Prozesse der CO₂-Injektion und Ausbreitung erforscht. Die CO₂-Injektion begann am 30. Juni 2008.

Vorhabenträger:

Das Vorhaben wird vom Deutschen GeoForschungsZentrum (GFZ) koordiniert und unterliegt der Aufsicht der zuständigen Genehmigungsbehörde, dem Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg. Die Stadt Ketzin unterstützt das Vorhaben.

Dimension:

Zwischen Juni 2008 und März 2010 wurden über 32.000 Tonnen lebensmittelreines CO₂ zu Forschungszwecken in Sandsteinhorizonte in 630 bis 650 m Tiefe eingespeist. Es wurden Wiederholungsmessungen und geochemische Untersuchungen durchgeführt und regelmäßig der obertägige CO₂-Fluss aufgezeichnet (CO₂-SINK-Projekt). Der Planungszeitraum für die Forschungsarbeiten geht bis 2015, das Speichervolumen ist auf 100.000 Tonnen CO₂ begrenzt.

Stadium:

In Betrieb

Beteiligung der Bürger:

In Ketzin gilt öffentliche Akzeptanz für solche Vorhaben als von zentraler Bedeutung. Das Forschungsprojekt wurde von Beginn an durch offene und transparente Information der Öffentlichkeit begleitet, die im In- und Ausland mediale Resonanz erzielte. Es werden wöchentliche Führungen über den Standort angeboten, in deren Umfang die Teilnehmer auch Vorträge über die Forschung und wissenschaftliche Methoden zur Überwachung der CO₂-Ausbreitung anhören können (<http://www.co2ketzin.de/>).

3.4.5 Straßen- und Schienentrassen

Feste Fehmarnbeltquerung

Vorhaben:

Zwischen den Inseln Fehmarn (Deutschland) und Lolland (Dänemark) soll ein Tunnel gebaut werden, der die Reisezeit verkürzt und Umwege erspart. Die Baureife wird für 2016 und die Inbetriebnahme für 2021 angestrebt.

Vorhabenträger:

Das Vorhaben wurde vom dänischen Staat angestoßen und vertraglich zwischen der Bundesrepublik und Dänemark geregelt. Eigentümer der Querung wird Dänemark sein. Die Bauherrschaft obliegt der Femern A/S, einem dänischen Staatsunternehmen.

Dimension:

Die Feste Fehmarnbeltquerung wird als 17,6 km langer Absenktunnel für den kombinierten Schienen- und Straßenverkehr realisiert. Hierfür wurden vier Spuren und zwei Gleise geplant. Die Baukosten sind mit 5,5 Mrd. Euro angesetzt, die Betriebskosten werden sich auf etwa 73,7

Mio. Euro jährlich belaufen. Diese Kosten werden vom Staat Dänemark getragen und durch Mautgebühren refi nanziert.

Gemäß dem zwischen beiden Staaten abgeschlossenen Staatsvertrag obliegen Planung, Finanzierung und Bau der Binnenlandanbindung dem jeweiligen Staat.

Stadium:

Das Vorhaben befindet sich in Deutschland aktuell im frühen Stadium des Planfeststellungsverfahrens, das im Januar 2015 abgeschlossen werden soll. In Dänemark wird ebenso ein Genehmigungsverfahren abgewickelt, in dessen Rahmen ein passendes Baugesetz verabschiedet werden soll. Auch dessen Ende ist für Januar 2015 anvisiert.

Mit diesen Daten verzögert sich das Projekt um etwa ein Jahr. Als Grund dafür werden die Komplexität des Vorhabens und die grenzübergreifende Zusammenarbeit genannt.

Das Raumordnungsverfahren für die Binnenlandanbindung via Zugverkehr in Schleswig-Holstein wurde im Juni 2010 von der Deutschen Bahn beantragt. Von April 2011 bis Juni 2012 werden die Unterlagen für das Raumordnungsverfahren erstellt. Im Juli 2012 sollen diese an das Innenministerium weitergegeben werden, zwischen August und September 2012 werden diese ausgelegt. Der Raumordnungsbeschluss wird für April 2013 erwartet. Im Mai 2013 kann dann die Vorplanung endgültig abgeschlossen werden.

Beteiligung der Bürger:

Seitens des Bauherrn Femern A/S findet in den Genehmigungsverfahren, in Deutschland also im noch stattfindenden Planfeststellungsverfahren, lediglich die vorgegebene Beteiligung durch Anhörung statt.

Im Herbst 2011 wurde von Bundesverkehrsminister Ramsauer und dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Carstensen ein Dialogforum eingerichtet. Dieses wird vom ehemaligen deutschen Botschafter in Dänemark, Christoph Jessen, geleitet. In diesem sollen laut Ramsauer „nur das wie, nicht das ob“ diskutiert werden.

Dem Dialogforum gehören 25 Teilnehmer an. Diese setzen sich wie folgt zusammen: Mitgliedern der „Allianz gegen eine Fehmarnbeltquerung“, Vertretern der Bahn, des Deutschen Hotel- und Gaststättengewerbes, des DGB, der Femern A/S, des Kreisbauernverbandes, des Landesnaturschutzverbandes, des örtlichen Tourismus-Verbandes, des Schleswig-Holsteinischen Heimatbundes sowie kommunale Akteure und Behördenvertreter des Landes und der Wirtschaft.

Bis einschließlich Juni 2012 gab es bislang sechs Sitzungen des Forums.

Kostenschätzung:

<http://www.femern.de/Material+folder/Documents/2011/Konsolidierte+Kostensch%C3%A4tzung+f%C3%BCr+die+Feste+Fehmarnbeltquerung+-+August+2011>

Zeitplan:

<http://www.femern.de/Material+folder/Documents/2012/Zeitplan+f%C3%BCr+das+Querungsbauwerk+mit+den+dazugeh%C3%B6rigen+Rampenanlagen+der+Festen+Fehmarnbelt>

Verzögerung des Zeitplans:

<http://www.femern.de/Service/Presse/Pressemitteilungen/Beh%C3%B6rdliche+Genehmigungen+erfordern+mehr+Zeit>

Informationen Raumordnungsverfahren:

http://www.deutschebahn.com/contentblob/2199024/fehmarbelt__feste__fahrbahn__de/data.pdf;jsessionid=AA6C727F03D70C2E13D34A4D0F5C6F54.ecm-ext-cae-slave1-buchholz

Dialogforum mit Unterlagen:

<http://www.heimatbund.de/dialogforum/>

Teilnehmerliste Dialogforum:

<http://www.heimatbund.de/dialogforum/teilnehmer05092011.pdf>

Ergänzung der A 281

Vorhaben:

Die A 281 besteht derzeit nur aus zwei Teilabschnitten. Diese sollen um drei weitere Teilabschnitte ergänzt werden.

Vorhabenträger:

Land Bremen

Dimension:

Die beiden bestehenden Teilabschnitte sind insgesamt 7 km lang. Im vollständigen Zustand soll die Autobahn 20 km Länge erreichen.

Stadium:

Das Vorhaben ist seit den 1980er Jahren Thema in Bremen. 2008 wurde ein erster Runder Tisch eingerichtet, der nach 16 Sitzungen im Juni 2009 eine Vorzugsvariante empfahl. Parallel zur Arbeit des Runden Tisches erfolgt im April 2009 der Planfeststellungsbeschluss, gegen den Klage eingelegt wurde. Dieser Klage wurde 2010 vom Bundesverwaltungsgericht stattgegeben. Nach öffentlichen Diskussionen wurde schließlich im Januar 2011 vom Bremer Senat ein weiterer Runder Tisch eingerichtet, der im April 2011 seinen Abschlussbericht vorlegte. Bis Ende 2012 soll das Raumordnungsverfahren beendet sein. Baubeginn ist für 2017 und Verkehrsfreigabe für 2020 angestrebt.

Beteiligung der Bürger:

Einrichtung zweier Runder Tische in den Jahren 2008 und 2011.

Informationen:

<http://www.a281-menschengerecht.de/aktuelles/archiv-aktuelles.html>

<http://www.a281-menschengerecht.de/>

Auf der Internetseite der Bürgerinitiative finden sich eine detaillierte Aufstellung des zeitlichen Ablaufs, der Abschlussbericht des RT 2008, vollständige Unterlagen zum RT 2011 und Dokumente zur Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht. Die vorhandenen Informationen sind verhältnismäßig objektiv.

Vierstreifiger Ausbau der B 10 zwischen Landau und Pirmasens

Vorhaben:

Die durch die Südpfalz verlaufende B10 soll von zwei auf vier Fahrstreifen ausgebaut werden.

Vorhabenträger:

Land Rheinland-Pfalz

Dimension:

Die auszubauende Strecke der B10 ist 43 km lang und verläuft zwischen Landau und Pirmasens durch den südlichen Pfälzerwald. Auf dem relevanten Teilstück durchläuft sie zweistreifig vier Tunnel. Da das Verkehrsaufkommen eher zu- als abnimmt, wurde 2003 vom Bund im Bundesverkehrswegeplan der vierstreifige Ausbau der B10 in vier Bauabschnitten vorgesehen.

Stadium:

Die B10 befindet sich aktuell im Bau. Die ersten beiden Abschnitte sind bereits fertiggestellt, der dritte Abschnitt soll 2012 ausgebaut sein. Spatenstich für den vierten Abschnitt war im Juni 2010, dieser soll bis 2016 fertiggestellt sein.

Beteiligung der Bürger:

Im Herbst 2003 entschloss sich die rheinland-pfälzische Landesregierung, vor dem Planfeststellungsverfahren eine Mediation zu schalten, da die Planung des Ausbaus von Bürgerseite mit großem Argwohn und heftigen Kontroversen begleitet wurde. Das Mediationsverfahren wurde ausdrücklich auf den Ausbauabschnitt Landau – Queichhambach beschränkt. 2004 wurde in insgesamt neun Sitzungen unter Hinzuziehung von Experten der Ausbau in einem Mediationsverfahren diskutiert. 2005 wurde die Mediation für gescheitert erklärt. 2010 erfolgte der Planfeststellungsbeschluss. Nach der Landtagswahl im März 2011 wird von der rot-grünen Landesregierung ein neues Mediationsverfahren angestrebt, das 2012 beginnen soll.

Informationen:

Internetseite der Mediation B10:

<http://www.mediation-b10.de/>, die Seite wurde wahrscheinlich seit 2004 nicht mehr gepflegt. Unterseiten sind:

http://www.mediation-b10.de/inhalt/01_grundsuetze.html	Grundsätze
http://www.mediation-b10.de/inhalt/02_beteiligte.html	Beteiligte
http://www.mediation-b10.de/inhalt/03_mediatoren.html	Mediatoren
http://www.mediation-b10.de/inhalt/04_foren.html	Foren,
Vorbereitungsunterlagen, Protokolle und Abschlussbericht	
http://www.mediation-b10.de/inhalt/05_termine.html	Termine
http://www.mediation-b10.de/inhalt/06_presse.html	Presseerklärungen
http://www.mediation-b10.de/download/Abschlussbericht.pdf	Abschlussbericht

BI pro Ausbau:

<http://www.b10-neu.de/php/index.php>

<http://www.b10-4spurenjetzt.de/pages/die-buergerinitiative/aktionen-und-positionen.php>

Mediationsverfahren 2012:

http://www.rhein-zeitung.de/startseite_artikel,-Ministerium-Mediation-fuer-B10-soll-2012-beginnen-_arid,337321_regid,1.html

3.4.6 Konventionelle Kraftwerke

Steinkohlekraftwerk Staudinger – Neubau Block 6

Vorhaben:

Das Kohlekraftwerk Staudinger in Großkrotzenburg (Hessen) sollte um einen Kraftwerksblock – Block 6 – erweitert werden.

Vorhabenträger:

Betreiberkonzern E.ON

Dimension:

Der geplante Kühlturm sollte 178 m hoch werden, das Kesselhaus 122 m. Das Kraftwerk hätte einen Wirkungsgrad von 46 % haben sollen und eine Leistung von 1.100 MW erbringen sollen, was im Vergleich zum bisherigen Zustand einen Anstieg der Effizienz gebracht hätte. Bei Inbetriebnahme von Block 6 sollten Block 1 – 3 abgeschaltet und schließlich rückgebaut werden. Der Kohleverbrauch hätte dann bei etwa 3,5 Mio. t pro Jahr liegen sollen.

Stadium:

Im Juni 2009 wurde das Raumordnungsverfahren abgeschlossen. Der Raumordnungsbeschluss legte fest, dass der Bau des neuen Blocks unter Einhaltung bestimmter Maßgaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt.

Im Juli 2009 wurde das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren eingeleitet, Ende 2010 vom Regierungspräsidium Darmstadt die erste Teilgenehmigung für den Bau von Anlagengebäuden und Aus- und Neubau von Werksstraßen. Im Juli 2011 erhielt E.ON die zweite Teilgenehmigung zur Herstellung von Baugruben. Ende März 2012 erteilte das RP Darmstadt die wasserrechtliche Erlaubnis für die Entnahme und Einleitung von Wasser aus bzw. in den Main. Die erteilten Genehmigungen wurden u.a. von der Stadt Hanau beklagt. Im Dezember 2012 hat der Staudinger-Betreiber Eon seine Teilgenehmigungen für den Bau von Block 6 an das Regierungspräsidium Darmstadt zurückgegeben, d. h., der Block 6 wird nicht gebaut werden.

<http://www.fr-online.de/hanau-und-main-kinzig/kraftwerk-staudinger-block-6-ist-geschichte,1472866,21037674.html>

Beteiligung der Bürger:

Um verschiedenen Interessengruppen der Region zu berücksichtigen und ihnen eine Informationsplattform zu bieten, startete Staudinger im Mai 2007 ein Kraftwerksforum, über dessen Arbeit unter anderem auf einer eigenen Informationsseite im Internet berichtet wurde. Das Forum wurde vom Institut für Organisationskommunikation (IFOK) als neutralem Vermittler organisiert und geleitet und von Ralf Eggert und Ann-Kristin Barth moderiert.

Dem Forum gehörten neben den Moderatoren 26 Mitglieder an. Dazu zählen

- 8 Vertreter der umliegenden Städte und Gemeinden,
- 3 Vertreter der umliegenden Kreise,
- 5 Vertreter regionaler Wirtschaft und Verbände,
- 3 Vertreter der Kirchen,
- 4 Vertreter von Umweltverbänden und Vereinen,
- 3 Vertreter der E.ON Kraftwerke GmbH.

Auf der Internetseite des Kraftwerksforums wurden Bürger dazu angehalten, sich einzubringen. Über ein Kontaktformular konnten Anregungen oder Fragen an das Forum gesandt werden, die die Mitglieder des Forums in den Sitzungen diskutierten bzw. beantworteten. Die in wenigen Sätzen beantworteten Fragen waren dann auf der Internetseite des Forums einsehbar. Protokolle waren nicht einsehbar. Die Inhalte der Treffen des Forums konnten den Presseinformationen entnommen werden.

Im Januar 2013 wurde das Forum nach der Aufgabe der Ausbaupläne eingestellt:

<http://www.fr-online.de/hanau-und-main-kinzig/grosskrotzenburg-letztes-forum-zum-staudinger-ausbau,1472866,21610580.html>

Zweite Teilgenehmigung:

http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/zentral_Internet?rid=zentral_15/zentral_Internet/nav/2d3/2d360035-d7bb-8c01-33e2-dc44e9169fcc,09750e2c-d406-d031-f012-f31e2389e481,22222222-2222-2222-2222-222222222222,22222222-2222-2222-2222-222222222222,11111111-2222-3333-4444-100000005004.htm

Wasserrechtliche Erlaubnis:

http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?rid=HMdI_15/RPDA_Internet/nav/1e3/1e3605fe-78c2-9011-1010-43765bee5c94,6d2402d8-6817-5631-79cd-aa2b417c0cf4,,11111111-2222-3333-4444-100000005004%26_ic_uCon_zentral=6d2402d8-6817-5631-79cd-aa2b417c0cf4%26overview=true.htm&uid=1e3605fe-78c2-9011-1010-43765bee5c94

3.4.7 Bahnhöfe

Stuttgart 21

Vorhaben:

Verkehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart. Die Bauarbeiten begannen am 02.02.2010. Die Inbetriebnahme wurde seither von Dezember 2019 auf 2022 verschoben und gilt inzwischen als unwahrscheinlich.

Vorhabenträger:

Die Deutsche Bahn ist sowohl Vorhabenträger als auch Bauherr.

Dimension:

Der Kopfbahnhof Stuttgart Hauptbahnhof soll zu einem Durchgangsbahnhof umgebaut werden. Die Gleisabschnitte werden in Tunnel verlegt, die frei werdenden Gleisflächen der Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt. Zusätzlich sind drei neue Bahnhöfe geplant. Die geschätzten Kosten liegen bei knapp 6 Milliarden Euro, Presseberichte gehen von einer Summe von knapp 7 Milliarden Euro aus.

Stadium:

Nach dem Raumordnungsverfahren wurde das Projekt durch den Vorhabenträger in sieben Planungsabschnitte aufgeteilt. Für fünf der Abschnitte liegen bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse vor, bei den übrigen beiden stehen die Anhörungen noch aus.

Beteiligung der Bürger:

Das Bürgerforum zum Projekt Stuttgart 21 wurde durch einen Vorschlag von Schlichter Dr. Geißler von der Landeshauptstadt Stuttgart umgesetzt.

"Das Forum soll helfen, den Dialog weiterzuführen und den Baufortschritt kritisch zu begleiten. Darin werden wir mit Experten all die Fragen und Themen diskutieren, die wir als Stuttgarter Bürger zum Bau von Stuttgart 21 haben – zu den Bäumen, zum Mineralwasser, zu den städtebaulichen Entwicklungen."

Zusätzlich gibt es einen Koordinationskreis Bürgerforum, der sich aus Mitgliedern des Stuttgarter Gemeinderats, Vertretern von Bahn und Land, Zivilgesellschaft, Region, Bezirksvorstehern und Vertretern des Jugend- und Seniorenrates zusammensetzt. Entschieden wird hier über die Themen des Expertenforums und der Dialog-Veranstaltungen.

Kostenschätzung:

<http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/details/kosten-und-finanzierung/s21-neuordnung-bahnknoten-stuttgart/>

Zeitplan:

<http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/auf-der-baustelle/zeitplan/>

Informationen Raumordnungsverfahren:

<http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/mediathek/detail/media/das-raumordnungsverfahren-stuttgart-21/mediaParameter/show/Medium/>

Dialogforum mit Unterlagen:

<http://www.buergerforum-s21.de/index.php?id=31>

Teilnehmerliste Dialogforum:

<http://www.buergerforum-s21.de/index.php?id=56>

Informationen zu Verfahrensständen:

<http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/auf-der-baustelle/verfahrensstaende/>

Hauptbahnhof Wien

Vorhaben:

Umbau des Wiener Hauptbahnhofs (statt zweier Kopfbahnhöfe soll ein Durchgangsbahnhof entstehen), Neubau des Bahnhofsvorplatzes

Vorhabenträger:

ÖBB-Infrastruktur AG (Planung, Bau, Finanzierung, Anlagenmanagement der Bahn-Infrastruktur), OBB-Immobilienmanagement GmbH (Projektentwicklung, BahnhofCity, Verwertung freierwerdender Flächen) und die Stadt Wien als Bauherrin.

Dimension:

Umbau der Wiener Innenstadt in einem Umfang von 190 ha. Diese umschließen den Neubau von Büroflächen (550.000 m²), 5.000 neue Wohnungen und einem 8 ha großen Park sowie Schulen und Kindergärten. Die Kosten sollen sich auf 850 Mio. Euro belaufen.

Stadium:

2006 wurde der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan für das Projekt vom Wiener Gemeinderat beschlossen. 2009 wurde mit der Abtragung der Bahnsteig- und Gleisanlagen des Südbahnhofs begonnen. Seit 2011 stehen die Tragwerke der Dachkonstruktion, im April 2012 wurden die ersten zwei Gleise fertiggestellt. Im September 2014 soll das Einkaufszentrum eröffnet werden, die vollständige Inbetriebnahme ist für 2014 angestrebt.

Beteiligung der Bürger:

Seit 2006 finden in den sechs vom Umbau berührten Bezirken im sechsmonatigen Rhythmus Informationsveranstaltungen statt. In diesen werden die Sprecher der wichtigsten Dialoggruppen persönlich von den Projektleitern der Projektpartner informiert. Im Rahmen dieser Veranstaltungen finden durch neutrale Mediatoren moderierte Diskussionen statt, in denen diskutiert wird.

Mit speziellen Dialoggruppen (Autofahrer, Anwohner, Mieter) werden im Jahresrhythmus fachspezifische Arbeitsgespräche geführt. Für die Öffentlichkeit gab es bis dato 17 Veranstaltungen, unter anderem Tage der offenen Tür. Für Bürgerinitiativen werden Führungen angeboten, seit Baubeginn steht „rund um die Uhr“ ein Ombudsmann zur Verfügung, der im direkten Kontakt zu den Beteiligten steht.

Verwendete Methoden waren die Bürgerversammlung, Runde Tische, die integrierte Mediation und das Ephesos Modell. Die Beteiligung läuft zwar aktuell noch, hat aber bereits für ein „vertrauensvolles Beziehungsklima“ und eine neutrale bis positive Berichterstattung gesorgt.

Zehnteilige Kurzbeschreibung der Beteiligung:

http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Praxisbeispiele/Hauptbahnhof_Wien.pdf

Zusammenfassung der Fakten und Zahlen:

http://www.hauptbahnhof-wien.at/de/Presse/Publikationen/Folder/Faktenblatt_April_2012.pdf

Internetseite:

<http://www.hauptbahnhof-wien.at/>

3.4.8 Flughäfen

Flughafen Frankfurt

Vorhaben:

Ausbau und Betrieb des Frankfurter Flughafens

Vorhabenträger:

Fraport AG (Börsennotierte Aktiengesellschaft, Mehrheitseigner Land Hessen und Stadt Frankfurt). Die bisher drei institutionellen Ausformungen des informellen konfliktmindernden Verfahrens waren jeweils vom Land Hessen initiiert und in Form weisungsfreier Organisationen mit unabhängiger externer Organisation und fachlicher Begleitung eingerichtet. Die Finanzierung der informellen Verfahren erfolgte im Wesentlichen durch Beiträge des Landes Hessen sowie der Fraport AG.

Dimension:

Steigerung der Flugbewegungen von 450.000 auf in 2007 prognostizierte 700.000 Bewegungen bis zum Jahr 2020, Bau einer weiteren Landebahn, Bau eines dritten Terminals sowie weiterer Infrastruktureinrichtungen des Flughafens.

Stadium:

In 2007 wurde der Planfeststellungsbeschluss durch das Land Hessen erteilt. Die Inbetriebnahme der neuen Bahn erfolgte in 2011. Das dritte Terminal ist in der Baugenehmigungsphase, allerdings soll die Realisierung zeitlich verschoben werden, da die antizipierten Steigerungsraten der Verkehrszahlen noch nicht eingetreten sind. Seit 2008 wurde das Forum Flughafen und Region eingerichtet, eine paritätisch von Luftverkehrswirtschaft und Kommunen kontrollierte und vom Land finanzierte Einrichtung, die sich vornehmlich der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes /u.a. lärmärmere An- und Abflugverfahren) widmet, eine große Lärmwirkungsstudie beauftragt hat und unter deren Dach das unabhängige Umwelt- und Nachbarschaftshaus agiert, dessen Aufgaben u.a. die Information von Bürgern sowie Monitoring beinhaltet. Während die neu gebaute Landebahn Nord-West im Herbst 2011 in Betrieb genommen wurde, wurde der Bau des Terminals 3 zunächst zurückgestellt. Der Bau des Terminals stößt in der Region auf Widerstand, außerdem bestehen seitens der Anteilseigner Land Hessen und Stadt Frankfurt Zweifel, ob den Investitions- und Betriebskosten auch ein entsprechender Bedarf gegenüber steht. Allerdings wurde die Planfeststellung auch zum Terminal seitens des Bundesverwaltungsgerichts für rechtmäßig erkannt, so dass Fraport sich rechtlich hierauf berufen kann. Fraport hält an dem Plan für das neue Terminal fest und hat weitere erforderliche Genehmigungsentscheidungen herbeigeführt (Stand 2014).

