Windenergie

Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende
Leitfaden für Behörden

Konfliktdialog bei Windenergieanlagen

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
Regine Barth und Silvia Schütte, Öko-Institut e.V.
Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
German Research Institute for Public Administration

Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

team ewen
| Konflikt- und Prozessmanagement

Erstellt im Rahmen des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (FKZ 371213101).

Im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Auftraggebers übereinstimmen.

Autoren:

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Regine Barth und Silvia Schütte, Öko-Institut e.V.

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Layout & Grafiken:

3f design, Darmstadt, www.3fdesign.de

Fotos (jeweils von links nach rechts):

Seite 1_1: shutterstock.com © absolut, Seite 1_2: shutterstock.com © 2007,
Seite 1_3: pixelio.de © Q.pictures, Seite 1_4: 3fdesign.de © Sibylle Schmidtchen

Oktober 2014

Vorwort

Sie befinden sich nun am Anfang des Leitfadens "Konfliktdialog bei Windenergieanlagen". Dieser will Sie bei dem Entscheidungsweg unterstützen, ob und wenn ja wie informelle konfliktmindernde Verfahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Windenergieanlagen angewendet werden sollten.

Grundlage für das Verständnis dieses vorhabenspezifischen Teils sind die „Grundsätze informeller Konfliktdialoge". SIe enthalten in Kapitel 2 Aussagen dazu, was informelle konfliktmindernde Verfahren sind, wie sie mit den formellen Verfahren zu verzahnen sind und was mit ihnen erreicht werden kann. In Kapitel 3 wird erörtert, welche Rolle die Behörde im Zusammenspiel mit dem Vorhabenträger oder auch der Standortkommune spielen kann bzw. soll. Bevor man konfliktmindernde Verfahren einsetzt, ist es wichtig, den bestehenden Konflikt einzuschätzen bzw. den möglicherweise kommenden Konflikt zu antizipieren. Dazu finden sich in Kapitel 4 allgemeine Hinweise zu Eskalationsstufen und beteiligten Akteuren. Aber nicht alle Fragen können unabhängig davon beantwortet werden, um welchen Anlagentyp es sich konkret handelt: Wenn es konkret um Themen und passende Formate der informellen Verfahren geht, müssen Spezifika der Anlagentypen in den Blick genommen werden.

Im Folgenden werden typische Konfliktlagen für Windenergieanlagen herausgearbeitet und dazu passende Formate für konfliktmindernde Verfahren beschrieben.

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Regine Barth und Silvia Schütte, Öko-Institut e. V.

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

1. Konflikt-Themen 6

a) Thematische Auslöser und Ursachen von Konflikten 6

b) Themen im behördlichen Zulassungsverfahren und jenseits desselben 7

c) Auf einen Blick zusammengefasst:
Grobraster zur Konfliktanalyse 1 und 2 bei Windenergieanlagen 9

2. Abläufe und Zeitpunkte der Durchführung von konfliktmindernden Verfahren 11

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 11

b) Wann können welche Themen im informellen Verfahren behandelt werden? 12

c) Übersicht über Zeitpunkte und Themen 13

3. Handlungsanleitungen für Formate in informellen konfliktmindernden Verfahren 14

3.1 Allgemein passende Werkzeuge 14

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 14

b) Allgemeine Regeln für die Kommunikation 14

c) Information 15

d) Konsultation 18

e) Kooperation 20

f) Einigung 21

g) Zuordnung von Formaten zu Konflikttypen 22

3.2 Verteilungskonflikte 23

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 23

b) Vorüberlegungen 23

c) Format-Vorschläge 24

3.3 Wertebasierte Konflikte 27

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 27

b) Vorbemerkungen 27

c) Format-Vorschläge 28

3.4 Soziale Konflikte **29**

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 29

b) Vorbemerkungen 29

c) Format-Vorschläge 29

3.5 Wissenskonflikte **30**

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 30

b) Vorbemerkungen 31

c) Formate 32

4. Umgang mit den Ergebnissen informeller Verfahren **34**

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig? 34

b) Vorbemerkungen 34

c) Keine Ersetzung formeller Verfahrensschritte 34

d) Behördliche Spielräume für einen Transfer vom informellen in das formelle Verfahren 37

Separat erschienen

> Grundsätze informeller Konfliktdialoge
> Konfliktdialog bei Biomasseanlagen
> Konfliktdialog bei tiefer Geothermie
> Konfliktdialog bei Pumpspeicherkraftwerken
> Konfliktdialog bei Höchstspannungsleitungen