Beteiligung der Bürger:

Die informellen Verfahren am Frankfurter Flughafen beinhalteten jeweils verschiedene Säulen. Das Mediationsverfahren (1998-2000) wurde unter Vertreterinnen und Vertretern von Luftverkehrswirtschaft, Kommunen, Politik und Verbänden unter Leitung von drei unabhängigen Mediatoren aus Politik, Umweltbewegung und regionaler Wirtschaft durchgeführt. Anhörungen, Gutachten sowie die Ergebnisse der Verhandlungen und eine Dokumentation der Arbeiten wurden veröffentlicht. Eine Beteiligung der Bürger im engeren

Sinn vor Verabredung der Mediationsergebnisse erfolgte nicht. Die Nachfolgeorganisation Regionales Dialogforum (2000-2008) bestand zum einen wieder aus einem Gremium aus Stakeholdern. Dieses sollte die weiteren Schritte zur Umsetzung des Mediationsergebnisses ausarbeiten und verhandeln. Diese Arbeit erfolgte in Form von „joint fact finding“ Vorgehensweisen, z.B. die gemeinsam definierte Aufgabenstellung und Vergabe von Gutachten zu den relevanten Themen. Alle Materialien und Ergebnisse wurden aktuell veröffentlicht. Das RDF verfügte zudem über ein festes Bürgerbüro, eine umfassende Webseite und führte zahlreiche öffentliche Veranstaltungen und Anhörungen, Schulbesuche, Informationsmobil etc. durch. In 2008 wurde das RDF durch das Forum Flughafen und Region (FFR) abgelöst, da nun nicht mehr die Umsetzung des Mediationspakets mit den Schwerpunkten Ausbau und Nachtflugverbot, sondern der Aktive Schallschutz sowie Monitoring im Vordergrund stehen sollte und eine Steuerungsstruktur geschaffen werden sollte, die diese umsetzungsorientierten Aufgaben effektiv bewältigen kann. Mit der Einrichtung des Umwelt- und Nachbarschaftshauses wurde eine Einrichtung geschaffen unter dem Dach des FFR, das u.a. als Anlaufstelle für Bürger dienen soll. Es wurde eine ständige Ausstellung eingerichtet sowie Bürgerveranstaltungen durchgeführt.

Alle drei Strukturen verfügten jeweils über eine unabhängige wissenschaftliche Beratung und Begleitung, die unter anderem sicherstellen sollte, dass auch Akteure, die nebenberuflich an den Verfahren beteiligt sind, auf Augenhöhe verhandeln können, in dem sie auf die Beratung zurückgreifen können.

Neben den informellen Verfahren waren sowohl die Festlegungen zum Ausbau im Landesentwicklungsplan (2000 und 2007), das Raumordnungsverfahren, das Planfeststellungsverfahren zum Ausbau und jüngst auch die Erstellung des Lärmaktionsplans gemäß Umgebungslärmrichtlinie mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden.

Internetseite des aktuellen Dialogprozesses mit weiteren Links auch zur Dokumentation von Mediationsverfahren und RDF:

<http://www.forum-fluhafen-region.de>

Flughafen Wien

Vorhaben:

Geplant ist eine dritte Piste, angedacht als Parallelpiste zur bestehenden Piste 11/29. Baubeginn soll frühestens 2016 sein, in Betrieb wird die Piste vermutlich 2020 oder 2021 gehen können. Zusätzlich wird der Bau eines weiteren Terminals in Erwägung gezogen.

Vorhabenträger:

Flughafen Wien AG

Dimensionen:

Geplant ist eine Parallelpiste zur bestehenden Piste 11/29 mit einer Länge von knapp 3.7 km und 60 m Breite. Diese sei nötig, um die steigenden Passagierzahlen und die damit einhergehende Zunahme der Flugbewegungen bedienen zu können. Die Baukosten belaufen sich auf ca. 2 Milliarden Euro.

Stadium:

Im März 2007 reichte die Flughafen Wien AG einen Genehmigungsantrag für die 3. Piste mit allen notwendigen Unterlagen ein. Die Unterlagen mussten innerhalb der UVP-Überprüfung weiter ergänzt werden und lagen 2008 zur öffentlichen Einsicht aus. Seit dem 10. Juli 2012 liegt der Bescheid für den Bau der 3. Piste vor.

Beteiligung der Bürger:

Starke Gegenwehr kam vor allem aus der nahen Umgebung des Flughafens. Die Anwohner befürchten eine hohe Zunahme der Lärmbelastung durch die dritte Piste. Um den Bedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung gerecht werden zu können, wurde ein Mediationsvertrag abgeschlossen, der Maßnahmen und Regelungen vorsieht, die zu einer Entlastung der Bürger führen soll.

Zudem wurde ein Dialogforum gegründet bestehend aus den Vertretern des Flughafens Wiens, Bürgerinitiativen und betroffener Parteien, die so die Gelegenheit zur Mitsprache erhalten.

Seit 2002 werden Maßnahmen gegen die Flugverkehrsbelastung im Mediationsverfahren und Dialogforum diskutiert.

Für Wien und Niederösterreich ist keine Volksabstimmung über den Bau der geplanten 3. Piste vorgesehen.

Kostenschätzung:

Eine Kostenschätzung für das Projekt 3. Piste steht noch nicht fest.

Verzögerung des Zeitplans:

<http://www.vienna.at/flughafen-wien-verzoegerung-bei-3-piste-um-zwei-jahre-moeglich/3523449>

Informationen Genehmigungsverfahren:

http://www.noel.gv.at/bilder/d63/VIE_Genehmigungsbescheid.pdf

Teilnehmerliste Dialogforum:

http://www.dialogforum.at/jart/prj3/dialog_forum/dialog_forum.jart?rel=de&content-id=1161950414279&reserve-mode=active

Dialogforum mit Unterlagen:

http://www.dialogforum.at/jart/prj3/dialog_forum/dialog_forum.jart?rel=de&content-id=1148123418500&reserve-mode=active

Informationsmaterial zum Projekt Piste 3:

http://www.viennaairport.com/jart/prj3/va/uploads/data-uploads/Konzern/projektinfo_piste3_de.pdf

Flughafen Berlin Schönefeld

Vorhaben:

Änderung der Flugrouten durch die Deutsche Flugsicherung

Vorhabenträger:

Die Änderungen der Flugrouten wurden durch die Deutsche Flugsicherung veranlasst.

Dimension:

Die neu geplanten Flugrouten weichen um 15° von ihrer geraden Linie ab. Die nordwestliche Route wird entlang der Stadtgrenzen Berlins nahe Lichtenrade, Teltow, und vier weiteren Stadtteilen Berlins führen. Hinzu kommen zwei Nuklearanlagen, die in den neu geplanten Flugrouten liegen und hohes Gefahrenpotenzial bei Abstürzen darstellen.

Stadium:

Die aktuellen Arbeiten im Forum befassen sich mit Schallschutz und Stadtentwicklung. Die Auseinandersetzung über die Flugrouten findet vor Gericht statt.

Beteiligung der Bürger:

Seit September 2006, mit Bau des Flughafens Berlin Brandenburg International, wurde das Dialogforum BER ins Leben gerufen, um einen „fairen, transparenten und intensiven Dialog zwischen den Mitgliedern auf unterschiedlichen Ebenen zu fördern und zu gestalten.“ Ziel ist es, gemeinsam das Flughafenumfeld zu entwickeln und gemeinsame Vereinbarungen zu treffen.

Die Finanzierung des Dialogforums wird durch den Berliner Flughafen gewährleistet und durch einen externen Moderator geleitet.

Insgesamt fanden bisher 11. Dialogforen statt.

Dialogforum mit Unterlagen:

<http://www.dialogforum-ber.de/DE/index.html>

Teilnehmerliste Dialogforum:

<http://www.dialogforum-ber.de/DE/mitglieder-vorsitzender.html>

3.4.9 Hochwasserschutz und Gewässer

Polderbau bei Ludwigshafen

Vorhaben:

Bau eines Polders in der Nähe der Gemeinden Waldsee, Altrip und Neuhofen

Vorhabenträger:

Land Rheinland-Pfalz

Dimension:

Der geplante Polder soll eine Rückhaltekapazität von 9,2 Mio. Litern Wasser haben, um rheinabwärts liegende Städte wie Mannheim und Ludwigshafen zu schützen. Die Baukosten sind auf etwa 40 Mio. Euro geschätzt, die Planung ist abgeschlossen.

Stadium:

Die Gemeinde Altrip ist bei Rheinhochwasser häufig von Druckwasserproblemen betroffen, wodurch bei hohen Grundwasserständen in den Kellern Wasser eindringt.

1992 wurde vom damaligen pfälzischen Ministerrat eine Auswahl von drei Standorten (Wörth/Neupotz, Mechttersheim und Waldsee/Altrip/Neuhofen) bestimmt, die in einem raumplanerischen Verfahren auf ihre Eignung als Poldergebiete überprüft werden sollen. Im Juni 1995 endete das Raumordnungsverfahren mit einem positiven Raumordnungsbeschluss

für alle drei zukünftigen Polder. Im November 2000 bestätigte die obere Landesplanungsbehörde (SGD Süd) die weitere Gültigkeit des raumordnerischen Entscheids von 1995. Im Januar 2002 beantragte das Land Rheinland-Pfalz bei der SGD Süd die Planfeststellung für den Bau des Polders. Die obere Landesplanungsbehörde teilte im März 2002 mit, dass trotz Überschreitens der 5-Jahres-Frist keine Planungen bekannt seien, die der Planfeststellung im Weg stünden. Weiterhin reichte die SGD Süd im Januar eine Umweltverträglichkeitsstudie und eine Natura-2000-Verträglichkeitsstudie zum Vorhaben ein.

Im August 2002 erfolgte die öffentliche Bekanntmachung, im September die Planauslegung.

Im September 2002 wurde Einwendung gegen den Plan eingelegt. Hauptgründe dafür waren die Angst der Einwohner vor den hohen Grundwasserständen und deren Folgen sowie nicht mehr realistische Annahmen des Raumordnungsverfahrens von 1995.

Im Mai 2003 fand ein Erörterungstermin statt, am 20. Juni 2006 (sic!) wurde daraufhin der Plan festgestellt. Der Planfeststellungsbeschluss enthält Auflagen und ordnet Beweissicherungsmaßnahmen an.

Im Juli 2006 wurde Klage seitens der Gemeinde Altrip vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Gründe waren naturschutz- und artenschutzrechtliche Bewertungen und Belange sowie Rügen bezüglich der UVP, die im Dezember 2007 zurückgewiesen wurde. Die Gemeinde und zwei Bürger gingen daraufhin in Revision. Im Februar 2009 wurde die Klage vom Obergerverwaltungsgericht Koblenz unter Ausschluss einer Revision abgewiesen. Gegen diesen Entschluss legte die Gemeinde im Juni 2009 Einspruch beim Bundesverwaltungsgericht Leipzig ein.

Im Januar 2012 setzte das Bundesverwaltungsgericht Leipzig den Fall aus und legte dem Europäischen Gerichtshof Fragen zur Auslegung der Europäischen Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie vor. Diese Fragen sind verwaltungsrechtlicher Art.

Beteiligung der Bürger:

Kaum. Es fanden einige Informationsveranstaltungen und Einzelgespräche mit Bürgern und Gemeindevertretern statt. Die hier (<http://www.mulewf.rlp.de/aktuelles/einzelansicht/archive/2006/october/article/polder-waldseealtripneuhofen/?print=1&cHash=3dbbe4f09e6a9c1cc1addba5ecab9615>) erwähnten Termine und Erörterungen sind gesetzlich vorgeschrieben.

Informationen:

Pressezusammenfassungen seit 2007 zum Thema Polderbau in Waldsee/Altrip/Neuhofen:

<http://www.altriper.de/html/presse.htm>

Zeitungsartikel zur EuGH-Vorlage:

<http://www.baumann-rechtsanwaelte.de/aktu/download/Polder-zieht-weite-Kreise.pdf>

Vorlage vor den EuGH:

http://www.kostenlose-urteile.de/BVerwG_BVerwG-7-C-2011_Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz-erneut-auf-dem-Pruefstand-des-Europaeischen-Gerichtshofs.news12846.htm

Urteil des Obergerverwaltungsgerichts 2009 (mit Informationen zum Planungsprozess des Vorhabens):

<http://www3.justiz.rlp.de/rechtspr/DisplayUrteil.asp?rowguid={64B9FA6D-F745-4CB6-B1EA-ADA8627F37C6}>

Ausbaustufe an der Donau

Vorhaben:

Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen (Bayern), Neubau einer Staustufe

Vorhabenträger:

Bund und Freistaat Bayern

Dimension:

Zwischen Straubing und Vilshofen befindet sich ein ungeregelter Abschnitt der Donau in relativ natürlichem Zustand. An dieser Stelle ist die Fahrrinntiefe der Donau mit 2 m unter RNW (Regulierungsniederwasserstand, Wasserstand, der an durchschnittlich 94 % der Tage eines Jahres an einem Pegel erreicht bzw. überschritten wurde) geringer als vor und nach dem Abschnitt. Die Fahrrinntiefe flussaufwärts beträgt 2,9 m unter RNW, flussabwärts 2,8 m RNW. Dies beeinträchtigt die Leistungsfähigkeit der Donau und verursacht Unfälle.

Im Rahmen einer zu 50 seitens der EU geförderten Studie sollen „umfassende und ergebnisoffene“ Untersuchungen (anfangs wurden ob und wie diskutiert, aktuell nur noch wie) zum Ausbau der Donau geführt werden, um eine allgemein verträgliche Lösung zu finden.

Stadium:

Über den Ausbau dieses Abschnitts wird seit etwa 50 Jahren diskutiert. Im Juni 2002 sprach sich der Bundestag nur für die Suche nach Lösungen ohne Staustufen aus. Der Freistaat Bayern vertrat die Ansicht, dass in einer „unvoreingenommenen Überprüfung“ verschiedene Varianten in einem Raumordnungsverfahren überprüft werden müssen.

Ende 2003 wurde ein Raumordnungsverfahren eingeleitet. Die Bundesregierung stellte den Antrag für Variante A, in der flussregelnde Maßnahmen ohne Staustufe überprüft wurden. Der Freistaat Bayern stellte drei weitere Varianten (B – D mit Untervarianten) vor, die den Bau von einer bis drei Staustufen vorsehen. Alle Varianten sahen eine Anpassung des Hochwasserschutzsystems vor. Im März 2006 wurde das Verfahren in Niederbayern mit der landesplanerischen Beurteilung abgeschlossen, die Variante C in ihrer Untervariante C280 allein als raumverträglich beurteilt.

Da der Bund zu einer Finanzierung eines Planfeststellungsverfahrens nur für Variante C280 unter Ausschluss der Variante A nicht bereit war, wurde in Abstimmung mit Bayern bei der EU eine Studie zur Förderung angemeldet. In dieser Studie sollen in einer erhöhten Untersuchungstiefe technische und ökologische Details des Donauausbaus ermittelt werden. Im November 2008 entschied die EU-Kommission, die Kosten der variantenunabhängigen Untersuchungen zum Ausbau der Donau zur Hälfte mit 33 Mio. Euro zu übernehmen. Aktuell werden nun „in Planfeststellungstiefe“ die naturnahe Variante A und Variante C280, die ein Stauwehr vorsieht, untersucht. Im Rahmen dieser Untersuchungen sollen keine Empfehlungen ausgesprochen werden.

Bis Ende 2012 sollen „umfassende und neutrale“ Ergebnisse vorliegen, auf deren Basis eine politische Lösung gefunden wird.

Beteiligung der Bürger:

Die zuständige Behörde, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) setzt auf Information und Einbindung der Öffentlichkeit bei Durchführung der Studie. Es wurde eine Monitoring-Gruppe eingerichtet, die den Prozess verfolgt. Diese besteht aus vier Vertretern von Umweltbelangen und vier Teilnehmern aus der Wirtschaft, die die laufenden Untersuchungen begleiten. Die Gruppe wird von einem unabhängigen Leiter (Prof. Dr. Hans-Joachim Koch) moderiert und tagt monatlich. Sie erhält schriftliche Ergebnisse der Untersuchungen und kann auf dieser Grundlage Anregungen und Empfehlungen abgeben.

Bislang fanden zwei Informationsforen (im Oktober 2011 und im April 2012) statt, in deren Ablauf die aktuellen Ergebnisse präsentiert wurden.

Informationen:

Zeitlicher Ablauf der Planung:

http://www.donauausbau.wsv.de/anlagen/Rede_STWIVT_Goettler.pdf

Teilnehmer der Monitoring-Gruppe:

http://www.donauausbau.wsv.de/anlagen/Drucksache_17408.pdf, S. 26.

Sonstige Informationen:

<http://www.donauausbau.wsv.de/hintergrund/index.html>

Salzabwasserentsorgung Kaliproduktion Werratal

Vorhaben:

Pipelinebau an die Oberweser / Nordsee zur langfristigen Entsorgung des heute in die Werra bzw. in den Untergrund entsorgten Salzabwassers

Vorhabenträger:

Kali und Salz AG

Dimension:

Es handelt sich um 5-7 Mio. Kubikmeter Salzabwasser im Jahr, die ab 2020 durch eine Pipeline entweder in die Nordsee oder in die Oberweser geleitet werden sollen. Damit soll die bisherige Versenkung von Salzabwasser in den Untergrund sowie die Einleitung von Salzabwasser in die Werra (derzeitiger Grenzwert 2.500 mg/l am Pegel Gerstungen) beendet werden.

Stadium:

Nachdem der Runde Tisch im Jahr 2010 seine Empfehlung abgegeben hatte, setzte er seine Arbeit auf Wunsch der Länder (Hessen, Thüringen, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen) fort, um die Umsetzung seiner Empfehlungen zu begleiten. Derzeit (2013) sind die förmlichen Verfahren für die beiden Pipeline-Varianten gestartet worden. K+S lässt sich aber nach wie vor die Option einer lokalen Entsorgung (Neuartige Integrierte Salzlastspeicherung im Untergrund) offen.

Beteiligung der Bürger:

Angestoßen durch die Landtage initiierten 2008 die beiden Länder Thüringen und Hessen sowie die K+S AG einen Runden Tisch. Dieser sollte die Aufgabe haben, „die Diskussion über die

Verbesserung der Gewässerqualität von Werra und Weser und die Perspektiven nachhaltigen wirtschaftlichen Handelns in der Region auf eine konsolidierte sachliche Grundlage zu stellen, Vertrauen und Akzeptanz zu schaffen und tragfähige Lösungsvorschläge zu entwickeln. ... Thematisch wird die Entwicklung von Vorschlägen zu einer wirksamen Verringerung der Salzbelastung von Werra und Weser eine herausgehobene Bedeutung haben. Der Runde Tisch hat die Aufgabe, hierzu gemeinsam mit dem Unternehmen K+S AG im Hinblick auf Machbarkeit und Akzeptanz tragfähige Lösungen zu entwickeln. Dabei werden die Anforderungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie ebenso zu beachten sein wie die wirtschaftlichen Interessen der Region und die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze.“

Mitglieder des Runden Tisches sind Vertreter der IHK, der Standortkommunen, des Weserbundes und der Gewerkschaften sowie für die Unterlieger in Hessen, Thüringen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Vertreter von Umwelt- und Naturschutzverbänden, Anliegerkommunen, Fischereiverbänden, Bürgerinitiativen sowie die Wasserverwaltungen der Bundesländer (incl. Bremen) und des Bundes.

Die Sitzungen an der Werra liefen streng vertraulich, Beobachter waren zugelassen. Man einigt sich im Dialogprozess einvernehmlich auf möglichst neutrale Sachverständige, die dann von der Wissenschaftlichen Begleitung betreut wurden.

Im Februar 2010 wurde eine Empfehlung verabschiedet, der 22 von 25 Teilnehmenden zustimmten. Die Empfehlung zugunsten einer Nordseepipeline wurde nur vom Vorhabenträger, vom Land Niedersachsen sowie von den niedersächsischen Fischereiverbänden abgelehnt. Der Sachstandsbericht als Basis der Empfehlung war im Vorfeld mit allen Beteiligten abgestimmt worden (alle Unterlagen zu finden unter www.runder-tisch-werra.de).

3.5 Erkenntnisse aus Literatur, Leitfäden und Fallbeispielen

Konflikte um infrastrukturelle Großbauvorhaben lassen sich nach Themen, nach beteiligten Akteursgruppen, nach erreichtem Eskalationsgrad und nach Konfliktursache systematisieren:

- Bei den Themen zeigt sich, dass die Regeln in formellen Verfahren die Adressierung bestimmter Konfliktspekte erschweren. Grundsatzfragen und allgemeine Aspekte wie Landschaft, Heimat, Störung, Verlust entziehen sich der Behandlung in formellen Verfahren. Gerade die Verortung von Energiewendeanlagen im ländlichen Raum führt z. B. dazu, dass die Veränderung der heimatlichen Landschaft ein besonders relevantes Thema ist.
- Ein anderer Aspekt sind Themen, bei denen die Wissenschaft an die Grenzen ihrer Aussagekraft gerät. Dazu gehört etwa die gesundheitliche Wirkung elektrischer oder magnetischer Felder oder von Infraschall. Wenn der Streit um dieses Nicht-Wissen im Mittelpunkt steht, dann wäre als Ursache ein Wissens-Konflikt zu diagnostizieren. Oft ist aber feststellbar, dass es eher um Verteilungskonflikte geht, bei denen die Protagonisten sich des Wissens-Themas bedienen, um ihre eigentlichen Motive zu unterstützen oder zu „maskieren“.
- Die Bearbeitung von Fachthemen im Kreis von Expertinnen und Experten kann beim Streit um wissenschaftliche Fakten ein wichtiger Beitrag zur Konfliktminderung sein. Allerdings reicht dies meistens nicht aus. Es kann aber dabei helfen, den Streit auf die wesentlichen Aspekte zu fokussieren und dann dort zu bearbeiten.
- Verteilungskonflikte können sich auf immaterielle Aspekte (Verlust von Lebensqualität, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Belästigungen), aber auch auf materielle Aspekte

(Immobilienwertverlust, Anstieg Flächenpachtpreise) beziehen. In beiden Fällen ist der Hintergrund jedoch der nicht akzeptierte Umfang der Nachteile bzw. die Ungleichverteilung von Nachteilen und Vorteilen durch die geplante Anlage.

- Verteilungskonflikte spielen sich erst einmal zwischen den direkt von den Nachteilen Betroffenen und dem Vorhabenträger ab. Die Beobachtung zeigt jedoch: Konflikte werden dann im Hinblick auf eine Infragestellung der geplanten Anlage wirksam, wenn sich der Kreis der Konfliktbeteiligten erweitert. Dies geschieht etwa durch Solidarisierung (mit den Betroffenen wird unfair umgegangen) oder durch anschlussfähige Konfliktbilder – vor allem im Bereich der Werte (z.B. Teller statt Tank).
- Während in den formellen Verfahren die direkt Betroffenen als Einwenderinnen und Einwender nach Vorlage der fertigen Planung im Mittelpunkt der Konfliktregulierung stehen, bieten informelle Verfahren die Möglichkeit, andere Zeitpunkte, andere Adressatenkreise und andere Themen zu wählen. Hier können auch soziale Konflikte adressiert werden, die nicht mit der konkreten Anlage zusammenhängen, den Konflikt um sie aber verstärken. Hier können frühzeitig Minderungs- oder Kompensationsmaßnahmen verabredet werden und in die Planung der Anlage einfließen, bevor diese beantragt wird. Hier können auch Themen wie Fairness oder Nachhaltigkeit angesprochen werden, die vor allem von den nicht direkt Betroffenen in den Mittelpunkt gestellt werden.
- Erfolgreich im Sinne von konfliktmindernd sind informelle Verfahren aber nicht zwangsläufig. Hier sind auf den Akteurskreis, auf den Zeitpunkt, auf das Thema, auf die Anlage, auf die Konfliktursache und auf den erreichten Eskalationsgrad zugeschnittene kommunikative Formate erforderlich – ansonsten kann auch leicht das Gegenteil des Angestrebten erreicht werden.

4 Experteninterviews mit Behördenvertretern

4.1 Design

Zwischen Januar und April 2013 hat das Projektteam mit insgesamt 13 Personen teilstrukturierte Interviews mit Vertreter/inne/n von Behörden, die in den Prozess der Planung und Zulassung von energiewenderelevanten Vorhaben einbezogen sind, sowie Vorhabenträgern geführt. Grundlage war ein ausführlicher Interviewleitfaden, der auf einem Entwurf des Projektteams unter Aufnahme der Anregungen des Projektbeirats beruhte und der diesem Bericht beigelegt ist.

Ziel der Durchführung der Interviews war zum einen die Ermittlung von Erfahrungen mit der Durchführung von informellen Beteiligungsprozessen, dem Verhalten der Akteure, aufgetretenen Problemen, erprobten Lösungen und von good practices. Zum anderen sollten Desiderate erhoben werden, deren Behebung aus Sicht der Behördenvertreter/innen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren zielführend wäre.

In Abhängigkeit von den Terminierungsmöglichkeiten für die Interviews wurden diese teils persönlich, teils in Form von Telefoninterviews geführt. Die durchschnittliche Dauer der Interviews betrug etwa 1,5 Stunden.

Die Auswahl der Interviewpartner beruhte auf einer mehrdimensionalen Matrix: Zunächst erfolgte eine Unterscheidung nach den Energieträger/-infrastrukturen „Netze“ „Pumpspeicherwerke“, „Geothermie“, „Wind“ und Biomasse“. Innerhalb jeder Kategorie erfolgte weiter eine regionale Gliederung, da zur Abbildung einer möglichst großen Erfahrungsbreite und zur Ausschließung von politischen Verengungen für jeden Vorhabentyp Personen aus mindestens zwei verschiedenen Bundesländern befragt werden sollten. Eine weitere Differenzierung erfolgte anhand der Schritte, die für die Planung und Zulassung des betreffenden Vorhabens erforderlich sind (Regionalplanung, Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren / andere Zulassungsverfahren). Da nicht alle Schritte für alle Vorhabentypen von gleicher Bedeutung sind, wurde insoweit eine Fokussierung nach Relevanz vorgenommen:

Befragungen erfolgten bei folgenden Behörden:

a) Netze

- Raumordnungsverfahren
- Regierungspräsidium Kassel (Hessen)
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Regierungsvertretung Braunschweig
- Planfeststellungsverfahren: Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr Niedersachsen
- Ein Vorhabenträger zum Gesamtbild

b) Pumpspeicherwerke

- Planfeststellungsverfahren
- Landratsamt Waldshut (Baden-Württemberg)

- Raumordnungsverfahren
- Regierungspräsidium Freiburg (Baden-Württemberg)

c) Geothermie

- Regierungspräsidium Freiburg i. Br. (Baden-Württemberg)
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Abteilung VI
- Zusätzlich der Geschäftsführer eines in Geothermieprojekten in Bayern engagierten Unternehmens

d) Wind

- Regionalplanung
- Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung
- Regionaler Planungsverband Westmecklenburg (Mecklenburg-Vorpommern)
- Immissionsschutzrechtliche Genehmigung
- Landkreis Rhön-Grabfeld, Umweltamt (Bayern)
- Regierungspräsidium Darmstadt (Hessen)
- Landkreis Paderborn, Umweltamt (Nordrhein-Westfalen)
- Ein Vorhabenträger zum Gesamtbild

e) Biomasse

- Landkreis Rhön-Grabfeld, Umweltamt (Bayern)
- Regierungspräsidium Darmstadt (Hessen)

4.2 Ergebnisse der Interviews

Wegen der sehr unterschiedlichen Struktur der Verfahren, die zur Genehmigung / Planfeststellung der verschiedenen Vorhabentypen führen, erfolgt im Folgenden eine nach Vorhaben gegliederte Darstellung der Ergebnisse der Interviews. Soweit behandelte Fragen typübergreifenden Charakter haben, wird eine zusammenfassende Darstellung gewählt.

Wie bei qualitativen sozialwissenschaftlichen Arbeiten üblich, stand hier nicht die Repräsentativität im Vordergrund, sondern aufgrund der spezifischen Expertise der Befragten das – erreichte – Ziel, die Breite der Aspekte zu erfassen und Hinweise für die Gestaltung der Leitfäden zu gewinnen.

4.2.1 Netze (Höchstspannung)

Raumordnungsverfahren

Für die Vorhaben ist ein Raumordnungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben, wobei die Beteiligung teilweise nur in Form der Auslegung der Unterlagen mit der Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme, teilweise aber auch mit einem Erörterungstermin erfolgt. Das Schwergewicht der Beteiligungswahrnehmung liegt bei institutionellen Vertretern (TÖB, Verbände) sowie Bürgerinitiativen. Einzelpersonen werden

auch aktiv, aber teilweise „aus Gründen der Handhabbarkeit“ nicht zum Erörterungstermin zugelassen. Da sich den Bürgern der unterschiedliche Rahmen der Beteiligung in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren nicht erschließt, ist die Beteiligung im Raumordnungsverfahren thematisch kaum auf die Raumverträglichkeit zu beschränken. Für die Befragten stellte dies in der Praxis kein Problem dar, weil bei Einwänden, zu deren Bearbeitung die Raumordnungsbehörde fachlich nicht in der Lage ist, andere Behörden hinzugezogen würden. Vorgetragen werden darüber hinaus reale Befürchtungen, Ängste (Immobilienwertverlust, Gesundheit, Artenschutz u.a.) sowie politische Statements. Teilweise wurden durch den Vorhabenträger begleitende Informationsveranstaltungen und Arbeitskreise angeboten, in denen Fachthemen diskutiert wurden.

Die Befragten konstatierten eine Bereitschaft der Akteure, insbesondere des jeweiligen Vorhabenträgers, sich abzeichnende Konflikte zumindest teilweise bereits im Zuge des Raumordnungsverfahrens zu lösen. Es sei durchaus eine Offenheit des Vorhabenträgers festzustellen gewesen, „akzeptablen Wünschen“ entgegenzukommen. Um die diesbezüglichen Chancen zu erhöhen, wurde von einer der befragten Behörden die mündliche Erörterung von vornherein unter Einbeziehung der TÖBs, der Bürgerinitiativen (insoweit offenbar singulär) und des Vorhabenträgers konzipiert. Maßgaben zu Planungsveränderungen in Details (Flugsicherheit: Masthöhenbeschränkung in der Nähe von Segelflughäfen, Berücksichtigung von Rohstoffsicherungskonzepten, Verlegung von Trassen um Ortsteile herum anstelle eines Zickzackkurses durch sie hindurch) seien in den Raumordnungsbericht aufgenommen worden. Darüber hinaus seien durch die Beteiligung auch neue, für das Genehmigungsverfahren relevante Informationen bekannt geworden. Jedenfalls habe die Beteiligung im Raumordnungsverfahren zu einer Versachlichung der Diskussion geführt.

Eine Entlastung des späteren Genehmigungsverfahrens in dem Sinne, dass das Vorhaben aufgrund einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren in höherem Maße akzeptiert wird, sei nicht festzustellen. Konstatierbar sei aber eine höhere Akzeptanz des Verwaltungsverfahrens. Wegen des großen zeitlichen Abstands finde eine Kommunikation vom Raumordnungs- in das spätere Planfeststellungsverfahren hinein kaum statt. Einen strategischen Ansatz im Sinne der Abstimmung einer Kommunikationsstrategie zwischen Vorhabenträger, Raumordnungsbehörde und Planfeststellungsbehörde gebe es bislang nicht, er wäre aber wünschenswert. Inwieweit die Planfeststellungsbehörde in die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens einbezogen werden sollte, wird unterschiedlich bewertet: Dies sei einerseits wünschenswert, um frühzeitig einen durchgehenden Informationsschluss sicherzustellen, andererseits könnte eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit potenziellen späteren Konfliktparteien als Relativierung der Objektivität der Behörde angesehen werden. In der Praxis wird allerdings eine Präsenz der Planfeststellungsbehörde fast durchgehend realisiert.

Auf der Basis dieser Erfahrungen wird das Potenzial des Raumordnungsverfahrens zur frühzeitigen Aufgreifung von Konflikten und Ermittlung von Planungsoptimierungen positiv bewertet. Wichtig sei vor allem, bereits im Raumordnungsverfahren durch das Vorhaben voraussichtlich erzeugte Betroffenheiten in aller Klarheit zu verdeutlichen, um den Raumordnungsbericht für die Empfehlung von Verbesserungen nutzen zu können.

Erfahrungen mit der Durchführung zusätzlicher informeller Beteiligungsverfahren – abgesehen von Informationsveranstaltungen für Verbände, politische Mandatsträger von MdB, MdL über LR bis hin zu den Magistratsmitgliedern in den Gemeinden – durch die Behörde im

Umfeld des Raumordnungsverfahrens lagen nicht vor; für zukünftige Raumordnungsverfahren wird allerdings eine ergänzende Durchführung informeller Beteiligungen bereits erwogen. Da informelle Beteiligungsverfahren, zu denen der Vorhabenträger einlädt, von den Bürgern häufig von vornherein als einseitig eingestuft würden, empfahl einer der Befragten, dass Einladung, Durchführung und Moderation bei der verfahrensführenden Behörde liegen sollten.

Genehmigungsverfahren

Die Stärken der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren werden darin gesehen, dass die Genehmigungsbehörde in die Lage versetzt wird, Betroffenheiten zu erkennen, die der Plan noch nicht berücksichtigt, bzw. Kompromisse abzustimmen. Wenngleich ein großer Teil der Akteure in der Öffentlichkeitsbeteiligung „normale Bürger“, insbesondere Landwirte und Vorhabenbetroffene, seien, bleibe in der Realität für die Behandlung der Belange von Einzelpersonen wenig Zeit: „Die Bürger fühlen sich teilweise so, als würde ihnen ein Vorhaben vor den Latz geknallt. Bestenfalls sind kleine Modifikationen möglich.“ Das „Ob“ des Vorhabens werde häufig in Einwendungen thematisiert, die für die Behörde im Rahmen der Planrechtfertigung allerdings unproblematisch abarbeitbar seien. Eine fundierte Formulierung von Einwendungen setze nicht selten aufgrund der Komplexität der Materie zwar eine anwaltliche Beratung voraus, doch würden Anwälte meist nur dann tätig, wenn Konflikte bereits entstanden seien.

Der Kommunikationsstil der Akteure unterscheide sich von Vorhaben zu Vorhaben und Akteur zu Akteur. Die Vorhabenträger nähmen in aller Regel am Erörterungstermin teil und seien zwar gut aufgestellt und würden professionell agieren, doch gebe es auch den Typus „rotzig von oben herab“. Die Einwender ließen sich in verhinderungsorientierte, dialogbereite und sachorientierte Personen differenzieren, der Kommunikationsstil sei häufig sehr emotional. Ziel der Gesprächsleitung müsse es sein, die Parteien auf die Ebene des Dialogs über Sachfragen zu bringen. Dies gelinge nur, wenn Ängste und Befürchtungen nicht vom Tisch gewischt, sondern ernst genommen würden.

Von zentraler Bedeutung für die Lösung von Konflikten im Beteiligungsverfahren seien fachlich fundierte und sachliche Aufklärung, Kommunikations- und Kompromissbereitschaft von beiden Seiten sowie eine konstruktive Grundstimmung bei den Veranstaltungsformaten. Bei Auftreten hartnäckigerer Konflikte würden Einzeltermine angeboten, in denen die Lösung von Konflikten gut gelinge. Insgesamt könnten im formellen Beteiligungsverfahren vor allem Konflikte um Eigentums- und Entschädigungsfragen in erheblichem Umfang gelöst werden, beispielsweise durch die Verlegung eines Mastes an Flurstücksgrenzen oder den Waldrand, um landwirtschaftliche Nutzfläche nicht zu beschneiden. Schwieriger zu lösen seien naturschutzfachliche Konflikte. Eine Steigerung der Akzeptanz von Vorhaben könne erreicht werden, wenn die Entscheidungskriterien klar kommuniziert würden.

Da häufig erst in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung klar werde, mit welchen Betroffenheiten und Belangen es sich auseinanderzusetzen gilt und zahlreiche Informationen hier erstmals zur Kenntnis kommen würden, trage die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in erheblichem Maße zur Verbesserung der Qualität der verfahrensabschließenden behördlichen Entscheidung bei. Als Beispiel wurde die Argumentation des Vorhabenträgers genannt, dass es keine/nicht ausreichende Kompensationsflächen gäbe, bei näherer Betrachtung sich aber herausstellte, dass diese sehr wohl vorhanden sind – mit der Folge einer Umplanung.

Die Durchführung und Finanzierung von informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen wird als Aufgabe des Vorhabenträgers angesehen. Allerdings nehmen die Vorhabenträger von einer frühzeitigen Ansprache der (potenziell) Betroffenen in der Regel Abstand, weil nach Bewertung des befragten Vorhabenträgers eine informelle Betroffenenansprache einen nicht unerheblichen Aufwand für den Vorhabenträger bedeutet und die Befürchtung von Preisspekulationen besteht („Wenn ich Bauer XY das als Entschädigung zahle, möchte Bauer Z das auch“).

Politische Einflussnahmen auf die Verfahren oder aufsichtsbehördliche Weisungen kämen nicht vor. Die Kommunalpolitik sei für die Verfahren wegen deren Überörtlichkeit nicht relevant, mit dem zuständigen Ministerium würden nur Koordinationsgespräche über eine landeseinheitliche Handhabung geführt. Diese Zurückhaltung wird von den Befragten als sinnvoll angesehen.

Folgerungen

Das Raumordnungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung wird als Chance zur Versachlichung der Diskussion und zur frühzeitigen Lösung von Konflikten bewertet. Dies legt es nahe, diese Chancen verstärkt zu nutzen. Die in der Praxis ohnehin kaum durchhaltbare Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Gesichtspunkte der Raumverträglichkeit sollte – wie auch schon praktiziert – in der Durchführung nicht durchgesetzt werden. Umso wichtiger ist es, dass die für das Genehmigungsverfahren zuständige Behörde vertreten ist. Der Erörterungstermin für das Raumordnungsverfahren sollte so organisiert werden, dass er in Form einer allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden kann. Dabei könnte auch an die Erfahrung angeknüpft werden, TÖBs, Bürgerinitiativen und Vorhabenträger in die Vorbereitung der mündlichen Erörterung einzubeziehen. Inwieweit bei einer solchen Ausgestaltung des Erörterungstermins im Raumordnungsverfahren zusätzlich noch eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung empfohlen werden sollte, dürfte nicht zum wenigsten vom zeitlichen Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zum Genehmigungsverfahren abhängen. Wichtig ist die Einrichtung einer informellen Dialogbrücke zur formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren, ggf. als begleitende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren.

Für die Ausgestaltung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren kann aus den Interviews die Empfehlung abgeleitet werden, dass auch den nicht organisierten Interessen von Einzelpersonen genügend Raum zur Behandlung eingeräumt werden muss. Gerade wenn eine Politisierung von Konflikten durch die Organisation von Verhinderungsinteressen nicht gefördert werden soll, muss sichergestellt werden, dass Einzelpersonen in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit haben, ihre Interessen bzw. individuellen Betroffenheiten zu artikulieren. Das in den Interviews berichtete Angebot von Einzelterminen könnte in diesem Zusammenhang genutzt werden.

Weiter lassen sich als Erfolgskriterien für die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung die Herstellung einer konstruktiven Gesprächsatmosphäre, die Verdeutlichung der genehmigungsrelevanten Sachfragen, die Überführung von emotional geprägten Konflikten in Sachdiskurse und eine sachliche Aufklärung herausarbeiten.

Die Durchführung einer frühen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Genehmigungsbehörden selbst lässt sich offenbar nicht mit deren Selbstverständnis

vereinbaren. Da wegen der Schwierigkeit, erst im Genehmigungsverfahren über das „Ob“ und das „Wo“ eines Vorhabens zu sprechen, die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger als sinnvoll angesehen wird, sollte die Hinwirkenspflicht des § 25 Abs. 3 VwVfG in der Praxis ernst genommen werden. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung sollte durch entsprechende Ausgestaltung das für die formelle Beteiligung konstatierte Defizit der Einbeziehung von Einzelpersonen aufgreifen.

4.2.2 Pumpspeicherwerke

Ergebnisse der Interviews

Da eine der befragten Personen auch für die Erteilung von BImSchG-Genehmigungen zuständig ist bzw. in einer vorherigen Position lange zuständig war, bezogen sich deren Erfahrungen und Bewertungen auch auf nach BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen, z. B. der chemischen Industrie.

Die Stärke der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung mit Einwendungsbefugnis und Erörterungstermin wird in der Möglichkeit zur Wahrung subjektiver Rechte und der Verbesserung der Entscheidungsgrundlage für den Planfeststellungsbeschluss durch von den Bürgern vorgetragene – auch neue – Gesichtspunkte, ihre Schwäche darin gesehen, dass zum Zeitpunkt ihrer Durchführung über das Ob seitens des Antragstellers schon abschließend entschieden ist. Insbesondere hinsichtlich der Diskussion über das „Ob“ des Vorhabens und der Standortsuche sei aber eine frühe Einbeziehung der Öffentlichkeit wünschenswert.

Innerhalb von Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung sei eine intensive Einarbeitung von Bürgern in die Sachthemen festzustellen, was die Kommunikation sehr erleichtere. Allerdings seien die „normalen Bürger“ meist nur über die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen, vielmehr finde eine „Stellvertretung“ durch Bürgerinitiativen und Verbände statt. In der Kommunikation der Vorhabenträger seien Unterschiede in der Bereitschaft zu Beteiligungselementen zwischen größeren Unternehmen (große Offenheit) und Mittelständlern (eher Verhärtung) festzustellen.

Eine systematische Kategorisierung von Projekten als konfliktbehaftet oder nicht konfliktbehaftet erfolgt in der Behörde nicht. Maßgebend seien in der Regel direkte Betroffenheiten von Anwohnern. Konflikte entstünden vor allem bei schon seit langem umstrittenen Projekttypen, schlechten Planungen und solchen Vorhaben, die das konkrete Lebensumfeld der Bürger beeinflussen. Das konkrete Projekt sei insofern meist nicht ausschlaggebend, wohl aber die regionale Verankerung des Projektträgers und das diesem seitens der Bevölkerung entgegengebrachte Vertrauen. Konflikte ließen sich auch über Kommunikations- und Dialogprozesse nicht lösen. Projekte privater Vorhabenträger seien – anders als öffentliche Infrastrukturprojekte – durch Widerstand aus der Bevölkerung auch nicht verhinderbar. Erreichbar seien allenfalls Konfliktmilderungen durch Anpassungen der Größe der Anlagen oder die Hinzufügung von Auflagen. Darüber hinaus sei die Durchführung von Dialogprozessen zur Verbesserung der Atmosphäre wichtig. Die Möglichkeit, sich auch auf der emotionalen Ebene zu einem Vorhaben äußern zu können, sei als Faktor der „sozialen Hygiene“ wichtig. Aufgabe des Beteiligungsverfahrens sei es dann, diesen emotionalisierten Konflikt auf eine Sachebene zu führen. Eine Akzeptanz des Projekts als solche sei in der Regel nicht erreichbar, wohl aber eine Akzeptanz für die Entscheidung der Behörde.

Die Bedeutung des Raumordnungsverfahrens wurde von den Befragten unterschiedlich bewertet. Der für die Planfeststellung zuständige Befragte geht davon aus, dass das

Raumordnungsverfahren meist mit einem freiwilligen Erörterungstermin durchgeführt werde. Demgegenüber wies der für Raumordnungsverfahren zuständige Befragte darauf hin, dass eine mündliche Erörterung die Ausnahme darstelle, vielmehr nur die Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung zu den ausgelegten Unterlagen bestehe und in der Regel nur bei Großvorhaben ein Erörterungstermin durchgeführt werde. Eine aktive Beteiligung im Raumordnungsverfahren erfolge durch Personen mit konkreten Interessen hinsichtlich der Realisierung oder Nichtrealisierung des Vorhabens. Stakeholder wie z. B. die Naturschutzverbände würden von den zuständigen Behörden in neuerer Zeit unmittelbar mit Informationen versorgt. Diskutiert würden alle „auf dem Tisch liegenden“ Fragen, auch wenn sie über das Thema Raumverträglichkeit hinausgehen.

Die Möglichkeiten des Raumordnungsverfahrens werden darin gesehen, Konfliktlinien aufzuzeigen – sofern es mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird –; auch dies gelinge aber in der Praxis nur selten, zumal im Raumordnungsverfahren häufig noch nicht alle Erkenntnisse vorlägen, die später zu Konflikten führten. Sein Beitrag zur Lösung von Konflikten wird übereinstimmend als gering angesehen. Eine Abschichtung von Konflikten mit Blick auf das spätere Genehmigungsverfahren sei vor allem in konfliktären Fällen nicht feststellbar. Wichtig sei eine Verbindung zwischen Beteiligungsschritten im Raumordnungsverfahren und im späteren Genehmigungsverfahren, sonst müsse man dort wieder „von vorne anfangen“. Hierfür sei z. B. in einem Fall eine Projektgruppe unter Beteiligung des Vorhabenträgers, von Kommunen, Umweltvereinigungen und BIs aufgelegt worden.

Informelle Beteiligungsverfahren seien in erster Linie vom Vorhabenträger zu initiieren, durchzuführen – ggf. durch Einschaltung von Dienstleistern – und zu finanzieren. Die Standortkommune müsse dies aktiv einfordern. Die Planfeststellungsbehörde laufe Gefahr, als befangen angesehen zu werden, sofern sie sich während des laufenden Planfeststellungsverfahrens engagiere. Eine Vorfeldkommunikation der Behörde mit den Umweltgruppen, den BIs und dem Vorhabenträger sei wichtig, denn in dieser Phase könne ggf. noch über die Gestaltung des Vorhabens gesprochen werden. Allerdings sei dies für die Planfeststellungsbehörde dann schwierig, wenn sie erst spät von den Planungen in Kenntnis gesetzt werde. Das Internet könne für Informationsangebote genutzt werden, aber keine unmittelbaren Diskussionen ersetzen. Wichtig sei eine Pressearbeit.