1. Konflikt-Themen

a) Thematische Auslöser und Ursachen von Konflikten

Unterschiedlichkeit der Konfliktthemen

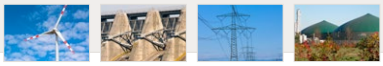
Verteilung: Die mit Windenergieanlagen verbundenen Vor- und Nachteile können ungleich verteilt sein: Etwa wenn die eine Gruppe von Landwirten Geld verdient und die angrenzenden Nachbarn leer ausgehen, oder wenn ein Hauseigentümer sich Sorgen macht, dass seine Immobilie an Wert verlieren könnte (Vor- und Nachteile in ökonomischen Kategorien). Um Neidkonflikte zwischen Flächeneigentümern zu mindern, werden inzwischen meist Flächenpool-Lösungen genutzt – dennoch bleiben etwas entferntere Eigentümer außen vor. Anwohner und Erholungssuchende können sich über die Veränderung der Landschaft ärgern, sich durch Schall belästigt fühlen, sich um gesundheitliche Beeinträchtigungen sorgen, ohne dass sie direkte Vorteile durch die Anlage hätten (immaterielle Nachteile). Vor Ort, so wird es vielfach wahrgenommen, muss die Bevölkerung mit der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und zusätzlichen Immissionen leben, während u. U. ein großer Teil der Wertschöpfung und Rendite aus der Region an Projektierer, Anlagenbauer, Geldgeber etc. abfließt.

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. Mitunter handelt es sich dabei aber auch um eine „Maskierung" von Verteilungskonflikten (Naturschutz wird thematisiert, tatsächlich geht es um die Sorge vor einem Rückgang des Immobilienwerts).

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.

Wissen: Die Wissenschaft ist sich nicht immer einig hinsichtlich bestimmter Fragen, etwa der Wirkung von Infraschall oder der Einflüsse auf bedrohte/geschützte Tierarten (Vögel, Fledermäuse).

Konflikt-Themen



Typische Konfliktthemen Windenergieanlagen

Ungleichverteilung direkter Vor- und Nachteile	Unterschiedliche Präferenzen oder Werte	Soziale oder politische Konflikte	Unterschiedliche Interpretation des Wissensstandes
> Flächeneigentümer außerhalb des Pools gehen leer aus > Sorge um Immobilienwerte > Veränderung der Landschaft in Kombination mit Schall und Schatten	> Klimaschutz vs. Landschafts-, Arten- und Naturschutz	> Bestehender parteipolitischer Streit > Betroffene kleinere Ortsteile fühlen sich benachteiligt	> Wirkung von Infraschall > Auswirkungen auf Vögel und Fledermäuse

Abbildung 1: Übersicht über typische Konfliktthemen bei Windenergieanlagen und Zuordnung in die Typologie verschiedener Konfliktarten

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.

Fachfragen werden häufig in den Vordergrund gerückt, wenn man Verteilungskonflikte aus unterschiedlichen Gründen nicht ansprechen will (Objektivierung, Maskierung). Insbesondere das begrenzte Wissen über die Wirkung von Infraschall oder die Auswirkungen auf bedrohte und geschützte Tierarten wird genutzt, um den Themen Landschaftsbeeinträchtigung und Immobilienwertverlusten Nachdruck zu verleihen.

b) Themen im behördlichen Zulassungsverfahren und jenseits desselben

Zum Teil sind die zum Konflikt führenden Themen im Rahmen der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen und müssen aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes aufgeklärt werden (zu den hier einschlägigen behördlichen Verfahren, *siehe Kapitel 2. c*). Ein Teil der Konflikte dreht sich aber auch um Themen, die in der behördlichen Entscheidungsmatrix nicht adressiert werden können. Dabei kann es sich auch um Themen handeln, die

- in den vorgelagerten Planungsverfahren zwar Abwägungsbelang sind, aber weggewogen werden können, als auch
- im Zulassungsverfahren zwar behandelt werden, aber der Spielraum der Behörde rechtlich stark eingegrenzt ist, zum Beispiel, indem verbindliche Grenzwerte definiert sind, ab wann eine gesundheitliche Gefahr als ausgeschlossen gilt.

Es wird empfohlen, dass sich die Behörde dieser Themen trotzdem „annimmt" und zumindest den Raum schafft, dass die handelnden Personen dazu Stellung nehmen können (*zu den einschlägigen Formaten vgl. Kapitel 3*).

Viele der zum Konflikt führenden Themen sind – wie erwähnt – im Rahmen der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen und müssen aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes aufgeklärt werden.