Versuche direkter politischer Einflussnahme auf Verfahren sind – mit Ausnahme einer versuchten Einflussnahme eines Abgeordneten – nicht bekannt: Politische Äußerungen würden in der Regel durch Formulierung energiepolitischer Interessen über die Presse kanalisiert. Einer der Befragten äußerte den Wunsch nach klaren Stellungnahmen von Landes- und Kommunalpolitik zu relevanten Themenbereichen. Vor allem die Kommunalpolitik wolle eine Meinungsführerschaft nicht übernehmen.

Die Auswahl von Gutachtern sei schwierig, da nur eine begrenzte Zahl entsprechender Fachleute zur Verfügung stünde. Entscheidend für die Auswahl von Gutachtern durch die Behörde sei nicht die Nähe zur einen oder anderen „Seite“, sondern Fachwissen und Erfahrung. Außerdem müsse der Gutachter Sachverhalte der Öffentlichkeit vermitteln können. Die Finanzierung der Gutachter sei vom Vorhabenträger zu leisten.

Folgerungen

Zumindest für die breite Bevölkerung sind Pumpspeicherwerke eine vergleichsweise neue Technologie, sodass die Verdeutlichung der Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Energieversorgung und der fachlichen Konzepte für eine Entemotionalisierung von Konflikten eine besondere Rolle spielt. Weiterentwicklungsfähig erscheint auch das Zusammenspiel zwischen Raumordnungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren in die zu den „Netzen“ aufgezeigte Richtung (siehe oben).

Anders als bei den Netzen spielt die Einbeziehung der Standortkommune in die Beteiligungsverfahren und deren Positionierung eine bedeutende Rolle, was in einem Beteiligungskonzept entsprechend abgebildet werden sollte.

Wegen der begrenzten Zahl der in diesem Sachgebiet zur Verfügung stehenden Gutachter sollte die Behörde darauf dringen, dass die Auswahl strikt nach den Kriterien Objektivität und Erfahrung erfolgt.

4.2.3 Geothermie

Ergebnisse der Interviews

Das Verfahren der Zulassung von Projekten der Tiefen Geothermie zeichnet sich durch einige Spezifika aus, die es von anderen Vorhabentypen unterscheiden. So ist die Regionalplanung aus technischen Gründen zur Standortsteuerung nicht geeignet, zumindest in den beiden Bundesländern, in denen die Befragungen durchgeführt wurden, kein Raumordnungsverfahren vorgesehen und kennt das Zulassungsverfahren nur in Ausnahmefällen, nämlich bei UVP-pflichtigen Vorhaben, eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Dementsprechend waren diesbezügliche Erfahrungen bei den Befragten nicht vorhanden.

Die Durchführung eines informellen projektbegleitenden Kommunikationsprozesses wird von allen Befragten als „Bringschuld“ der Unternehmen zur Leistung von „Überzeugungsarbeit“ und zwingend notwendig angesehen. Seitens der bayerischen Landesbehörden wird den Unternehmen deutlich gemacht, dass die professionelle Auflegung eines entsprechenden Dialogprozesses erwartet wird. Mittlerweile ist diese Erwartung so etabliert, dass die Unternehmen von sich aus von vornherein entsprechende Kommunikationsprozesse auflegen. Auf die laufende Durchführung dieser Prozesse wird seitens der Behörden kein Einfluss genommen.

Die Position der Landes- und Kommunalpolitik gegenüber der Tiefen Geothermie ist in Bayern parteiübergreifend positiv, in Baden-Württemberg zwar mit Blick auf die Umsetzung der Energiewende grundsätzlich ebenfalls positiv, aber mit höherer Rücksichtnahme auf evtl. Risiken. Die klare Positionierung wird in Bayern als für die Durchführung von Dialogprozessen förderlicher stabiler Rahmen bewertet. Seitens des befragten Unternehmens wurde sowohl die Zusammenarbeit mit den Landesbehörden als auch mit den Kommunalorganen als sehr positiv bewertet.

Nahezu alle Geothermieprojekte wurden als mit mehr oder weniger großen, teilweise aber auch erbittert und mit großem finanziellem Aufwand geführten Konflikten behaftet angesehen, wobei das Verhinderungspotenzial auch bei größeren Konflikten – jedenfalls in der

Vergangenheit (dies könnte sich bei rein privaten Projekten offenbar ändern) – als nahe Null eingestuft wird. Die Einstufung eines Vorhabens als konfliktbehaftet / nicht konfliktbehaftet wird von den Befragten teilweise nach „Lautstärke“, teilweise entlang der Linie Fundamentalopposition / lösbare Sachprobleme vorgenommen. Versuche der Projektgegner zur Politisierung des Konflikts werden als regelmäßig wenig erfolgreich bezeichnet. Konfliktpunkte sind in Bayern vor allem das Seismizitätsrisiko und der Landschafts- bzw. Uferschutz und Schutz von Seen, wobei Zugezogenen eine exponierte Rolle zugeschrieben wird. Als konfliktverhindernd wird eine gute Kommunikation durch die Unternehmen mit gründlicher Information über die technischen Aspekte und die Wärmeauskoppelung zugunsten der „Sitzgemeinde“ angesehen. Umgekehrt hat dies allerdings die Folge, dass Einwohner von Nachbargemeinden, die von der Wärmeauskoppelung nicht profitieren, sich bei sonst gleicher Betroffenheit wesentlich häufiger gegen Projekte engagieren als Einwohner der „Sitzgemeinde“.

Die Durchführung und Finanzierung von Dialogprozessen erfolgt durch den Vorhabenträger, wobei in Bayern eine große Zahl von Projekten in privat/kommunaler Partnerschaft verwirklicht wird und die Gemeinden deshalb häufig die Ausrichtung von Veranstaltungen übernehmen, während das Unternehmen die inhaltliche Ausgestaltung vornimmt. Externe Moderatoren werden des Öfteren eingeschaltet, z. B. bekannte Journalisten. „Standardformat“ in Bayern ist die Einrichtung eines Bürgerbüros mit Angebot regelmäßiger Dialogveranstaltungen. Weitere Angebote sind öffentliche Bürgerversammlungen, die allerdings als wenig sinnvoll angesehen werden, da ein sachlicher Dialog aufgrund des massiven Auftretens von Projektgegnern nicht möglich sei, Infoveranstaltungen für spezifische Gruppen, (z. B. politische Entscheidungsträger), Internetseiten, regelmäßige Beilagen zu Tageszeitungen oder regionale Dialogforen unter Beteiligung von Vertretern der Gemeindeverwaltungen und -räte, auch der Nachbargemeinden, von Naturschutzverbänden, Kirchen und anderen. Bürgerinitiativen scheinen nicht durchgängig zum festen Teilnehmerkreis derartiger verfestigter Kommunikationsforen zu gehören. Es wurde berichtet, dass die eingeladenen Vertreter einer Bürgerinitiative sehr aggressiv aufgetreten seien, weshalb von weiteren Einladungen abgesehen worden sei.

Soweit sich in der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmte fachliche Ergebnisse erzielen lassen, werden diese in der Regel übernommen. Beispiele sind die Beweissicherung betr. Zahlung wegen Gebäudeschäden oder der Bau einer größeren als der vorgeschriebenen Auffangwanne. Die grundsätzliche Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Projekt lasse sich zwar durch fundierte Sachinformationen verbessern, in letzter Konsequenz jedoch nicht verändern. Der „harte Kern“ von Opponenten lasse sich nicht überzeugen.

Die Rolle der Behörden hinsichtlich konfliktbehafteter Verfahren wird als strikt neutral, inwieweit die Behörde oder der Projektträger zur Vermittlung von Sachinformation verpflichtet ist, wird unterschiedlich bewertet. Eine Einflussnahme auf die Gutachterausswahl des Vorhabenträgers durch die Behörde erfolgt nicht, die Gutachten werden allerdings fachlich durch die jeweiligen Fachbehörden bzw. das Landesforschungszentrum Geothermie als neutrale „Obergutachter“ überprüft. Eine Beauftragung privater Gutachter durch die Behörden erfolgt nicht; vielmehr erfolgt eine vorausschauende Finanzierung der Erforschung von relevanten Fragestellungen durch die Universitäten.

Die Bedeutung von Fachfragen in Konflikten wird zwar als hoch, ihre Behandlung jedoch nur als bedingt zur Konfliktreduzierung führend eingeschätzt, da in letzter Konsequenz

Wertefragen und individuelle Interessen einem Fachdialog entgegenstehen würden. Außerdem sei im Bereich ein gewisser Teil von Ängsten fachlich derzeit nicht ausräumbar, da insbesondere die Beherrschung des Seismizitätsrisikos fachlich noch nicht vollständig möglich sei. Hier sei es aber unbedingt erforderlich, „mit offenen Karten zu spielen“.

Folgerungen

Die Realisierung von Vorhaben der Tiefen Geothermie ist durch mehrere Besonderheiten geprägt – die fehlende Möglichkeit der Standortdiskussion in der Raumordnungsplanung, die fehlende formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im bergrechtlichen Verfahren und die nicht abschließende Beherrschung für die Bürger zentraler Probleme, die die Etablierung fester Routinen einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zumindest wie in Bayern nahelegen. Dabei sollte allerdings eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung über das bisher praktizierte Maß hinausgehen. Die massive Artikulierung von Bedenken sollte kein Kriterium sein, Vorhabensbetreffende vom Diskurs auszuschließen.

Von großer Bedeutung ist darüber hinaus die Herstellung und Kommunikation eines fairen Lastenausgleichs zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen („Alteingesessene“ / „Zugezogene“, von der Wärmeauskoppelung Profitierende / nicht profitierende Immissionsbetroffene).

Als vertrauensbildend hervorzuheben ist die Einschaltung von Fachbehörden bzw. speziellen Landesforschungszentren als „Obergutachter“.

4.2.4 Wind

Regional- und Landesplanung

In Schleswig-Holstein wurde für die Teilfortschreibung der Regionalpläne Windenergie dem formellen Planungsverfahren ein informelles Verfahren vorgeschaltet. Demnach waren auf der Basis des Landesentwicklungsplans (Ziel: 1,5 % der Landesfläche für Windenergie) und eines vom Land vorgegebenen Kriterienkatalogs (z. B. zu Ausschlussgebieten, Flächenmindestgrößen, Vermeidung der Umzingelung von Ortslagen) die Kreise aufgefordert, Windenergiekonzepte zu erarbeiten. Die Einbeziehung der Bürger sei von den Landkreisen sehr unterschiedlich gehandhabt worden. Die Erstellung der Konzepte reicht von einer verwaltungsseitigen Herangehensweise bis hin zu sehr partizipatorischen Ansätzen, bei denen konfliktbehaftete Flächen bereits im Konzept ausgeklammert worden sind.

In Landkreisen mit wenig Vorerfahrung in der Nutzung der Windenergie und einer verwaltungsseitigen Herangehensweise bei der Konzepterarbeitung „überrumpelten“ Projektentwickler die Gemeindevorstände teilweise mit ihren Vorstellungen. In z.T. aggressiver Art und Weise würden Flächenvorkaufverträge abgeschlossen oder Prämien gezahlt. Dies galt auch in Bezug auf Flächen, die nur eine gewisse Wahrscheinlichkeit hatten, Eingang in die formellen Regionalpläne zu finden. Entsprechend wird nun von Seiten der Projektentwickler das Land verklagt. Hintergrund ist u.a., dass Flächen bereits gesichert wurden, die später jedoch nicht als Eignungsgebiete ausgewiesen worden sind. In diesem Zusammenhang wurde es als wünschenswert bezeichnet, es als Ziel der Raumordnung auszuweisen, dass schriftliche Teilhabe für die Kommunen fixiert werden kann, damit die Wertschöpfung im Ort bleibt und nicht nur die Pachtverträge.

Die Konzepte wurden dann von den Kreistagen beschlossen. Die Landesplanungsbehörde war bewusst nicht mit Planentwürfen in Vorleistung gegangen. Im Ergebnis waren weitaus mehr Flächen in diesen Konzepten der Kreise angemeldet, als es das Ziel der Landesregierung vorsah. Mithilfe eines Abgleichs dieser „angemeldeten Flächen“ mit dem Weiß-Plan der Landesplanung ergab sich eine deutliche Reduktion der Flächen. Dies führte zu dem Ergebnis, dass man hinter dem Ziel des Landesentwicklungsplans zurückblieb. In der Folge begann mit dem ersten Planentwurf seitens des Landes eine Dialogphase, in der mit den Kommunen und den Landkreisen um die Flächen verhandelt wurde. Dies spiegelt sich wieder in zwei Runden des Anhörungs- und Beteiligungsverfahrens mit entsprechend veränderten Planentwürfen.

Jedenfalls für die Planung der Windkraftnutzung würden potenzielle künftige Landnutzungskonflikte von den Bürgern schon auf der Ebene der Regionalplanung diskutiert, insbesondere was die Abstände zur Bebauung angeht bereits projektgenau. Diese sei sogar nicht selten zeitlich hinter der Flächennutzungsplanung der Gemeinden zurück. Sowohl Einzelpersonen wie auch Bürgerinitiativen würden sich in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Regionalplanung heftig gegen zukünftige individuelle Betroffenheiten wehren. Zu den langfristig wirkenden strategischen Aussagen in einem Regionalplan erfolgten Reaktionen hingegen selten. Nicht nur, aber vor allem bei einer dezentralen Planaufstellung ergäben sich aus der Öffentlichkeitsbeteiligung wichtige Informationen, die vorher noch nicht bekannt gewesen seien. Schließlich führe eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Zuge der Planaufstellung zu einer Versachlichung der Diskussion und Verbesserung der Akzeptanz der Raumordnungsplanung, nicht aber der einzelnen Projekte.

In Bundesländern, in denen es die Ebene der Regionalversammlung gibt, ist deren Bedeutung für die Kommunikation vor Ort unterschiedlich. Man könne für 80 bis 85% der Verbandsvertreter davon ausgehen, dass die Themen über die Stadtvertretungen bzw. Gemeindevertretungen kommuniziert werden.

Das Angebot einer über die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Planaufstellungsverfahren hinausgehenden regionalen Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Fragen der Raumentwicklung und -nutzung von Landesseite wird in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Während in einem Bundesland derartige Instrumente bislang nicht eingesetzt wurden, wurden in einem anderen Bundesland Bürgerinformationsveranstaltungen (ohne externe Moderation) oberhalb der Gemeindeebene durchgeführt. Dabei wurde die Erarbeitung der Eignungsflächen mit der Aufstellung eines regionalen Energiekonzepts kombiniert. Anzahl und Reihenfolge der Veranstaltungen sind am Bedarf orientiert: Dort, wo es Probleme gibt, fängt man an. Und dort, wo man gefragt wird, geht man hin.

Von der Möglichkeit, über die Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung auf das „Wie“ der Vorhabenrealisierung bzw. des Betriebs Einfluss zu nehmen, wurde sehr zurückhaltend und in erster Linie auf Einwände von Unteren Naturschutzbehörden oder Umweltverbänden im Sinne artenschutzrechtlicher Vorsorgemaßnahmen Gebrauch gemacht.

Genehmigungsverfahren

Als Vorteile der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung wurden genannt:

- neutrale Information und Orientierung für jedermann dank für alle gleicher formeller Regeln, die Waffengleichheit gewährleisten

- Kalkulierbarkeit des weiteren Verfahrensablaufs dank Einwendungsfristen, der Genehmigungsentscheidung, die auf der Basis der Einwendungen gefällt wird, und der Kosten
- Gerechtigkeitsanspruch ist gewährleistet im Vergleich zum informellen Verfahren, „wo der, der am lautesten schreit, Recht bekommt“
- Information der Genehmigungsbehörde über Betroffenheiten, die der Plan noch nicht berücksichtigt
- idealtypisch: Herstellung eines Konsenses bzw. Abstimmung von Kompromissen.

Als Schwächen wurden der zu späte Zeitpunkt, eine zu hohe Erwartungshaltung der Bürger und die Instrumentalisierung des Erörterungstermins zu einem „Forum für Selbstdarsteller“ (Anwälte, Bürgerinitiativen), obwohl es eigentlich um sachliche Information gehen sollte, genannt. Um die Genehmigungsbehörde aus der „Buhmannrolle“ herauszunehmen, wird vorgeschlagen, die Verhandlungsführung einem Neutralen zu übertragen.

Die Problematisierung von „Ob“ und „Wo“ von Vorhaben müsse sinnvollerweise im Rahmen der Aufstellung der Regionalpläne erfolgen, während die Frage des „Wie“ dann im Genehmigungsverfahren geklärt wird. Da die Flächen durch die Regionalplanung bereits stark eingegrenzt sind und die Vorhabenträger zusätzlich meist schon Vorfestlegungen durch Flächenankauf oder Vorverträge getroffen hätten, seien sie häufig nicht mehr bereit und auch nicht dazu in der Lage, in einer Öffentlichkeitsbeteiligung die Frage des „Wo“ zu diskutieren. Berichtet wurde aber auch über Vorhabenträger, die sich einem Mediationsverfahren zur offenen Erörterung der Standortfrage stellten, wobei im Ergebnis dann vom Vorhabenträger deutliche Modifikationen auch hinsichtlich der Standorte vorgenommen worden seien.

Als Akteure der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung wurden „normale“ Bürger und – in zunehmendem Maße – „Quasi-Profis“ genannt, wobei der Kommunikationsstil deutlich auf Vorhabenverhinderung ausgerichtet sei. Die Vertreter der Vorhabenträger würden nicht immer, aber ganz überwiegend professionell und sachorientiert agieren. Teilweise würden die Vorhabenträger von ihnen beauftragte Anwälte und Gutachter zu Terminen mitbringen. Die Spannbreite der Konflikte reiche von Sachfragen wie der Erhaltung des Landschaftsbilds oder der Erhaltung des Werts von Grundstücken bis hin zu hochemotionalen Nachbarschaftskonflikten. Zumindest zu Teilfragestellungen sei es gelungen, im Rahmen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung Konflikte zu lösen, indem der Vorhabenträger Korrekturen an den Antragsunterlagen vornahm oder die Genehmigung unter Auflagen erging. Von großer Bedeutung sei diesbezüglich die Haltung des Vorhabenträgers.

Inwieweit im Rahmen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragene Gesichtspunkte zu einer Verbesserung der Qualität der behördlichen Genehmigung führen, wurde unterschiedlich bewertet. Während einerseits von Befragten dem lokalen Wissen z. B. um die Brutplätze von Vögeln eine erhebliche Bedeutung zugemessen wurde, wurde von einem anderen befragten Behördenvertreter eine Qualitätssteigerung durch Öffentlichkeitsbeteiligung verneint; vielmehr machten die Hinweise aus der Bevölkerung im Gegenteil eher mehr Arbeit, und auch soweit es sich um bis dahin noch nicht bekannte Informationen handele, gehe es den sich Beteiligten um die Durchsetzung einer reinen Verhinderungsstrategie.

Soweit ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren durchgeführt wird, erfolgt dies – jedenfalls in dem Bundesland, in dem die befragte Person tätig ist – parallel zum

Genehmigungsverfahren nach BImSchG, so dass eine „Dialogbrücke“ zwischen beiden Verfahren unproblematisch sei.

Fachaufsichtliche Weisungen oder Versuche „weicher“ Einflussnahmen übergeordneter Behörden im Rahmen der Durchführung von Einzelverfahren erfolgten nicht. Berichtet wurde lediglich über eine Auditierung der regelgerechten Anwendung des „Verfahrenshandbuchs zum Vollzug des BImSchG, Durchführung von Genehmigungsverfahren“. Hingegen wurde ein Interventionsversuch der Landespolitik erwähnt, indem ein örtlicher Landtagsabgeordneter zusammen mit dem Ortsvorsteher des betreffenden Orts versucht habe, die Genehmigungserteilung mittels der Berichtspflicht der Genehmigungsbehörde und einer Pressekampagne zu verhindern. Die Kommunalpolitik positioniere sich unterschiedlich. Inwieweit politische Positionierungen für die Rollenwahrnehmung durch die Behörde als hilfreich anzusehen sind, wurde als ambivalent bewertet.

Die Zusammenarbeit mit Fachbehörden und die Transparenzmachung dieses Arbeitszusammenhangs im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden als unproblematisch bezeichnet.

Bei Verfahren zur Genehmigung von Windenergieanlagen wird ein Zusammenhang zwischen dem Grad der Konfliktbehaftung und der Realisierbarkeit des Vorhabens gesehen. Als Indikatoren für die Einstufung eines Vorhabens als konfliktbehaftet wurden übereinstimmend die Institutionalisierung einer Bürgerinitiative bzw. die von einer solchen begehrten Einsichtnahme in die Unterlagen sowie die Formulierung von naturschutzfachlichen Einwänden benannt. Als zusätzlich relevant wurde von einzelnen Befragten angesehen, ob die Diskussion um ein Vorhaben die Sachebene verlässt. Die Frage der Politisierung eines Konflikts wird demgegenüber als wenig relevant bewertet.

Inwieweit eine frühe Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zur Konfliktfreiheit von Vorhaben beitragen kann, wurde diametral entgegengesetzt beurteilt: Der Einschätzung „Anlagen/Vorhaben bleiben definitiv nicht konfliktfrei(er), dadurch, dass man eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt“, widersprachen andere Befragte dezidiert. Hingewiesen wurde darauf, dass „Bekanntes und Bewährtes“ eher konfliktarm bleibe, während Unbekanntes, noch nicht (in der Region) Erprobtes, das zudem eine klar sichtbare Veränderung der Lebensumwelt beinhaltet, eher konfliktreich sei.

Gründe für das Auftreten von Konflikten um Windenergieanlagen seien sowohl im Bereich Naturschutz zu verorten als auch bei den durch die Anlagen zu erwartenden oder befürchteten Immissionen bzw. deren Konsequenzen für das Wohlbefinden und den Erhalt von Immobilienwerten der Betroffenen. Deutlich würden die Konflikte, sobald die fachlichen Stellungnahmen im Rahmen des Genehmigungsvorhabens vorliegen bzw. sobald eine Bürgerinitiative auftrete. Eine große Rolle für die Prognostizierbarkeit von Konflikten komme darüber hinaus der vorgelagerten Regionalplanung zu. Die Rolle der Behörde in Konflikten wurde als strikt neutral und auf die Erzielung sachlich begründeter fachlicher Lösungen orientiert bezeichnet. Behördlicherseits wurden keine Versuche zur Deeskalation von Konflikten unternommen bzw. soweit dies in Gestalt eines Vermittlungsversuchs in Form der Telefonberatung zu Verständnisfragen in der Vergangenheit der Fall gewesen sei, sei aufgrund von negativen Erfahrungen in den vergangenen Jahren das Wohlwollen hierzu gesunken. Rat zum Umgang mit Konflikten wurde von einem Teil der Befragten entweder gar nicht oder

allenfalls in der eigenen Abteilung, von anderen Befragten hingegen beim eigenen Abteilungsleiter, Kollegen von anderen Landratsämtern oder der Bezirksregierung nachgefragt.

Fachlichen Fragen wird im Rahmen von Konflikten eine hohe Bedeutung zugemessen. Entsprechende Fragen von Bürgern würden seitens der Behörde durch Erklärung der technischen Sachverhalte beantwortet, wenngleich die Genehmigungsbehörde kein „Beratungsgremium“ sei. Die Behörde nehme Einfluss auf die Gutachterausswahl durch den Vorhabenträger, indem sie diesen beispielsweise auf die Liste zertifizierter Sachverständiger, wie sie im § 26 BImSchG verlangt ist, hinwies. Zentrales Kriterium für die Beauftragung von Gutachtern, unabhängig davon, ob diese in Abstimmung mit der Behörde durch den Vorhabenträger oder die Behörde selbst erfolgt, sei die Qualität, die auch auf der Grundlage von Erfahrungswerten in vorausgegangenen Verfahren ermittelt werde. Der Aufwand dafür, den Bürger/innen Einfluss auf die Auswahl der Gutachter und die Formulierung der Untersuchungsfragen zuzugestehen, wird als zu weitgehend angesehen. Wenn, dann sei dies ein Gesichtspunkt, den der Vorhabenträger einbeziehen könne. In jedem Fall müssten die Gutachter strikt neutral sein.

Ein Umgang mit fachlich nicht begründeten Ängsten der Bevölkerung sei jenseits der Grenzen der fachlichen Erklärung auf der Sachebene schwierig.

Die Durchführung einer zusätzlichen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht als behördliche Aufgabe, sondern als eine solche des Vorhabenträgers angesehen. Daher wurde behördlicherseits eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung weder durchgeführt noch erwogen. Ebenso gefährde es die Neutralität der Behörde, wenn sie den Vorhabenträger auf ein aus ihrer Sicht ungeschicktes Kommunikationsverhalten hinweisen oder sich in einem vom Vorhabenträger durchgeführten informellen Beteiligungsverfahren engagieren würde.

Aus Sicht befragter Behörden ist es wünschenswert, dass der Antragsteller vor Stellung des Genehmigungsantrags einen Dialog mit der Öffentlichkeit führt; in diesem Zusammenhang wurde ausdrücklich der neue § 25 Abs. 3 VwVfG genannt. Dabei sei wichtig, dass bei den Bürgern nicht Erwartungen geweckt würden, auf die einzugehen der Vorhabenträger nicht bereit sei. Die Funktion einer informellen Beteiligung sollten neben der Information der Öffentlichkeit auch die Diskussion und Optimierung der vorgesehenen Standorte sowie von Alternativen sein.

Folgerungen

Als zumindest hinsichtlich seiner Bewährung weiter zu verfolgender Ansatz kann der Einbezug der breiten Öffentlichkeit bei der Ermittlung für die Nutzung durch Windenergieanlagen vorgesehener Flächen im Gegenstromprinzip („top-down“ in der Regionalplanung und „bottom up“ auf Ebene der Gemeinde) im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens angesehen werden. Wie die berichteten Erfahrungen zeigen, sollte bereits auf der Regionalplanungsebene ein informelles Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Kommunen vorgesehen werden, um Konflikte frühzeitig erkennen und minimieren zu können. Dadurch ergibt sich eine frühzeitige und durchaus projektgenaue Diskussion. Sie würde es auch ermöglichen, bereits auf der Ebene der Regionalplanung wirkungsbezogene Aspekte des „Wie“ des Vorhabens (z.B. Lärm, Artenschutz) aufzugreifen und – im Rahmen des rechtlich Statthaften – über Ziele der Raumordnung festlegen zu können.

Ob es als Ziel der Raumordnung ausgewiesen werden kann, dass die Kommunen an der Wertschöpfung beteiligt werden müssen, um einer überhitzten Flächenspekulation entgegenzuwirken, wird derzeit in Mecklenburg-Vorpommern untersucht, bedürfte der rechtlichen Prüfung.

Zur Gestaltung von formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung kann weitgehend auf den Überlegungen zu den „Netzen“ verwiesen werden (siehe oben).

4.2.5 Biomasse

Da die für die Genehmigung von Biogasanlagen dieselben Befragten wie für die Genehmigung von Windenergieanlagen zuständig waren, kann hinsichtlich der wiedergegebenen Erfahrungen der Behördenvertreter auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Als deutlich geringer als bei Windenergieanlagen wurde bei Biogasanlagen der Anteil konfliktbehafteter Vorhaben eingestuft. Darüber hinaus gelinge es häufig – aber durchaus nicht immer –, die Konfliktpunkte Abstand, Immissionen und Verkehrsbelastung durch Auflagen und hohe technische Standards zumindest stark zu reduzieren und in Gesprächen Konflikte zu schlichten.

4.2.6 Typübergreifende Fragen

Fortbildung

Ein Großteil der befragten Behördenmitarbeiter ist hinsichtlich der Durchführung informeller Beteiligungsverfahren nicht geschult worden, hat seinen Umgang mit Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung „learning by doing“ generiert und bildet neue Mitarbeiter anhand ihrer eigenen Erfahrungen aus – was zu einer starken Abhängigkeit des Umgangs mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung von den jeweiligen Persönlichkeiten führt. Im Einzelfall gab es seltene Schulungen zu den Themen Konfliktmanagement und Selbstorganisation. Andere Behörden führen hingegen regelmäßig Inhouse-Seminare z. B. zu schwierigen Verhandlungssituationen durch. Praxisorientierte, d. h. auf die jeweilige Thematik zugeschnittene, intensivere Schulungsangebote werden ganz überwiegend (aber nicht von allen) als wünschenswert bezeichnet, ebenso wird das Angebot eines Handbuchs für Berufsanfänger erwähnt. Hingewiesen wird aber auch darauf, dass durchaus eine Reihe von Schulungsangeboten bereits verfügbar sei.

Von mehreren Befragten wird auf sehr negative persönliche Erfahrungen, bis hin zu Bedrohungen, mit dem aggressiven Auftreten von Bürgerinitiativen hingewiesen. Angebote zum Umgang mit derartigen Verhaltensweisen oder eine psychologische Betreuung in Extremsituationen fehlen.

Finanzielle und personelle Ressourcen

Neben den zeitlichen Restriktionen, die sich im Zuge ohnehin zu beobachtender Einsparungen bei gleichzeitiger Übernahme neuer Aufgaben ergeben, war vor allem auch die fachliche Basis ein wichtiges Thema. Im Bereich der rechtlichen und sachlich-fachlichen Fragen fühlt man sich kompetent, beim Thema Kommunikation fehlen häufig Wissen und Erfahrung. Sollte man sich tatsächlich auch selbst als Initiator von informellen kommunikativen Formaten sehen, so bedürfte es entsprechender Sachmittel für Gestaltung, Moderation etc.

Nutzung „neuer“ Medien

Für die Unterstützung von Öffentlichkeitsbeteiligung wird seitens der Behörden die Internetseite der Behörde häufig für das Angebot von vorhabenbezogenen Informationen wie einer die Ziele des Vorhabens einschließenden Kurzvorstellung sowie der Benennung von Ansprechpartnern genutzt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass es auch in der Verantwortung der Behörde stehe, die Bürger nicht durch das Angebot zu großer Datenmengen zu verunsichern, sondern die wesentlichen Daten, z. B. Erörterungsberichte und zentrale Gutachten, auszuwählen. Die zum Zeitpunkt der Führung der Interviews noch aktuelle Frage, ob in formellen Beteiligungsverfahren die zur Einsicht ausgelegten Unterlagen auch elektronisch verfügbar gehalten werden sollten, ist mittlerweile im neuen § 27a VwVfG geregelt. Hierzu wurde darauf hingewiesen, dass eine nutzerfreundliche Umsetzung bei komplexeren Planunterlagen durchaus anspruchsvoll sei.

Ähnliches gilt für die Möglichkeit zur Online-Erhebung von Einwendungen. Befragte berichten hier über sehr gute Erfahrungen mit Online-Beteiligungsverfahren mit dahinterliegender Datenbank zur Eingabe von Stellungnahmen (Lese-, Schreib- und Kommentarfunktionen). Dies habe sowohl zu einer Erhöhung der Zahl der sich beteiligenden Akteure als auch zu effektiveren Bearbeitungsmöglichkeiten durch Eingabemasken und dahinterliegende Datenbanken geführt. Als wichtige Erfolgsfaktoren wurden ein schneller technischer Support, leicht verständliche passwortgeschützte Einloggfunktionen, eine den bei den Bürgern verfügbaren technischen Möglichkeiten angepasste Aufbereitung und standardisierte Auswertungstools genannt.

Unterschiedlich beantwortet wurde die Frage, ob das Verfahren der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zukunft vollständig auf eine Online-Diskussion umgestellt werden sollte.

Folgerungen

Aus den Erfahrungen und Wünschen der befragten Personen kann die Folgerung gezogen werden, dass Ansätze zur Verbesserung der Schulung der mit Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung befassten Behördenmitarbeiter zwar vorhanden sind, jedoch beträchtliche Optimierungspotenziale bestehen. Es sollte erkannt werden, dass der Umgang mit Konflikten nicht en passant von den für die Planungs- und Genehmigungsverfahren meist zuständigen Juristen miterledigt werden kann, sondern es hierfür einer Professionalisierung durch ergänzende Fortbildung bedarf, die sich nicht nur auf das Verhandlungsmanagement, sondern auch die Vornahme von Konfliktanalysen u. a. erstreckt.

Auch wenn man davon ausgeht, dass das Beteiligungsverfahren mit mündlichem Erörterungstermin durch Formen der Online-Beteiligung nicht surrogiert werden kann, zeigen die berichteten Erfahrungen, dass bei entsprechender technischer Aufbereitung der elektronischen Partizipation die Beteiligung für die Bürger erleichtert wird. Hier sollten breit eingesetzte Lösungen erprobt und anschließend flächendeckend implementiert werden.

5 Praxisbezug und Qualitätssicherung

In mehreren Schleifen nutzte das Vorhaben die Unterstützung durch Praktikerinnen und Praktiker aus Behörden und Planungsstellen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Leitfäden in der Praxis angenommen und angewendet werden. Dazu gehört einerseits die

praktische Nutzbarkeit, andererseits die Orientierung an tatsächlichen Herausforderungen, vor denen die Praktiker im Alltag stehen.

Am 24. und 25. Juni 2013 führte das Forschungsteam Workshops mit Praxisvertretern unter Teilnahme des UBA durch, um die Ansatzpunkte und die Grundgedanken der Leitfäden zur Diskussion zu stellen. Am 22. September 2014 fand eine abschließende Sitzung des Beirats gemeinsam mit Vertretern aus den vorangegangenen Workshops statt.

5.1 Workshops

Im Rahmen der Interviews war deutlich geworden, dass sich die Probleme, Sichtweisen und Vorschläge der Behördenvertreter ähneln – egal ob es um Windkraftanlagen, Biomasseanlagen, Pumpspeicherwerke, Netzausbauvorhaben oder Geothermieanlagen geht. Unterschiede waren vor allem im Zeitpunkt und in der Konkretheit des Verfahrens wahrnehmbar. So bestehen auf der Ebene der Regionalplanung ganz andere Probleme und Perspektiven als etwa in der Bauleitplanung oder bei der Anlagengenehmigung. Für die letztendliche Anlagengenehmigung ist es ein großer Unterschied, ob ein regionalplanerischer Ausweisungsprozess von Gunstflächen im Vorfeld stattgefunden hatte oder nicht. Es geht also um Unterschiede in der Planungs- und Zulassungs„biographie“ von Vorhaben.

Aus diesem Grund wurden für die Einladung und die Fokussierung für die Workshops zwei Kategorien unterschieden – und zwar unabhängig von der Anlagenart:

1. In der einen Verfahrensgruppe (Planungs- und Zulassungsbiographie) gibt es keinen regionalen Suchprozess. Mit dem Raumordnungsverfahren, dem Genehmigungsverfahren bzw. dem vorhabensbezogenen Bebauungsplan wird erstmalig der Standort und der Anlagentyp bekannt. Alle möglichen Konflikte brechen erst zu diesem Zeitpunkt aus.
2. In der anderen Verfahrensgruppe findet, bevor es zur konkreten Beantragung der Genehmigung der Anlage kommt, ein Suchprozess auf Landesebene/ in der Regionalplanung statt. Mit dem Ende dieses Schrittes der Raumordnung sind die entscheidenden Festlegungen getroffen. Im Rahmen der Anlagenplanung geht es dann nur noch um das „Wie“.

Auf den ersten Blick erscheint die Zuordnung einfach: Zur Gruppe 1 gehören Geothermie, Biomasseanlagen und Pumpspeicherung, zur anderen Kategorie Windkraftanlagen und der Netzausbau. Allerdings entstehen aufgrund unterschiedlicher Vorgehensweisen in den Bundesländern Grauzonen und Überschneidungen:

- Eigentlich sollten auch im Raumordnungsverfahren verschiedene Alternativen verglichen werden und damit ein Vergleich verschiedener Standorte möglich sein. In der Praxis aber lagen etwa das PSW Atdorf, der Flughafen Frankfurt, die ICE-Trasse etc. bereits fest. Möglicherweise werden hier in Zukunft verstärkt raumordnerische Lenkungen stattfinden (so z.B. bei Pumpspeicherkraftwerken in Baden-Württemberg oder in Thüringen).
- Einerseits wird die Windenergienutzung nicht flächendeckend über die Regionalplanung gesteuert, andererseits werden immer wieder Regionalpläne für unwirksam erklärt. Dann treten mögliche Konflikte erst auf kommunaler Ebene (Ausweisung von Konzentrationsflächen) oder gar erst im Raumordnungs-/Genehmigungsverfahren auf. In den Interviews hat sich gezeigt, dass die Art der Konflikte und der Konfliktbewältigung mehr von der Frage „regionalplanerischer

Vorlauf – ja oder nein“ als von der Art der Anlage abhängt. Daher wurden Windkraftanlagen betreffende Themen in beiden Workshops diskutiert.

Trotz dieser „Grautöne“ bzw. Überschneidungen wurde die oben beschriebene Unterscheidung für die beiden Workshops gewählt, was sich im Nachhinein als richtig und zielführend herausstellte. Die Grenzbereiche wurden dergestalt berücksichtigt, dass zum einen Workshop etwa Vertreter von Genehmigungsbehörden für Windkraftanlagen gemeinsam mit Vertretern der für die Ausweisung von Windvorranggebieten zuständigen Planungsstellen eingeladen wurden. Zum anderen Workshop wurden Vertreter von Genehmigungsbehörden für Windkraftanlagen eingeladen, in deren Bundesländern keine vorangegangene regionalplanerische Ausweisung stattgefunden hatte.

5.1.1 Durchführung

Die Workshops fanden jeweils von 10.30 Uhr bis 16.30 Uhr statt. Es waren jeweils sechs Vertreter von Behörden bzw. Planungsstellen aus dem gesamten Bundesgebiet anwesend, wobei auf eine ausgewogene regionale Verteilung geachtet wurde.

Tabelle 1: Workshop 1: Anlagen ohne Konfliktbearbeitung auf regionalplanerischer Ebene, 24. Juni 2013. Biomasse, Geothermie, Wind

Anlagentyp	Institution
Geothermie	Landesbergbaubehörde Rheinland-Pfalz
Pumpspeicher	Kreisverwaltung Waldshut
Biomasse/ Wind	Stadt Groß-Umstadt
	Regierungspräsidium Darmstadt
Wind	Stadt Buchen
	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW

Tabelle 2: Workshop 2: Anlagen mit regionalplanerischem Vorlauf, 25. Juni 2013. Netzausbau, Wind

Anlagentyp	Institution
Netz-Ausbau	Regierungspräsidium Kassel
	Bundesnetzagentur
	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, Schleswig-Holstein
Wind	Stadt Groß-Umstadt
	Regionalverband Bodensee-Oberschwaben
	Landkreis Ravensburg

In den Workshops präsentierte das Forschungsteam die grundlegenden Ideen und Herangehensweisen des Leitfadens. Anschließend wurde engagiert und intensiv über die dem Leitfaden zugrunde liegenden Ansätze diskutiert.

5.1.2 Erkenntnisse

Die Workshops zeigten, dass der an Konflikten orientierte Ansatz aus Sicht der Praxisvertreter der richtige Weg ist. Die Konzeption sogenannter Konfliktbiographien wird als innovativer und sinnvoller Zugang gewürdigt. Allerdings wurde deutlich gemacht, dass nicht nur die geografische und soziokulturelle Umgebung, sondern auch der Anlagentyp für die zu erwartende Konfliktschärfe eine Rolle spielt.

Es wurde als zutreffend wahrgenommen, dass nicht für jedes Verfahren eine zusätzliche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, sondern eine Orientierung an Konfliktmerkmalen und dafür frühzeitig eine Konfliktanalyse erfolgen soll.

Man war sich einig, dass in den formalen Verfahren ein Teil der relevanten Themen und der mit diesen verknüpften Konflikten bearbeitet werden kann. Für andere Themen (z.B. Immobilienwertverlust) gibt es zwar in Planfeststellungsverfahren Raum, aber eine konkrete Konfliktminderung kann dort nicht erreicht werden.⁷

Darüber hinaus wurde deutlich, dass die Vertreter von Planungs- und Genehmigungsbehörden sich zwar auf fachlichem und rechtlichem Terrain vergleichsweise sicher fühlen, dass sie aber in der Regel nicht für Kommunikation und Konfliktmanagement ausgebildet sind. Hier erhofft man sich von den Leitfäden praxisnahe Hinweise.

Ob die zuständigen Mitarbeiter der Behörden ausreichende Ressourcen und Ausbildungen haben, um sich mit Konflikten intensiver zu beschäftigen, wurde bezweifelt. Teilweise bestünden zentrale Anlaufstellen beim RP, die neutral zu Rechtsfragen beraten oder an Sitzungen teilnehmen. In der Diskussion entstand das Bild einer landesweiten Clearingstelle, die als „neutraler Dritter“ in besonders konfliktträchtigen Situationen intervenieren könne.

Die oft als informelle Schritte bezeichneten Prozesse sind teilweise schon heute Teil des „normalen“ Verfahrens, z.B. Gespräche zwischen Behörden und Anwohnern, um einen Sachverhalt aufzuklären. Dies sollte der Leitfaden unterstützen. Hilfreich wären informelle Module, die zur Problemlösung im formellen Verfahren „zugeschaltet“ werden können. Wichtig dabei ist die Klärung dessen, was Behördenvertreter im Bereich Konfliktminderung unter dem Blickwinkel der Neutralität der Behörde dürfen und was sie besser unterlassen sollten – und wie die Verknüpfung bzw. das Verhältnis zwischen förmlichen/informellen Verfahren optimal verläuft. Es spielte auch eine Rolle, dass man die Anlagenstandorte gleich behandeln sollte und nicht Standorte mit besonders intensiven Auseinandersetzungen kommunikativ „bevorzugt behandeln“ sollte (was allerdings der Erfahrung widerspricht, dass es bei intensiven Auseinandersetzungen einer intensiveren Kommunikation bedarf).

Im Hinblick auf das Rollenverständnis (wer ist für den Dialog zuständig?) zeigte sich, dass Adressat des Leitfadens sowohl Vorhabenträger als auch Behörden und Standortkommunen sein sollten. Im Fokus stehe zwar der Vorhabenträger, der den Dialog durchführen solle, die Behörde solle aber den Vorhabenträger oder auch die Standortkommune aktivieren und den

⁷ Siehe dazu die im Anhang 2 ausgeführten Erläuterungen.

Prozess unterstützen bzw. koordinieren (Beratung zur Durchführung des Prozesses, Einbringen sachlicher Informationen).

Für die Regionalplanung zuständige Stellen nehmen diese Rolle bereits vielfach wahr. Sie beziehen die politischen Gremien der Kommunen ein, bei denen bereits frühzeitiger als bei den einzelnen Bürgern ein Interesse besteht. Als problematisch wird wahrgenommen, dass nach der Diskussion um die regionalplanerische Flächenausweisung zumeist ein längerer Zeitraum vergeht, bevor die Genehmigungsverfahren folgen. Hier wäre zu überlegen, eine „Dialogbrücke“ einzurichten.

Im Hinblick auf die Gestaltung des Leitfadens wurden folgende Hinweise gegeben:

- Der Leitfaden sollte mehrere Einstiegsmöglichkeiten haben (vor dem Konflikt, im bestehenden Konflikt) und die möglichen Handlungen auf allen Ebenen „durchexerzieren“ – eine abstrakte Entscheidungsmatrix helfe wenig. Mittels „Steckbriefen“ sollten bei bestimmten Konfliktkonstellationen kommunikative Methoden empfohlen werden.
- Es sollten Fachbegriffe (z.B. Akteure/Stakeholder) definiert und die Belegung bestimmter Fachbegriffe wie „Öffentlichkeitsbeteiligung“ berücksichtigt werden.
- Der Umgang mit öffentlichen Medien und elektronischen Medien sollte adressiert werden.

5.2 Qualitätssicherung

Während in den Workshops die Grundlinien und Hintergründe der Leitfäden diskutiert wurden, wurden die weitgehend fertiggestellten Leitfäden zusätzlich ausgewählten Praktikern zur kritischen Kommentierung zur Verfügung gestellt. Dazu wurde für jeden Vorhabentyp jeweils ein Teilnehmer der Workshops gebeten, die Leitfäden auf ihre Qualität und ihre Anwendbarkeit hin zu überprüfen. Zusätzlich wurden die Mitglieder des Projektbeirats mit den Entwürfen des Leitfadens und des Abschlussberichts befasst. Zu diesem Zweck wurden den ausgewählten Teilnehmenden der Workshops sowie den Mitgliedern des Workshops die im Anhang 2 wiedergegebenen Fragebögen mit der Bitte um Beantwortung übersandt.

Die eingegangenen Rückmeldungen bestätigten die gewählte Aufteilung nach Vorhabenarten und sahen den Mehrwert gegenüber anderen Leitfäden vor allem in der Darstellung des Konfliktscreenings und der Konfliktanalyse. Wichtige Hinweise betrafen die Notwendigkeit einer klaren Adressierung des Leitfadens, die weitere Ausdifferenzierung von Konfliktsituationen sowie die Verdeutlichung von Besonderheiten kleinerer Vorhaben. Diesen Hinweisen wurde durch eine gründliche Überarbeitung des Leitfadenentwurfs Rechnung getragen.

Die zu unterstützende Anregung, die Erfahrungen in der Anwendung des Leitfadens in der Praxis nach einer gewissen Zeit zu evaluieren, wurde an den Auftraggeber weitergereicht.

Eine wichtige Rückmeldung bezog sich auf die Frage, inwieweit die fachlichen Aussagen zu den materiellen Möglichkeiten zur Konfliktminderung als adäquat eingeschätzt wurden. Wie bereits bei den Workshops war die Rückmeldung deutlich: Man sei in den Behörden in fachlich-sachlicher Hinsicht gut aufgestellt, was man brauche sei insbesondere Unterstützung im Bereich kommunikativer Vorgehensweisen und Erfahrungen. Gleichwohl wurden die Passagen des Leitfadens mit vorhabenfachlichem Bezug ein weiteres Mal den zur Qualitätssicherung herangezogenen Praktikern vorgelegt und in einem Abschlussworkshop diskutiert.

5.3 Abschlussworkshop

Eine letzte Feedbackschleife, insbesondere zur Absicherung der Praxistauglichkeit der Leitfäden als essenzielles Qualitätsmerkmal, erfolgte mit dem Beirat und Behördenvertretern, die bereits an den Workshops teilgenommen hatten. Im Rahmen dieses Abschlussworkshops wurde zudem über verschiedene Wege der Dissemination und einen möglichen Follow-up gesprochen.

Tabelle 3: Feedback auf den Leitfadenentwurf, Vorschlag zum Umgang - Kurzdarstellung der Inhalte der Rückmeldungen und Vorschlag zum Vorgehen

Frage	Feedback	Vorschlag Umgang
Umfang und Struktur	Umfang: wird von mehreren als sehr umfangreich empfunden, allerdings auch Hinweis, dass Umfang vom Inhalt her gerechtfertigt ist und Mehrwert gegenüber bestehenden Leitfäden vorhanden ist, vor allem in Bezug auf Konfliktscreening und Analyse. Mit einer Ausnahme (Darstellung der Konflikttypen nach Glasl) keine Anmerkungen, dass bestimmte Inhalte entbehrlich sind.	Beibehalten des Umfangs und der Struktur. Beibehalten der Illustration, da es genau diese Elemente sind, die bei den Fachbeamten und -beamtinnen in ihrer Ausbildung nicht umfasst sind.
Aufteilung nach Vorhabenarten nützlich?	4 x ausdrückliche Zustimmung, 2 x keine Äußerung	Beibehalten des Umfangs und der Struktur
Sollte mehr vor die Klammer gezogen werden?	Wird von einer Rückmeldung bejaht. Andere bestätigen Aufteilung.	Beibehaltung der jetzigen Struktur. Feedback war hier uneindeutig. Wir halten die jetzige Aufteilung für zielführend.
Klare Handlungsanleitung?	Wird grundsätzlich bejaht. Es wird vorgeschlagen, noch deutlicher zu machen, wo ggf. auch ein Abschneidekriterium nach unten liegen könnte, ab dem auch das Konfliktscreening entfallen kann.	Vorschlag wird aufgenommen.
Auffindbarkeit Infos	Wird ganz überwiegend bejaht. Ein Akteur schlägt vor, ein Schlagwortverzeichnis einzuführen.	Schlagwortverzeichnis ist leider im vorhandenen Budget nicht umsetzbar.
Zuordnung zu formellen Verfahrensschritten	Wird bejaht. Vorschlag, noch klarer herauszuarbeiten, wer Adressat von zu erarbeitenden Lösungen ist (Plangeber, Vorhabenträger, Zulassungsbehörde).	Vorschlag wird aufgegriffen.
Praxistauglichkeit	Wird bejaht.	
Sonstige Anmerkungen:	Es sollte überdacht werden, ob Adressatenkreis offener definiert wird.	Anpassung der Einleitung mit dem Hinweis noch deutlicher, dass auch gut für VT nutzbar und Ansatz der Konfliktanalyse akteursübergreifend tragfähig ist.
	Teilweise „idealtypische“ Beispiele	Das ist leider kaum vermeidbar, wenn man nicht weitere Unterfälle ausdifferenzieren will.

		Allerdings werden wir bei den konkret benannten Beispielen kenntlich machen, dass uns das bewusst ist.
	Breitere Praxiseinbindung bei Weiterentwicklung, bzw. Vorschlag, dass nach einer gewissen Nutzungszeit eine Evaluierung unter Einbindung derer erfolgt, die bei der Entstehung mitgewirkt haben.	Das wäre wünschenswert, aber Vorgehensweise wie in BaWü im vorhandenen Budget nicht möglich. Außerdem sollte der Leitfaden zeitnah veröffentlicht werden. Denkbar wäre ein Folgeprojekt mit Evaluation nach einem Jahr und Fortschreibung und Aktualisierung je nach Praxisbedürfnissen.
	Eingehen auf weitere verdeckte Konflikte über das „Ob“.	Wird aufgegriffen.
	Fachliche Teile sollten reduziert oder jedenfalls noch einmal kritisch geprüft werden und Beispielhaftigkeit der Themen betont werden.	Es sollte der jetzige Umfang beibehalten werden, da dies von der Leistungsbeschreibung adressiert war, aber die konkreten Anmerkungen werden umgesetzt.
	Vermeidung von Stereotypen bei Praxisbeispielen, konkret benannt.	Wird umgesetzt.
	Klarstellung, wo Untergrenze liegen soll bei kleinen Gemeinden bei Befragung	Wird umgesetzt.
	Teilweise Perspektivenwechsel der Adressaten, sollte nochmals geprüft werden z.B. S. 126	Wird umgesetzt, da nicht beabsichtigt.
	Die Konfliktlagen bei Elementen der Öffentlichkeitsbeteiligung könnten ausführlicher dargestellt werden.	Prüfung, ob umsetzbar ohne den Umfang allzu sehr zu verbreitern.

6 Ergänzende Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden Handlungsempfehlungen formuliert, die keinen Eingang in den Leitfaden gefunden haben. Sie betreffen zum einen mögliche Änderungen de lege ferenda (1.1), zum anderen Anregungen für auf behördlicher Ebene zu implementierende Maßnahmen (5.2).

6.1 Empfehlungen de lege ferenda

Der Leitfaden ist so konzipiert worden, dass er möglichst einfach und ohne Änderungen auf rechtlicher oder organisatorischer Ebene eingesetzt werden kann. Rechtsänderungen sind daher nicht erforderlich, um die in dem Leitfaden gegebenen Empfehlungen in der Praxis umzusetzen. Ebenso wenig ergaben die geführten Experteninterviews und die durchgeführten Workshops Hinweise auf seitens der Praxis für sinnvoll angesehene Änderungen des geltenden Rechts.

In der ausgewerteten wissenschaftlichen Literatur findet sich hingegen eine Fülle von Vorschlägen, die zur Verbesserung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger teils erforderlich, teils weiterführend sein soll. Sie an dieser Stelle breit zu referieren, ist nicht Gegenstand des Vorhabens. Hingewiesen werden soll daher nur auf folgende Anregungen, deren Realisierung de lege ferenda die Implementation des in dem vorgelegten Leitfaden empfohlenen Konzepts in der Praxis unterstützen könnte:

- Um die Verzahnung zwischen informellem und formellem Verfahren zu stärken, sollten entsprechende Anknüpfungspunkte im formellen Verfahren ausgebaut werden. So könnte daran gedacht werden, das Scoping als Trägerverfahren für einen frühen Dialog zu nutzen. Dementsprechend könnte § 5 UVPG dahingehend geändert werden, dass das Scoping obligatorisch durchzuführen ist, sofern nicht bereits auf anderer Rechtsgrundlage ein konfliktminderndes Verfahren durchgeführt wurde. Die Regelung über die Möglichkeit der Hinzuziehung Dritter in § 5 S. 3 UVPG sollte hinsichtlich der Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung geöffnet werden (Ziekow 2012: D 142 f.).
- Ebenso sollte das Raumordnungsverfahren als Anknüpfungspunkt für ein frühes konfliktminderndes Verfahren genutzt werden, indem eine Öffentlichkeitsbeteiligung für die Fälle zwingend vorgeschrieben wird, in denen nicht schon anderweitig eine frühzeitige Beteiligung erfolgt ist. Wesentlich ist zudem die Öffnung der bisherigen thematischen Begrenzung der Beteiligung auf die raumbedeutsamen Auswirkungen des betreffenden Vorhabens (Ziekow 2012: D 143).
- Es wird empfohlen, die Begleitung und/oder Durchführung aller Beteiligungsverfahren – seien es formelle oder informelle – nicht durch die im Genehmigungs-/ Planfeststellungsverfahren sachlich zuständige Behörde durchführen zu lassen, sondern beide Funktionen zu trennen, wie es dem Modell des § 73 VwVfG zugrunde liegt. Hierfür spricht insbesondere, dass für vorgelagerte Verfahren und die Überwachung des Betriebs eines Projekts teilweise andere Behörden zuständig sind als für das Genehmigungsverfahren. Die Verknüpfung von Zuständigkeit in der Sache und Durchführung des Beteiligungsverfahrens würde es ausschließen, dass ein und dieselbe Stelle den Beteiligungsprozess von der frühen Bürgerbeteiligung bis hin zu einer etwaigen Beteiligung noch in der Betriebsphase leitet. Eine solche durchgehende Zuständigkeit einer Behörde wäre allerdings mit Blick auf die kontinuierlich durchzuführende

Konfliktanalyse sowie die Vorhaltung der hierfür notwendigen methodischen Kompetenzen von beträchtlichem Vorteil. Eine solche Beteiligungsbehörde könnte darüber hinaus die Aufgabe des in den Leitfäden vorgesehenen Konfliktscopings übernehmen. Die Einführung einer solchen Zuständigkeit einer umfassend zuständigen Beteiligungsbehörde würde eine gesetzliche Regelung erfordern (Ziekow 2012: D 149).

- Folgt man diesem Gedanken einer eigenen Beteiligungsbehörde nicht, so sollte durch eine Regelung darauf hingewirkt werden, dass die in die Planung und Genehmigung des jeweiligen Vorhabens involvierten Stellen und Personen (für Regionalplanung zuständige Stelle, Standortkommune, Genehmigungsbehörde, Vorhabenträger) zum frühestmöglichen Zeitpunkt das vorgeschlagene Konfliktscoping durch Anberaumung einer Konfliktkonferenz durchführen. Allerdings dürfte für eine solche Regelung entsprechend dem Vorbild der Verwaltungsvorschrift der baden-württembergischen Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren vom 17.12.2013 hinsichtlich des dortigen Beteiligungsscopings keine gesetzliche Regelung erforderlich sein, sondern die Wahl der Ebene einer Verwaltungsvorschrift ausreichen.
- Einer der meist diskutierten Fragenkreise, in dem Rechtsänderungen erwogen werden sollten, ist das Problem, inwieweit Verbindlichkeit für in informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung konsensual gefundene Ergebnisse für das Zulassungsverfahren und die verfahrensabschließende Sachentscheidung hergestellt werden kann. Rechtlich kristallisieren sich die Fragen in drei Punkten: dem Koppelungsverbot, dem Amtsermittlungsgrundsatz und der Einbeziehung Dritter:
 - a) Das sog. Koppelungsverbot, das für öffentlich-rechtliche Verträge in § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG einfachgesetzlichen Ausdruck gefunden hat, schließt es aus, dass durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag etwas miteinander verknüpft wird, was nicht ohnedies schon in einem inneren Zusammenhang steht. Von besonderer Bedeutung ist dies beispielsweise bei gebundenen Entscheidungen wie Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, weil der Antragsteller hier bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen ohnehin einen gesetzlichen Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung hat. Sofern nicht die Voraussetzungen für den Erlass einer Nebenbestimmung vorliegen, kann hier die Zulassungsbehörde nicht einfach in einem Beteiligungsverfahren, z. B. einer Mediation, Vereinbartes in ihre Sachentscheidung übernehmen. Da hier die Unsicherheit in der Praxis extrem hoch ist, könnte – ungeachtet der Frage, wie weit das Koppelungsverbot de lege lata denn nun wirklich reicht – erwogen werden, eine gesetzliche Regelung zu schaffen. Zwar ist das Koppelungsverbot verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsprinzip verankert, doch wird man von einem Fehlen eines inneren Zusammenhangs nicht sprechen können, wenn das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens zwischen Vorhabenträger und Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere von dem Vorhaben Betroffenen, projektbezogen ausgehandelt wurde. Denn in diesem Fall lassen sich die an der Vereinbarung Beteiligten darauf nur ein, weil die Realisierungsbedingungen für dieses konkrete Projekt spezifiziert wurden (Holznagel/Ramsauer 2013: 158). Grenzen bestehen in zwingendem Gesetzesrecht, nicht aber z. B. in technischen Standards, die z. B. zum Schutze der Betroffenen in einer Vereinbarung verschärft werden können. Die Verbindlichkeit einer solchen Vereinbarung würde es der Behörde ermöglichen, diese Verschärfung zum Gegenstand der Genehmigung zu machen,

was sie ohne eine dies zulassende gesetzliche Regelung nicht kann. In Planfeststellungsverfahren kann zwar die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde nicht durch eine Vereinbarung komplett ersetzt werden. Solange die Vereinbarung aber in Kenntnis aller Gesichtspunkte getroffen wird, die auch in die Abwägungsentscheidung einzustellen sind, erfolgt keine Verkürzung des Entscheidungsprogramms durch den Abschluss der Vereinbarung. Diese Beschränkungen müssten in einer gesetzlichen Regelung ebenfalls zum Ausdruck kommen.

- b) Ein weiteres Problem ist die Bedeutung einer Einigung über bestimmte Sachverhaltselemente, die der Sachentscheidung zugrunde gelegt werden sollen – bekannt unter den Stichworten „data mediation“ oder „joint fact finding“. Hierzu besteht Einigkeit, dass die Behörde an die Ergebnisse einer solchen „data mediation“ nach geltendem Recht nicht gebunden werden kann, sie vielmehr ihrer gesetzlichen Amtsermittlungspflicht (§ 24 VwVfG) zu genügen hat. Wegen der verfassungsrechtlichen Verankerung des Amtsermittlungsgrundsatzes im Rechtsstaatsprinzip wird sich dies auch nicht grundlegend ändern lassen. Allerdings wird das Instrument der „data mediation“ ja erst dann eingesetzt, wenn sich durch andere Maßnahmen der Sachverhaltsaufklärung keine eindeutige Tatsachengrundlage herstellen lässt. Raum für eine Vereinbarung über die empirischen Grundlagen ist erst dann, wenn die in Erfüllung der Amtsermittlungspflicht zu ergreifenden Maßnahmen ausgeschöpft sind und trotzdem noch Zweifel verbleiben. Für *diese* Konstellation ließe sich gesetzlich durchaus verankern, dass die Behörde an eine unter ihrer Beteiligung erzielte Einigung über die Tatsachengrundlage gebunden *ist*. Nach derzeitiger Rechtslage *kann* die Behörde eine solche Einigung ihrer Entscheidung zugrunde legen, ohne dies zu müssen. Dabei müsste klargestellt werden, dass die Bindungswirkung entfällt, soweit die Einigung inhaltlich durch neue Erkenntnisse der Behörde vor Erlass der Sachentscheidung überholt wird (Holznagel/Ramsauer 2013: 157 f.).
- c) Die derzeitige Fassung des § 58 VwVfG gibt Personen, die sich einem Beteiligungsverfahren entzogen haben, eine Vetoposition gegenüber in der Beteiligung konsentierten Ergebnissen. Die derzeit statuierte schwebende Unwirksamkeit der Vereinbarung könnte durch eine schwebende Wirksamkeit mit öffentlicher Bekanntgabe des Vertrags und Einführung eines fristgebundenen Widerspruchsrechts Drittbetroffener ersetzt werden (Ziekow 2012: D 107).

6.2 Auf behördlicher Ebene zu implementierende Maßnahmen

Aus den durchgeführten Interviews (Kapitel 2.5) lassen sich folgende Empfehlungen ableiten, die unmittelbar durch die Behörden umgesetzt werden können:

Verbesserung der Schulung der mit Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung befassten Behördenmitarbeiter mit Blick auf das Verhandlungsmanagement und die Vornahme von Konfliktanalysen u. a.

Erprobung von Instrumenten der elektronischen Partizipation nicht als Insellösungen, sondern als breit eingesetzte Modelle mit begleitender Evaluierung und anschließender flächendeckender Implementierung.

ANHANG 1: Interviewleitfaden

Projekt „Neuartiger Öffentlichkeitsdialog ...“

Leitfaden zur Durchführung der Behördeninterviews

Teil A: Genehmigungsbehörde

I. Einführungsfragen

1. Seit wann haben Sie Ihre derzeitige Position inne?
2. Für welche Schritte ist Ihre Behörde im Einzelnen bezüglich des jeweiligen Vorhabentyps zuständig?
3. Was genau umfasst Ihr persönliches Aufgabenfeld?
 - a) Federführende Durchführung des Genehmigungsverfahrens?
 - b) Auch Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen?
4. Wo haben Sie früher gearbeitet?
5. Haben Sie dort Erfahrungen mit formeller / informeller Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt?
6. Welche Verfahren bilden den Hintergrund Ihrer Erfahrung bzw. sind Gegenstand des folgenden Interviews?
7. Sind Sie für Ihre Tätigkeit bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen besonders geschult worden (z.B. Verhandlungsführung, Umgang mit Medien, Nutzung des Internet)?
8. Welche Art von zusätzlicher Schulung würden Sie sich wünschen?

II. Verfahrensgovernance

1. Ist innerhalb des Genehmigungsverfahrens eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen?
 - a) Ist Ihre oder eine andere Behörde für die Durchführung eines Erörterungstermins innerhalb einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig?
 - b) Welche Stärken hat die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung Ihrer Erfahrung nach?
 - c) Welche Schwächen hat sie?
 - d) Welche Möglichkeiten hat die Öffentlichkeit, im Genehmigungsverfahren noch zum „Ob“, zum „Wo“ und zum „Wie“ des Vorhabens Stellung zu nehmen?
 - e) Welche Akteure werden typischerweise in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung tätig (nur Quasi-Profis oder auch „normale“ Bürger)?
 - e1) Wie ist der Kommunikationsstil der Akteure: Verhinderungsfokussiert, dialogbereit, sachorientiert?
 - e2) Wie agiert der Vorhabenträger im Erörterungstermin (Anwesenheit, Antwortverhalten)?
 - f) Konnten Ihrer Meinung nach im formellen Beteiligungsverfahren Konflikte gelöst werden?

- f1) Wenn ja, um welche Konflikte handelte es sich?
- f2) Was war nach Ihrer Einschätzung ausschlaggebend dafür, dass der Konflikt beigelegt werden konnte?
- f3) Konnte dabei die Akzeptanz der behördlichen Entscheidung verbessert werden?

- g) Inwieweit trägt die Durchführung einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nach Ihrer Einschätzung zur Verbesserung der Qualität der verfahrensabschließenden behördlichen Entscheidung (Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss) bei?
- h) Haben sich im Beteiligungsverfahren Informationen ergeben, die vorher noch nicht bekannt waren?

2. Ist für die jeweiligen Projekte ein Raumordnungsverfahren durchzuführen?

- a) Welche Behörde ist für das Raumordnungsverfahren zuständig?
- b) In welcher Weise begleiten / verfolgen Sie das Raumordnungsverfahren?
- c) Wird das Raumordnungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt?
- d) Wenn vorige Frage mit ja beantwortet: Welche Wirkung hat diese Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren für das spätere Genehmigungsverfahren? (Entsteht eine „Dialogbrücke“ vom Raumordnungs- in das Genehmigungsverfahren?)

3. Wie sind Ihre Erfahrungen mit den Vorhabenträgern und deren Einstellung zur informellen Information / Beteiligung der Öffentlichkeit?

- a) Erleben Sie eher Aufgeschlossenheit oder Abwehrhaltung?
- b) Sehen Sie Möglichkeiten, sich einzuschalten, wenn der Vorhabenträger sich im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens ungeschickt / polarisierend / ... anstellt?
b1) Inwieweit haben Sie in solchen Situationen bereits interveniert?
- c) Wie stellen sich Vorhabenträger zur Frage der Finanzierung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung?

4. Unterliegen Sie bei der Durchführung von Genehmigungsverfahren / Öffentlichkeitsbeteiligung fachaufsichtlichen Weisungen?

- a) Wenn ja: Durch welche Behörde?
- b) Wird in der Praxis von diesem Instrument Gebrauch gemacht?
- c) Wenn ja: In welchen Situationen?
- d) Gibt es „weiche“ Beeinflussungsversuche (keine formelle Weisung) übergeordneter Behörden?
- e) Wenn ja: In welchen Situationen?

5. Wie beurteilen Sie die Rolle der Politik hinsichtlich der von Ihnen betreuten Verfahren, gab es etwa direkte oder indirekte Interventionsversuche?

- a) Bundespolitik
- b) Landespolitik

c) Kommunalpolitik

6. Nehmen Sie eine Positionierung der jeweiligen politischen Ebene in konkreten Verfahren wahr oder eher eine Zurückhaltung?
 - a) Erleben Sie die Positionierung / Zurückhaltung für Ihre eigene Rolle als hilfreich oder schwächend?
 - b) Fühlen Sie sich einem unausgesprochenen politischen Erwartungsdruck ausgesetzt?
7. Welche Behörden sind an dem Genehmigungsverfahren, für das Sie federführend verantwortlich sind, noch beteiligt?
 - a) In welcher Funktion?
 - b) Wie sind Ihre Erfahrungen hinsichtlich der Behördenzusammenarbeit und deren Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit?
8. Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Einsatz der neuen Medien/Internet im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht?
9. Halten Sie eine verstärkte Nutzung der neuen Medien/des Internets im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung für sinnvoll? Wie sollte sie aussehen?

III. Konflikterfahrungen und -rollen

1. Welche Rolle spielen Ihrer Erfahrung nach Konflikte im Hinblick auf die letztendliche Realisierung von Vorhaben? Stimmt die Formel: „Hohe Konfliktbehaftung = geringe Realisierbarkeit“?
2. Welchen Anteil der von Ihnen betreuten Verfahren würden Sie als konfliktbehaftet ansehen?
 - a) Nach welchen Kriterien nehmen Sie die Zuordnung konfliktbehaftet / nicht konfliktbehaftet vor?
 - b) Welche Rolle spielt die Politisierung des Konflikts für Ihre Einschätzung?
3. Aus welchen Gründen bleiben Verfahren aus Ihrer Sicht konfliktfrei?
4. Welche Gründe führen aus Ihrer Erfahrung bei den Vorhaben des jeweiligen Typs zu Konflikten?
5. In welcher Phase wird für Sie die Konfliktbehaftung in der Regel deutlich?
6. Welche Rolle spielen Regional-/Landesplanung und Raumordnungsverfahren für die Prognostizierbarkeit von Konflikten?
7. Wie sehen Sie Ihre Rolle in konfliktbehafteten Verfahren, strikt neutral/passiv, aktiv zur Durchsetzung von Zielen der Energiewende, aktiv/moderierend oder aktiv gestaltend?
 - a) In welcher Weise setzen Sie sich mit der Art des Konflikts, seinen Hintergründen, den Akteuren und deren Haltungen auseinander (Konfliktanalyse)?
 - b) Versuchen Sie, deeskalierend auf Konflikte einzuwirken bzw. eine Wendung ins Konstruktive herbeizuführen?
 - c) Wenn ja: In welcher Weise?

- d) Fragen Sie andere Personen hinsichtlich des Umgangs mit Konflikten um Rat?
- e) Wenn ja: Wen?

8. Haben Sie Erfahrungen mit Verfahren der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt?

- a) Wenn Frage 8nein: Gab es Situationen, in denen Sie die Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung erwogen haben?
 - a1) Wenn 8a ja: Aus welchen Gründen wurde dann doch von der Durchführung Abstand genommen?
- b) Wenn Frage 8 ja: In welchem Verfahrensabschnitt wurde die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt?
- c) Wie war sie ausgestaltet (Gespräche im Behördenumfeld, Informationsabende, Arbeitsgemeinschaften, Veröffentlichung von Informationen etc.)?
- d) Wer war der Initiator, wer hat sie moderiert, wer war beteiligt (Bürger allgemein, Umweltverbände, interessierte Bürger, BIs) und wer hat sie finanziert?
- e) Welche Ergebnisse konnten in der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung erzielt werden, wurden z.B. danach Änderungen des Antrages vorgenommen?

9. Halten Sie die ergänzende Durchführung von Verfahren informeller Öffentlichkeitsbeteiligung für sinnvoll (mit Begründung)?

- a) Wenn ja: In welchen Situationen?
- b) Was sollte das Verfahren leisten?
- c) Welche Rolle sollte die federführende Behörde im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung einnehmen?
- d) Sehen Sie sich von Ihrer Ausbildung her für die Gestaltung Ihrer Rolle gut gerüstet?
- e) Wenn nein: Würden Sie sich Fortbildungsangebote wünschen?
- f) Würden Sie sich für die Vorbereitung / Durchführung informeller Öffentlichkeitsbeteiligungen Unterstützung, z. B. in Form eines Leitfadens oder elektronischen Unterstützungstools wünschen?

IV. Vermittlung von Sachfragen

1. Welche Bedeutung in Konflikten haben aus Ihrer Sicht fachliche Fragen?

- a) Wie vermitteln Sie den Bürgern fachliche Fragen?
- b) Nehmen Sie Einfluss auf die Gutachterausswahl von Vorhabenträgern?
 - b1) Wenn ja, nach welchen Kriterien?
- c) Wenn Sie selbst ein Gutachten in Auftrag geben, nach welchen Kriterien nehmen Sie eine Auswahl von Gutachtern vor?
- d) Wird den Bürger/innen Einfluss auf die Auswahl der Gutachter und die Formulierung der Untersuchungsfragen zugestanden und wenn ja in welcher Weise?

- e) Spielt bei der Einschaltung zusätzlicher Gutachter durch Sie die Frage der Neutralität oder auch der Anwaltschaft für Kritiker eine Rolle?
2. Wie gehen Sie mit Ängsten der Bürger/innen um, die aus Ihrer Sicht nicht sachlich begründet sind?

Teil B: Regional-/Landesplanungsbehörde

I. Einführungsfragen

1. Seit wann haben Sie Ihre derzeitige Position inne?
2. Was genau umfasst Ihr persönliches Aufgabenfeld?
 - a) Fachliche Verantwortlichkeit innerhalb des Planungsverfahrens?
 - b) Auch Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen?
3. Wo haben Sie früher gearbeitet?
4. Haben Sie dort Erfahrungen mit formeller / informeller Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt?
5. Sind Sie für Ihre Tätigkeit bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen besonders geschult worden (z.B. Verhandlungsführung, Umgang mit Medien, Nutzung des Internet)?
6. Welche Art von zusätzlicher Schulung würden Sie sich wünschen?
7. Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Einsatz der neuen Medien/Internet im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht?
8. Halten Sie eine verstärkte Nutzung der neuen Medien/des Internet im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung für sinnvoll? Wie sollte sie aussehen?

II. Konfliktbezug

1. Inwieweit werden künftige Landnutzungskonflikte von den Bürgern bereits auf der Ebene der Raumordnungsplanung wahrgenommen und diskutiert?
 - a) Wenn ja, lassen sich die Bürger bestimmten Gruppen (z.B. Mitglieder im örtlichen Umweltverband, Gemeindevertreter) zuordnen oder beteiligen sich auch potenzielle Planungsbetroffene oder auch „normale“ Bürger?
 - b) Wie konkret werden vorhabenbezogene Aspekte im Planaufstellungs/-änderungsverfahren tatsächlich diskutiert?
 - c) Inwieweit könnten sie diskutiert werden?
 - d) Haben sich im Beteiligungsverfahren Informationen ergeben, die vorher noch nicht bekannt waren?
 - e) Konnte nach Ihrer Erfahrung durch ein Beteiligungsverfahren die Akzeptanz der Raumordnungsplanung verbessert werden?
2. Wird seitens Ihrer Behörde/Stelle über die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren hinaus eine regionale Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Fragen der Raumentwicklung und -nutzung betrieben?
 - a) Wenn ja: In welcher Form?

- b) Was sind die Erfahrungen?
- 3. Welche Bedeutung hat die Regionalversammlung für die Kommunikation „vor Ort“, werden die dort besprochenen Themen von den dort vertretenen kommunalen Spitzen „zu Hause“ kommuniziert?
- 4. Welche Erfahrungen haben Sie mit der Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung, die sich auf das „Wie“ der Vorhabenrealisierung bzw. des -betriebs beziehen?
 - a) Was waren Inhalte derartiger Festlegungen?
 - b) Was waren Gründe für die Aufnahme solcher Festlegungen?
- 5. Welche Erfahrungen haben Sie mit öffentlichen Konflikten um die Festlegung von Vorranggebieten?
- 6. Gibt es Ihrer Erfahrung nach Fälle, in denen sich die Investoren schon im Zuge der Regionalplanung die absehbaren Windvorranggebiete durch Flächenkauf bzw. -pacht sichern?

Teil C: Für Raumordnungsverfahren zuständige Behörde

I. Einführungsfragen

- 1. Seit wann haben Sie Ihre derzeitige Position inne?
- 2. Was genau umfasst Ihr persönliches Aufgabenfeld?
 - a) Fachliche Verantwortlichkeit für Raumordnungsverfahren?
 - b) Auch Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen?
- 3. Wo haben Sie früher gearbeitet?
- 4. Haben Sie dort Erfahrungen mit formeller / informeller Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt?
- 5. Sind Sie für Ihre Tätigkeit bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungen besonders geschult worden (z.B. Verhandlungsführung, Umgang mit Medien, Nutzung des Internet)?
- 6. Welche Art von zusätzlicher Schulung würden Sie sich wünschen?

II. Projektbezogene Kommunikationserfahrungen und -bewertungen

- 1. Ist für den jeweiligen Vorhabentyp im Raumordnungsverfahren eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen?
 - a) Wenn ja: Welches sind die dort auftretenden Akteure (auch Bürger)?
 - b) Beschränkt sich die Kommunikation auf Fragen der Raumverträglichkeit oder werden auch weitere vorhabenbezogene Fragen diskutiert?
 - c) Wird seitens der Akteure, insbesondere des Vorhabenträgers, versucht, sich abzeichnende Konflikte bereits hier zu lösen?
 - d) Haben sich im Beteiligungsverfahren Informationen ergeben, die vorher noch nicht bekannt waren?

- e) Stellt nach Ihrer Einschätzung die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren einsetzende frühzeitige Kommunikation eine Entlastung für das spätere Genehmigungsverfahren dar?
 - f) Konnte nach Ihrer Erfahrung durch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren die Akzeptanz der späteren behördlichen Entscheidung verbessert werden?
2. Haben Sie im Zusammenhang des Raumordnungsverfahrens schon einmal eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt?
- a) Wenn Frage 2 nein: Haben Sie schon einmal die Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung erwogen?
 - 1) Wenn Frage 2a ja: Aus welchen Gründen ist die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung dann doch nicht durchgeführt worden?
 - b) Wenn Frage 2 ja: In welchen Situationen haben Sie eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt?
 - b1) In welcher Weise wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt (Format, Einladung, Finanzierung)?
 - b2) Wer war einbezogen?
 - b3) Welche Rolle spielte die für das spätere Genehmigungsverfahren zuständige Behörde dabei?
 - b4) Wurde seitens der Akteure, insbesondere des Vorhabenträgers, versucht, sich abzeichnende Konflikte bereits hier zu lösen?
 - b5) Welche Ergebnisse konnten im Übrigen erzielt werden?
3. Halten Sie das Raumordnungsverfahren allgemein für einen geeigneten Ort, vorhabenbezogene Konflikte frühzeitig aufzugreifen (mit Begründung)?
- a) Lassen sich vorhabenbezogene Konflikte in der Phase des Raumordnungsverfahrens schon erkennen und abbilden (vom begrenzten Prüfprogramm des Raumordnungsverfahrens einmal abgesehen)?
 - b) Wie müsste die Kommunikation mit der Genehmigungsbehörde aussehen, damit das Raumordnungsverfahren hier entlastend wirken könnte?
 - c) Ist die für das Raumordnungsverfahren zuständige Behörde für das Aufgreifen vorhabenbezogener Konflikte funktional und personell „aufgestellt“?
4. Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Einsatz der neuen Medien/Internet im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht?
5. Halten Sie eine verstärkte Nutzung der neuen Medien/des Internet im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung für sinnvoll? Wie sollte sie aussehen?

ANHANG 2: Fragebögen des UBA zur Praxistauglichkeit des Leitfadens und der Eignung von Empfehlungen

a) Fragen an die Mitglieder des Projektbeirats

1. Fragen des UBA zur Praxistauglichkeit des Leitfadens an die Mitglieder des Projektbeirats

(Antwort in Stichworten ausreichend)

1. Entspricht der Leitfaden den Anforderungen, die Sie an eine Vollzugshilfe stellen:

- a) Aufbau, Umfang und Struktur: Wie sehen Sie den Umfang aus praktischer Sicht? Die Abschnitte A – E (Teil B des Leitfadens), die jeweils eine Projektart behandeln, enthalten in deutlichem Umfang gleichlautende Texte. Damit soll jeder Abschnitt eigenständig nutzbar sein. Ist dies in der Praxis – vor allem wenn Sie für mehrere der aufgeführten Vorhabenarten zuständig sind – eher hinderlich oder nützlich? Sollte man die wiederholt aufgeführten Texte verstärkt „vor die Klammer“ ziehen? Haben Sie weitere Hinweise zur Struktur des Leitfadens?
- b) Bietet Ihnen der Leitfaden eine klare Handlungsanleitung, wie Sie in Ihrer Arbeitspraxis vorgehen sollten: i) bei der Entscheidung, „ob“ ein freiwilliges konfliktminderndes Verfahren durchgeführt werden und ii) „wie“ dieses ausgestaltet sein sollte?
- c) Findet man, nachdem man das Konzept des Leitfadens einmal im Zusammenhang durchgearbeitet hat, beim späteren Nachschlagen zügig die jeweils gewünschten Informationen (z.B. zur Feststellung, ob ein freiwilliges konfliktminderndes Verfahren angezeigt ist oder Infos zur Rollenverteilung für die Durchführung)?
- d) Ist die Zuordnung der einzelnen Ausführungen des Leitfadens zu freiwilligem konfliktminderndem Verfahren und förmlichem Verfahren eindeutig im Text erkennbar? Wird deutlich, wie beide Verfahren zusammenhängen bzw. miteinander verbunden werden?
- e) Haben Sie andere Anmerkungen?

2. Wenn Sie die Praxistauglichkeit des Leitfadens mit einem oder wenigen Worten charakterisieren sollten, welche/s wäre/n dies?

3. Welche Änderungen wären aus Ihrer Sicht wünschenswert, z.B.

- a) zur Logik/ Beschreibung des Ablaufs bei der Durchführung von Konfliktanalyse 1 und 2
- b) zur Konkretisierung der einzelnen Empfehlung
- c) zur Wortwahl
- d) zur Leserführung
- e) Sonstiges
- f) Keine.

2. Fragen des UBA zur Eignung der Empfehlungen an die Mitglieder des Projektbeirats

Die Begründungen für wichtige im Leitfaden enthaltene Empfehlungen sind im Anhang 2 des Abschlussberichtes dargestellt. Einzelne übergreifende Aussagen sind auch im Kapitel 2.3 „Zentrale Ergebnisse“ enthalten.

Sofern Sie für weitere Empfehlungen des Leitfadens die Aufnahme einer Begründung in den Abschlussbericht oder die Vertiefung einer vorliegenden Begründung für erforderlich halten (z.B. um in der Auseinandersetzung mit Kritikerinnen und Kritikern bestehen zu können): Welche Empfehlungen sind dies (bitte konkrete Stelle mit Seitenzahl)? Bitte erläutern Sie kurz, weshalb Sie eine Begründung oder Vertiefung für erforderlich halten.

b) Fragen an Expertinnen und Experten

Fragen des UBA zur Praxistauglichkeit des Leitfadens

Adressaten:

Für die Genehmigung von Vorhaben oder diesen Vorhaben vorauslaufende ROV oder räumliche Planung zuständige Mitarbeiter/innen.

(Antwort in Stichworten ausreichend)

1. Entspricht der Leitfaden den Anforderungen, die Sie an eine Vollzugshilfe stellen:

- a) Aufbau, Umfang und Struktur: Wie sehen Sie den Umfang aus praktischer Sicht? Die Abschnitte A – E (Teil B des Leitfadens), die jeweils eine Projektart behandeln, enthalten in deutlichem Umfang gleichlautende Texte. Damit soll jeder Abschnitt eigenständig nutzbar sein. Ist dies in der Praxis – vor allem wenn Sie für mehrere der aufgeführten Vorhabenarten zuständig sind – eher hinderlich oder nützlich? Sollte man die wiederholt aufgeführten Texte verstärkt „vor die Klammer“ ziehen? Haben Sie weitere Hinweise zur Struktur des Leitfadens?
- b) Bietet Ihnen der Leitfaden eine klare Handlungsanleitung, wie Sie in Ihrer Arbeitspraxis vorgehen sollten: i) bei der Entscheidung, „ob“ ein freiwilliges konfliktminderndes Verfahren durchgeführt werden und ii) „wie“ dieses ausgestaltet sein sollte?
- c) Findet man, nachdem man das Konzept des Leitfadens einmal im Zusammenhang durchgearbeitet hat, beim späteren Nachschlagen zügig die jeweils gewünschten Informationen (z.B. zur Feststellung, ob ein freiwilliges konfliktminderndes Verfahren angezeigt ist oder Infos zur Rollenverteilung für die Durchführung)?
- d) Ist die Zuordnung der einzelnen Ausführungen des Leitfadens zu freiwilligem konfliktminderndem Verfahren und förmlichem Verfahren eindeutig im Text erkennbar? Wird deutlich, wie beide Verfahren zusammenhängen bzw. miteinander verbunden werden?
- e) Haben Sie andere Anmerkungen?

2. Wenn Sie die Praxistauglichkeit des Leitfadens mit einem oder wenigen Worten charakterisieren sollten, welche/s wäre/n dies?

3. Welche Änderungen wären aus Ihrer Sicht wünschenswert, z.B.

- a) zur Logik/ Beschreibung des Ablaufs bei der Durchführung von Konfliktanalyse 1 und 2
- b) zur Konkretisierung der einzelnen Empfehlung
- c) zur Wortwahl
- d) zur Leserführung
- e) Sonstiges
- f) Keine.

ANHANG 3: Erläuterung grundlegender Begrifflichkeiten

Akteur

Als Akteure werden Personen und Institutionen bezeichnet, die sich im Konflikt positionieren und entsprechend Handlungen vornehmen. Dies können sowohl Handlungen für als auch gegen die geplante Anlage oder auch Handlungen hinsichtlich einer Lösungsfindung sein.

Formal gibt es neben dem Vorhabenträger die Akteursrollen der Behörden und Träger öffentlicher Belange und der Einwender. In informellen Verfahren (→) kommen sehr viel mehr Akteure und Akteursgruppen dazu: Das können einzelne Personen sein, neu gegründete Initiativen, bestehende Organisationen und Verbände oder auch Kommunen – sofern sie nicht schon eine formale Akteursrolle innehaben.

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 (Marg u.a. 2013), die man auch als „aktive Eliten“ (Kunze 2012) bezeichnen kann. Häufig zeigt sich, dass Zugezogene, die sich die Landschaft bewusst als Lebensumfeld gewählt haben, gegen Windanlagen aktiv werden (Marg 2013). Im Zusammenhang mit einer befürchteten visuellen und akustischen Abwertung der Landschaft steht die befürchtete Abwertung der eigenen Immobilie. Eigenheimbesitzer sind unter den Protestakteuren überdurchschnittlich vertreten (Marg 2013: 104).

Akzeptanz

Nicht nur in der üblichen Forschung, auch in der Alltagssprache, in der Presse und im Lobbying der Industrie wird der Begriff Akzeptanz im Hinblick auf eine Zustimmung zu einer Form der Technikanwendung benutzt. Ziel der kommunikativen Bemühungen ist es, bei den Menschen Akzeptanz gegenüber einer geplanten technischen Anlage herzustellen.

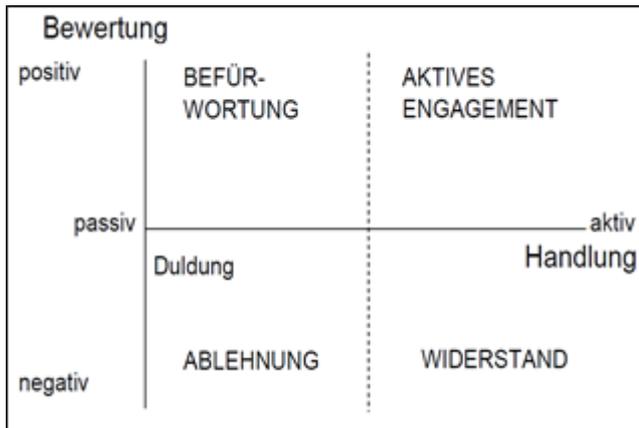
Aus mehreren Gründen erscheint die Zielsetzung, Akzeptanz für Anlagen der Erneuerbaren Energien zu erzeugen, problematisch:

- Akzeptanz ist kein zeitlich konstantes Phänomen, sondern hochgradig veränderbar über die Zeit. Einmal erreichte Akzeptanz kann aufgrund von bestimmten Ereignissen schnell ins Gegenteil umschlagen.
- Man kann unterscheiden zwischen der Akzeptanz der Anlage und der Akzeptanz der Entscheidungsfindung. Menschen akzeptieren unter bestimmten Bedingungen Entscheidungen, auch wenn sie den Entscheidungsgegenstand weiterhin ablehnen.

Es gibt verschiedene Ebenen der Akzeptanz (aktive und passive Akzeptanz genauso wie aktive und passive Nicht-Akzeptanz). Oft ist unklar, um was es geht.

Darum wird im Leitfaden eher von Kritik als von mangelnder Akzeptanz gesprochen.

Abbildung 1: Dimensionen des Akzeptanz-Begriffs



Quelle: Zoellner et al. 2008: 111

Eskalationsstufen / Zuordnung von Eskalationsstufen und Ebene des Formats (→ „Formate“)

Nach Glasl (2011) lassen sich in Konflikte nach dem Grad ihrer Eskalation unterscheiden. Konflikte werden dabei als dynamische soziale Prozesse gesehen, die sich über die Zeit entwickeln. Sie können unterschiedlich weit eskalieren. Die erreichte Eskalationsstufe muss jedoch nicht beibehalten werden, es kann auch Phasen der De-Eskalation geben.

Glasl listet neun typische Eskalationsstufen auf. Die Analyse der erreichten maximalen Eskalationsstufe ist hilfreich, um die Art der notwendigen Intervention festlegen zu können. Danach ist bei den ersten drei Stufen eine Konfliktmoderation und bei den Stufen 4 bis 6 eine Mediation sinnvoll. Ab der siebten Stufe muss der Staat mit seinem Gewaltmonopol eingreifen (polizeiliche Maßnahmen).

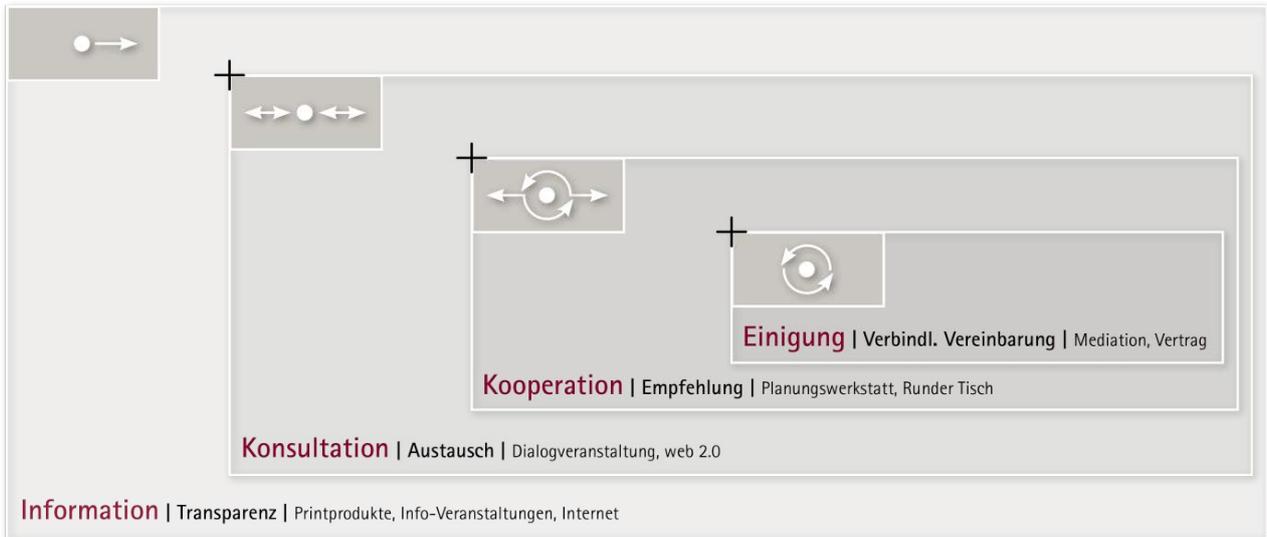
Im Leitfaden wird auf der Basis von Erfahrungen der Autorinnen und Autoren eine Zuordnung von Eskalationsstufen zu den erforderlichen Formatebenen (→) vorgenommen. Während bei wenig eskalierten Konflikten das förmliche Verfahren ausreicht und allenfalls Information nötig ist, ist bei zunehmender Eskalation eine gestörte Kommunikation zwischen den Konfliktparteien zu konstatieren, bei der mindestens ein Austausch nötig ist. Eine weitere Eskalation ist daran erkennbar, dass der Konflikt öffentlich wahrgenommen wird: Repräsentanten treten auf, die Medien berichten, die Politik reagiert. Jetzt sollte es um „Kooperation“ oder gar um „Mediation“ gehen, um angesichts von Koalitionen, Drohungen oder ersten Gewalthandlungen noch befriedend wirken zu können.

Die in der Konfliktanalyse erarbeitete Einschätzung, welche Eskalationsstufe im konkreten Fall vorliegt oder zu erwarten ist, beruht auf Erfahrungswerten des Behördenmitarbeiters, Rückmeldungen aus Behördenkreisen, Gemeinderäten bzw. Einzelpersonen vor Ort. Elementar ist auch eine Sichtung der örtlichen Tageszeitungen.

Format (informeller Verfahren) / Formatebene / Wahl der passenden Formatebene

Als Format wird eine kommunikative Einheit verstanden, die der Information, dem Austausch, der Verständigung oder der Einigung dient. Je nach Ziel kann es sich dabei um Broschüren, Veranstaltungen, Pressemitteilungen, Runde Tische oder Mediationsverfahren handeln.

Abbildung 2: Stufen der Einbeziehung und Mitwirkung

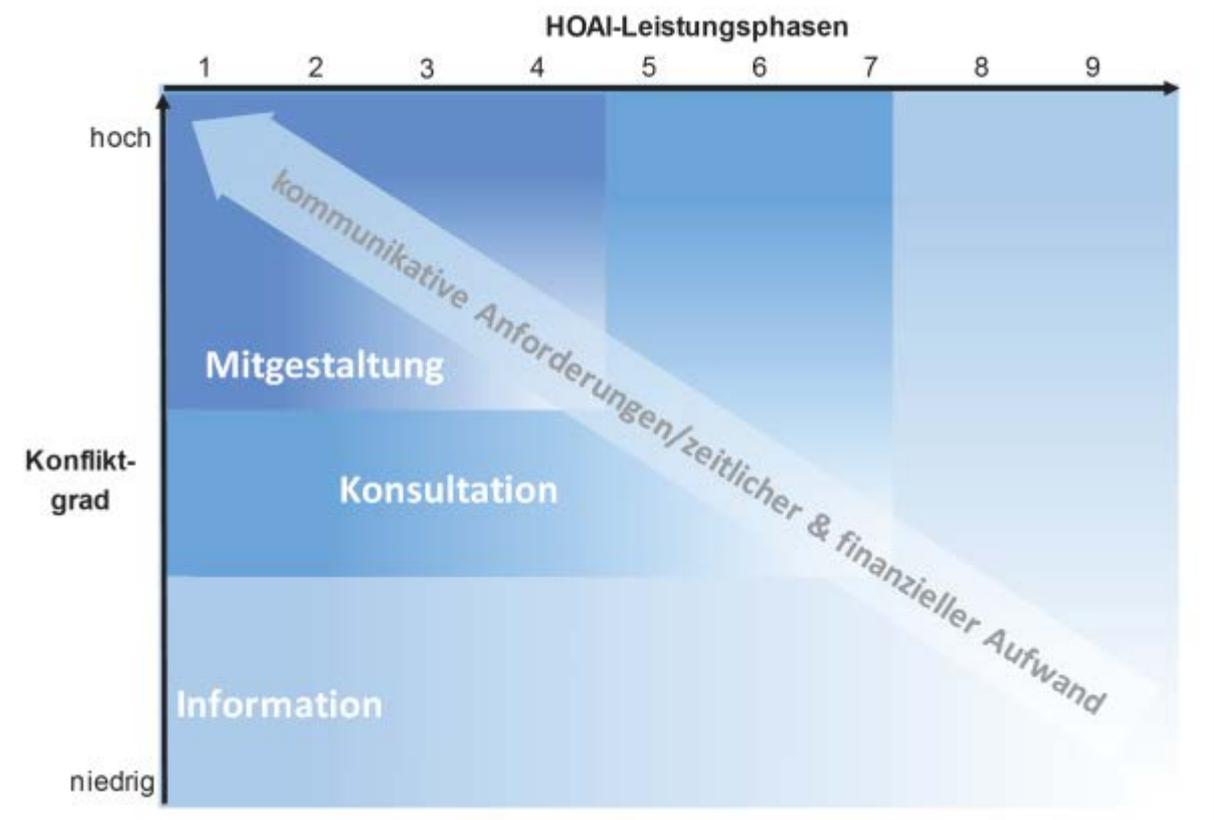


Quelle: eigene Darstellung

Die Gliederung der informellen Formate entsprechend der unterschiedlichen Ebenen ist mittlerweile in der Literatur vielfältig zu finden. So nennt der Leitfaden des Bundesverkehrsministeriums drei Stufen, die den ersten drei Stufen des vorliegenden Leitfadens entsprechen (BMVBS 2013). Dass vorliegend die vierte Stufe (Einigung) noch dazu genommen wird, dient der Klarheit: Die Mitsprache (Kooperation) kann in eher unverbindliche Empfehlungen oder in verbindliche Vereinbarungen münden.

Die Auswahl des passenden Formats bzw. die Zuordnung der Formatebenen an die Konfliktintensität nimmt z.B. auch die neue VDI – Richtlinie 7001 vor. Die Besonderheit der dem vorliegenden Leitfaden zugrunde gelegten Vorgehensweise liegt in der Operationalisierung des Konfliktgrades (→ Eskalationsstufen).

Abbildung 3: Kommunikative Anforderungen nach HOAI-Leistungsphasen und Konfliktgrad – Grenzen guter Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung



Quelle: VDI-Richtlinie 7001 vom März 2014, S. 11

Informelle konfliktmindernde Verfahren

Haben die Konflikte das Potenzial zur Eskalation in Richtung destruktiver Austragung, dann sind angesichts der Grenzen der Zulassungsverfahren (→) zusätzliche informelle konfliktmindernde Verfahren erforderlich – gestuft nach Eskalationsgrad und zugeordnet nach Fokus des Konflikts (Thema, Orientierung). Sind Polarisierung und Eskalation erst einmal eingetreten, ist eine Konfliktminderung sehr schwierig. Daher ist ein frühzeitiges Eingreifen entscheidend.

Konflikt

(Soziale) Konflikte sind allgemein definiert als Spannungssituationen, in denen zwei oder mehrere Parteien, die voneinander abhängig sind, mit Nachdruck versuchen, scheinbare oder tatsächlich unvereinbare Handlungspläne zu verwirklichen und sich dabei ihrer Gegnerschaft bewusst sind (Glasl 2011: 16.).

Insofern beginnen Konflikte in dem Moment, in dem ein Vorhabenträger eine Anlage plant und mindestens eine anwohnende, betroffene oder sich betroffen fühlende Person etwas unternimmt, um die Planung in dieser Form zu verhindern. Daraus wird deutlich, dass man wenig Vorhaben im Bereich der Erneuerbaren Energien finden wird, die völlig ohne Konflikte geplant und realisiert werden.

Viele Vorhaben werden von maßvollen Konflikten begleitet, für die die bestehenden rechtlichen Prozeduren von Planung und Zulassung ausreichend sind.

Konflikte werden dann zu einem Problem, wenn ihre Regulierung nicht oder nur unbefriedigend verläuft, etwa wenn

- sich betroffen fühlende Personen sich in den förmlichen Verfahren mit ihren Bedenken unzureichend aufgehoben fühlen,
- sich die Kritiker zu Initiativen zusammenschließen und öffentlich gegen das Vorhaben vorgehen,
- der Vorhabenträger Kritik und Verbesserungsvorschläge brüsk zurückweist und sich auf sein Recht beruft,
- sich die Bevölkerung vor Ort durch eskalierende (→) und destruktive Konfliktaustragung polarisiert und in dessen Folge
- Politik und Medien den Konflikt in den Fokus ihrer Aufmerksamkeit rücken.

Dies macht konstruktive Bemühungen um eine Lösung schwierig. Mangelnde Akzeptanz (→) für behördliche Entscheidungen und für die geplanten Anlagen kann dann die Folge sein.

Konfliktanalyse

Soziale Konflikte um Anlagen, die im Zuge der Energiewende realisiert werden, sind genauso unterschiedlich wie die sozialen Systeme, in denen sie entstehen. Sie unterscheiden sich nach der Konfliktursache, nach den thematisierten Aspekten, nach den beteiligten Akteuren (→), nach der erreichten Eskalationsstufe (→) und nach dem Zeitpunkt im Verlauf der formellen Planungs- und Genehmigungsabläufe.

In der Fachdebatte wird bei konfliktträchtigen Verfahren ein frühzeitiger Einsatz informeller Verfahren für sinnvoll erachtet. Die Erfahrung zeigt indes, dass Vorhabenträger, Behörden und/oder Standortkommunen erst dann aktiv werden, wenn der Konflikt eskaliert ist. Dann haben sich jedoch Meinungen und Positionen nicht nur bei den Konfliktbeteiligten, sondern auch in der öffentlichen Wahrnehmung derart verfestigt, dass es schwierig ist, miteinander ins konstruktive Gespräch zu kommen.

Der Zeitpunkt der Eskalation ist sehr unterschiedlich: Manche Konflikte eskalieren schon bei der frühzeitigen Ausweisung von Vorranggebieten, andere erst beim Bau einer Anlage. Entlang des Gestehungsprozesses gibt es unterschiedliche Anlässe (Flächenausweisung, Flächensicherung, Raumordnungsverfahren, Genehmigungsverfahren, Baubeginn), zu denen immer wieder Konflikte entstehen können.

Daher empfiehlt der vorgelegte Leitfaden eine frühzeitige Konfliktanalyse, bei der die Beteiligten im Rahmen eines Konfliktscopeings (→) auch vor Eskalation eines Konflikts über die Konfliktträchtigkeit des Vorhabens beraten und Rollen und Zuständigkeiten festlegen.

Für diese Konfliktanalyse werden im Rahmen des Leitfadens Indikatoren benannt.

Konfliktscopeing / Rollenaufteilung / Zuständigkeiten

Gerade weil im Vorfeld nicht sicher abschätzbar ist (→ Konfliktanalyse), ob bzw. wann und wie weit Konflikte eskalieren, müssen Vorhabenträger und Behörden Verantwortung für den Umgang mit (potenziellen) Konflikten übernehmen. Die gesetzliche Wertung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz bringt zum Ausdruck, dass es in erster Linie Sache des Vorhabenträgers ist, die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren zu prüfen und ggf. vorzunehmen – ohne ihn allerdings zu einer solchen Durchführung zu verpflichten. Die genannte Vorschrift bringt aber auch zum Ausdruck, dass die Zulassungsbehörde sich

darum kümmern muss, dass sich der Vorhabenträger mit der Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens auseinandersetzt – und zwar bereits dann, wenn ein Zulassungsantrag überhaupt noch nicht gestellt worden ist. Stellt die Behörde fest, dass das Vorhaben konfliktbehaftet ist oder sein könnte, der Vorhabenträger sich aber weigert, eine informelle (frühe) Beteiligung durchzuführen, so ist sie gut beraten, die Durchführung einer informellen Beteiligung in eigener Verantwortung in Erwägung zu ziehen.

Neben Vorhabenträger und Zulassungsbehörde kommt vor allem noch die Kommune, auf deren Gebiet das betreffende Vorhaben verwirklicht werden soll, für die Übernahme der Durchführung einer informellen Konfliktminderung in Betracht. Dies betrifft zum einen Konstellationen, in denen die Kommune „Ob“ und/oder „Wie“ der Vorhabenverwirklichung über ihre Bauleitplanung steuern kann. Zum anderen kann es sich um Konflikte handeln, die rein lokal verankert sind und zu deren Lösung möglicherweise eine besondere Ortsnähe hilfreich ist.

Da mit Ausnahme der der Zulassungsbehörde durch § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz auferlegten Hinwirkenspflicht keine gesetzlich begründeten Verantwortlichkeiten für die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren vorliegen, besteht die Gefahr, dass trotz einer drohenden Konflikteskalation (→) sich niemand um die Prüfung, ob ein solches Verfahren in der konkreten Situation angezeigt wäre, und ggf. die Durchführung der informellen Konfliktminderung kümmert. Es bedarf daher einer Koordination unter den genannten Personen bzw. Stellen, um sicherzustellen, dass erstens überhaupt eine Konfliktanalyse durchgeführt wird, dass zweitens Konsequenzen aus der Konfliktanalyse gezogen werden und diese laufend aktualisiert wird und dass schließlich drittens die informellen konfliktmindernden Verfahren auch durchgeführt werden.

Dieser Koordination dient ein frühes Konfliktscooping unter Einbeziehung insbesondere des Vorhabenträgers, der für das spätere Zulassungsverfahren federführenden Behörde und ggf. Standortkommune, für dessen Durchführung die Zulassungsbehörde verantwortlich zeichnen sollte, die sich wegen § 25 Abs. 3 VwVfG ohnehin mit der potenziellen Konfliktbehaftung des Vorhabens befassen muss. In diesem Konfliktscooping sollen zunächst die Rollen mit Blick auf die Analyse und ggf. informelle Minderung des (potenziellen) Konflikts besprochen und verteilt werden. Es soll festgelegt werden, wer für die Durchführung der Konfliktanalyse zuständig sein soll und wer ggf. ein informelles konfliktminderndes Verfahren durchführt.

Konflikt-Themen / wissenschaftlich strittige Themen / Bsp. Immobilienwertverlust

Klassische Themen in Konflikten um Energiewende-Anlagen sind Natur- und Artenschutzfragen, Fragen der Gesundheit und Belästigung sowie die unterschiedliche Verteilung von Vor- und Nachteilen (→ Konflikttyp). Themen, die hierbei eine Rolle spielen, beziehen sich häufig auf Wahrnehmungen und Befürchtungen, etwa hinsichtlich des Landschaftsbilds, der Gesundheit oder der Immobilienpreisentwicklung.

Bei vielen Themen beziehen sich die Konflikte nicht nur auf die Auswirkungen an sich (Bewertung von Fakten), sondern auch auf die Herleitung der Fakten. Am Beispiel der in Konflikten oft thematisierten Besorgnis, dass sich Immobilienpreise negativ verändern können, soll gezeigt werden, dass hier eine vertiefte fachliche Herangehensweise möglich und sinnvoll sein kann, gibt es doch wissenschaftliche Methoden, mittels derer die möglichen Veränderungen von Immobilienpreisen untersucht werden können.

Häufig liegt ein Konfliktpunkt in der Befürchtung von Bürgern, dass der Wert ihrer Immobilien durch die Realisierung eines Vorhabens beeinträchtigt wird. Grund hierfür können sowohl konkrete Immissionen als auch Veränderungen von Sichtbeziehungen sein (Zubau der Aussicht). Teilweise werden bei sehr weitreichenden Vorhaben Immobilienpreisveränderungen aber auch allein durch Imageveränderungen des betroffenen Stadtteils oder Ortes befürchtet. Anders als gegen Risiken wie zum Beispiel Brand- oder Wasserschäden können möglicherweise eintretende Risiken von Wertverlusten aufgrund benachbarter Infrastrukturvorhaben nicht versichert werden. Um sich gegen sie 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 vorgebracht werden, denen eine rechtliche Relevanz zugemessen wird.

Ob und in welchem Ausmaß Befürchtungen von Wertverlust gerechtfertigt sind oder nicht, kann wissenschaftlich untersucht werden. Dabei sind die ohnehin vorliegenden Varianzen, wie sich Immobilienpreise bilden, zu berücksichtigen. Eine Untersuchungsmethode ist zum Beispiel die hedonische Regression. Dabei werden die erzielten Preise von tatsächlich erfolgten Immobilienverkäufen in vergleichbaren Gebieten mit und ohne vorhabensspezifische Folgen systematisch verglichen. Andere maßgebliche preisbildende Faktoren werden ermittelt und mit Hilfe statistischer Methoden bei der Ergebnisbildung „neutralisiert“. Die Methode erfordert eine ausreichende Zahl von vergleichbaren Transaktionen und ist entsprechend aufwändig. Erwartbar sind keine exakten Vorhersagen zur möglichen Entwicklung des Wertes, da die Preisbildung von sehr vielen Faktoren abhängt. Aber entsprechende Gutachten können Spannen aufzeigen, in denen sich bestimmte Vorhabensfolgen auf die Preise auswirken könnten und damit zur Versachlichung beitragen, bzw. Grundlage bilden für etwaige Verhandlungen.

Beispiele für Gutachten, die im Zusammenhang mit Dialogverfahren zu Infrastrukturvorhaben erstellt wurden: Prof. Dr. Wolfgang Hagedorn: Analyse von Immobilienpreisänderungen am Flughafen Frankfurt 2007 http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF_Gutachten/RDF_GA_Immobilienpreis_Zusammenfassung.pdf . Eine Erläuterung der grundlegenden Methodik: Synopse zur Immobilienpreisanalyse im Umfeld des Flughafens Frankfurt/M http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF_Gutachten/RDF_GA_Immobilienpreise_Synopse.pdf .

Konflikttyp / Auslöser und Ursachen von Konflikten

In der Literatur finden sich im Wesentlichen die folgenden Konflikttypen, wobei jeweils auf Auslöser und Ursachen von Konflikten um Erneuerbare Energieanlagen rekuriert wird:

Verteilungskonflikte: Die mit den Anlagen verbundenen Vor- und Nachteile können ungleich verteilt sein, etwa wenn die eine soziale Gruppe aufgrund des Vorhabens Geld verdient und eine andere Gruppe leer ausgeht bzw. Nachteile in Kauf nehmen muss. Hier ist zwischen immateriellen (Heimat, Lebensqualität, Gesundheit) und materiellen Aspekten zu unterscheiden.

Werte: Anhand der Anlage werden unterschiedliche Werte deutlich: z.B. Klimaschutz vs. Naturschutz. Auch dass sich der vertraute Zustand der Landschaft / des öffentlichen Raumes nicht verändert, stellt für viele Menschen einen Wert dar.

Soziale Konflikte / parteipolitischer Diskurs: Konflikte, die ohnehin bestehen und nichts mit der geplanten Anlage zu tun haben, werden mit dem Streit um die geplante Anlage befeuert.

Wissenskonflikte: Die Wissenschaft ist sich nicht immer einig hinsichtlich bestimmter Fragen.

Verteilungskonflikte spielen in den meisten Fällen die zentrale Rolle. Sie können sich bestehender sozialer Konflikte bedienen und diese zusätzlich anheizen. Sie werden verstärkt durch ein Kommunikationsverhalten von Vorhabenträger und Behörde, wenn diese nicht auf Augenhöhe, nicht authentisch und mit fachlicher / bürokratischer Sprache kommunizieren.

Maskierung

Nicht immer sind die in der Auseinandersetzung angesprochenen Themen die wirklich im Konflikt relevanten Themen. Sei es unterbewusst oder bewusst, mitunter gibt es Anlass für den Verdacht, dass Themen „maskiert“ oder „vorgeschoben“ werden. Gründe dafür können sein, dass bestimmte Argumente sozial weniger akzeptiert sind (etwa wenn sie von der Gegenseite als egoistisch bezeichnet werden) oder dass sie ein geringeres Potenzial für die Mobilisierung von Unterstützern aufweisen.

Häufig werden Fachfragen in den Vordergrund gerückt, wenn man Verteilungskonflikte aus unterschiedlichen Gründen nicht ansprechen will. Insbesondere das begrenzte Wissen über gesundheitliche Wirkungen etwa von elektrischen oder magnetischen Feldern oder von Infraschall oder die zu wenig bekannten Auswirkungen auf bedrohte und geschützte Tierarten werden genutzt, um z.B. dem Thema Immobilienwertverlust Nachdruck zu verleihen.

Dabei macht die aktuelle Fachdebatte zunehmend deutlich, dass es sich bei dem sog. NIMBY-Syndrom (Not-in-my-backyard) um ein legitimes und rationales Verhalten handelt-

Neutralität behördlicher Vertreter im informellen Verfahren

In den durchgeführten Experteninterviews ist zum Ausdruck gekommen, dass aus Sicht der Zulassungsbehörden die Gefahr besteht, durch eine zu starke Involvierung in die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren ihre erforderliche Neutralität im formellen Zulassungsverfahren in Frage zu stellen. Die gesetzlich definierte Rolle der Behörde als über einen Antrag auf Zulassung eines Vorhabens entscheidende Behörde besteht darin, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Zulassung zu prüfen und bei Vorliegen von Entscheidungsspielräumen, wie sie etwa bei Planfeststellungsbeschlüssen bestehen, unvoreingenommen alle für und gegen ein beantragtes Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte in die Entscheidung einzubeziehen. Dies schließt es aus, dass die Zulassungsbehörde in einem informellen konfliktmindernden Verfahren in einer Weise auftritt, die ihrer Rolle als Zulassungsbehörde zuwiderläuft.

Besonders deutlich würde ein solcher Rollenkonflikt zu Tage treten, wenn die Zulassungsbehörde versuchen würde, das Vorhaben des Vorhabenträgers gegen Widerstände durchzusetzen oder umgekehrt Partei zugunsten von Vorhabenkritikern beziehen würde. Eine Gefährdung der Neutralitätspflicht der Behörde steht darüber hinaus schon dann im Raum, wenn die Zulassungsbehörde die Institutionen und Sicherungen des formellen Zulassungsverfahrens durch ein Handeln im informellen konfliktmindernden Verfahren zu entwerten droht. Beispiele hierfür sind die Inaussichtstellung einer bestimmten verfahrensabschließenden Entscheidung im informellen Verfahren, der Transfer von Informationen aus dem formellen in das informelle Verfahren ohne Zustimmung der Betroffenen oder der Aufbau einer Nebenarena durch Behandlung von Fragen, die in der

formellen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Rolle spielen, zeitlich parallel in einem informellen Verfahren.

Nach allgemeiner Ansicht in der Rechtsprechung und der wissenschaftlichen Literatur gefährdet eine Zulassungsbehörde ihre Neutralität allerdings nicht schon dadurch, dass sie selbst ein informelles konfliktminderndes Verfahren durchführt oder an einem von anderer Seite durchgeführten informellen Verfahren teilnimmt (vgl. nur die Nachweise bei Ziekow 2012: D 88). Führt die Zulassungsbehörde ein informelles Verfahren selbst durch, so muss sie sich dabei aber strikt auf die Rolle des neutralen Moderators eines Dialogs zwischen anderen beschränken.

Zulassung(sverfahren) / Grenzen der Zulassungsverfahren

Unter Zulassungsverfahren werden die jeweils durch Gesetz vorgesehenen formalen Verfahren verstanden, in denen die Letztentscheidung für oder gegen ein Vorhaben gefällt wird. Diese können sich je nach Vorhabenart und Bundesland unterscheiden. Beispiele sind das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, das Planfeststellungsverfahren oder die Erteilung von Baugenehmigungen. Je nach Verfahrensart haben die Zulassungsbehörden unterschiedliche Spielräume, konfliktäre Themen im formellen Verfahren selbst aufzugreifen. Sie können jedoch nur für solche Themen Regelungen in der Genehmigungs- oder Planfeststellungsentscheidung treffen, welche Gegenstand des formellen Verfahrens sind und eine Rechtsgrundlage für die konkrete Regelung vorhanden ist. Das formelle Verfahren kann also nicht zur Lösung aller potenziellen Konflikte genutzt werden, da für viele Themen keine rechtlich verbindlichen Vorgaben bestehen.

Häufig sind z.B. bestimmte Aspekte zwar Abwägungsbelange im Planfeststellungsverfahren oder sind im Rahmen der UVP zu ermitteln. Die Behörde kann aber mangels Rechtsgrundlage keine den Vorhabenträger belastende Nebenbestimmung erlassen und der Belang wiegt im Vergleich zu den anderen öffentlichen und privaten Belangen auch nicht so schwer, dass damit das gesamte Vorhaben abgelehnt werden muss. Beispiele für Abwägungsbelange, für die aber keine rechtsverbindlichen Vorgaben bestehen sind z.B. Immissionen unterhalb geltender Grenzwerte, wirtschaftliche Nachteile für einzelne Branchen oder tatsächliche oder befürchtete Wertverluste bei Immobilien, soweit die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht verletzt sind. Zudem gibt es auch Gesichtspunkte, die je nach Verfahrensart im formellen Verfahren überhaupt nicht adressiert werden (z.B. soziale und ökonomische Folgen eines Vorhabens werden im Genehmigungsverfahren nach BImSchG nicht ermittelt). Hier bleiben nur informelle konfliktmindernde Verfahren als begleitende Maßnahmen, um Konflikte zu diesen Aspekten zu adressieren. Gerade bei solchen Themen, für die die Zulassungsbehörde keine oder nur eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten bei der Konfliktlösung im formellen Verfahren hat, kommt dem Vorhabenträger eine Schlüsselrolle zu, sich freiwillig um Konfliktminderung zu bemühen bzw. sich an ergänzenden informellen Verfahren konstruktiv zu beteiligen.

Andererseits können bestimmte Konflikte tatsächlich im formellen Verfahren aufgegriffen werden, wenn der Behörde hier rechtlich Regelungskompetenzen übertragen sind. So können zum Beispiel häufig Minimierungsmaßnahmen zum Immissionsschutz oder auch ein Monitoring von Auswirkungen vorgeschrieben werden. Gerade in Fällen, in denen ein Konflikt zu Fragen entsteht, ob Art und Ausmaß in Unterlagen prognostizierter Auswirkungen zutreffend sind oder nicht, kann die Etablierung eines späteren Monitorings konfliktmindernd wirken.

An den genannten Beispielen zeigt sich, dass formelles und informelles Verfahren in der Regel eine Reihe von Verschränkungspunkten haben und konzeptionell miteinander gedacht werden müssen. Dies umfasst auch etwaige vorgelagerte Planungsverfahren. Im Leitfaden ist daher für jede Vorhabenart zum einen eine Zuordnung typischer Konfliktthemen vorgenommen worden, unabhängig davon, ob sie Gegenstand der formellen Verfahren sind oder nicht. Zum anderen ist jeweils dargestellt worden, welche Themen bis wann im informellen Verfahren adressiert sein müssen, damit Ergebnisse schon bzw. noch rechtzeitig in die formellen Verfahren einfließen können. Ausgangspunkt ist der konkrete Konflikt. Daher wird kein festes Schema vorgeschlagen, bei welchem formalen Verfahrensschritt welche informellen Formate angewendet werden sollten. Die Konzeption und Verschränkung von formellen und informellen Verfahren sollte vielmehr von den Ergebnissen der Konfliktanalyse abhängig gemacht und an den konkreten Erfordernissen orientiert werden, wann und wie der Konflikt ggf. lösbar oder abzumildern sein könnte, sowie ob und wie Ergebnisse im formalen Verfahren aufgegriffen werden können.

ANHANG 4: Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende – Leitfaden für Behörden. Abrufbar unter www.bmub.de