- Bei der Ausweisung von Vorranggebieten für die Windkraftnutzung sind bei der Änderung/Aufstellung des Flächennutzungsplans (FNP) auch mögliche Konflikte mit dem **Artenschutz** zu prüfen und zwar in einer Prüftiefe, dass die Frage beantwortet werden kann, ob an den ausgewiesenen Standorten unüberwindbare artenschutzrechtliche (Vollzugs)Hindernisse für die Umsetzung der Planung bestehen. Artenschutzrechtliche Belange (inklusive Kompensationsbedarfen) werden im Genehmigungsverfahren behandelt (direkter oder indirekter Lebensraumverlust, Verletzung oder Tötung von Vögeln und Fledermäusen).
- **Gesundheitliche Fragen** werden im Rahmen des Immissionsschutzes im Genehmigungsverfahren adressiert (Schlagschatten und Schallemissionen im Nahbereich der Anlagen).
- Auch **Eingriffe während der Bauphase** werden im Genehmigungsverfahren behandelt (für die großen Bauteile müssen z. B. im Wald Forstwege ausgebaut und Rodungen vorgenommen werden, damit diese an den vorgesehenen Standort gelangen können).

Wichtige Themen, die mit Anwohnerinnen bzw. Anwohnern und Verbandsvertreterinnen und -vertretern zu Windenergievorhaben jenseits der formalen Verfahren besprochen werden können, sind u. a.:

> **Erholung und Tourismus:** Unverstellte Ausblicke und markante Landschaftsformen können beeinträchtigt werden. Das spielt zwar im Rahmen von Regionalplanung, Flächennutzungsplanung und Genehmigungsverfahren (§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB) eine Rolle, ist aber in der Einschätzung ihrer Konsequenzen auf Erholung und Tourismus letztlich stark subjektiv. Untersuchungen zeigen, dass hier das Schwerpunktthema bei Kritik an Windenergieanlagen zu finden ist.

> **Gesetzliche Grenz- und Richtwerte nicht überschritten:** Die TA Lärm schützt vor allem sensible Einrichtungen und reine Wohngebiete. Gerade in ländlichen Regionen sind reine Wohngebiete selten, hier sind höhere Belastungen erlaubt. Der Dauerschallpegel scheint außerdem nicht unbedingt maßgeblich für die Belastung der Menschen zu sein (Stichwort: Kopplung von visuellen und akustischen Belästigungen).

> **Behandlung von Sorgen um Immobilienwerte:** Es besteht die Sorge, dass die Preise für Grundstücke im Umfeld von Windenergieanlagen sinken können – wie kann man das feststellen und ggf. entschädigen?

Es zeigt sich, dass viele für Kritikerinnen und Kritiker relevante Themen im förmlichen immissionsschutzrechtlichen/baurechtlichen Verfahren zwar adressiert werden können, dort aber nicht entscheidungsrelevant sind:

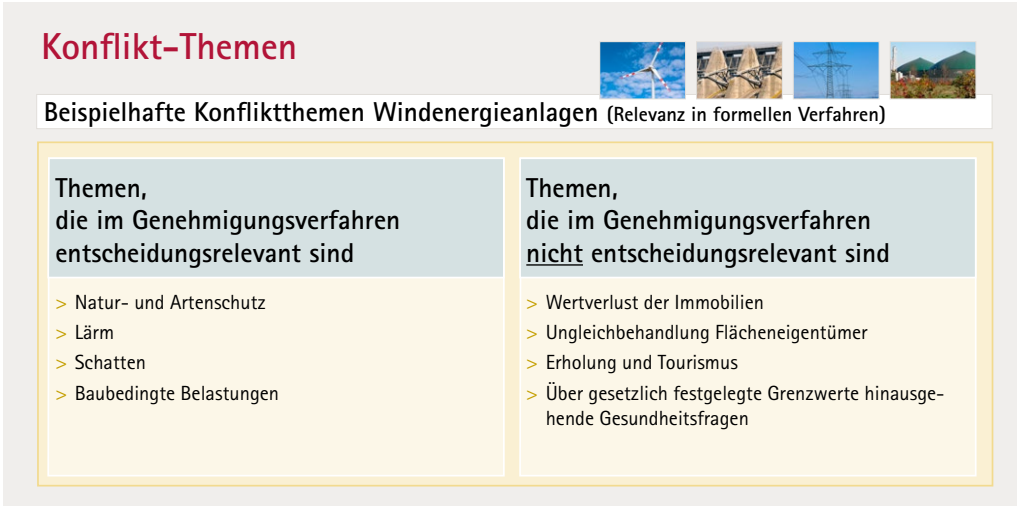


Abbildung 2: Beispielhafte Konfliktthemen bei Windenergieanlagen, die in den formellen Verfahren (Immissionsschutzrecht, Baurecht) entscheidungsrelevant oder nicht entscheidungsrelevant sind.

Oft spielen Themen wie Flugsicherung, Sendemasten oder auch Denkmalschutz eine Rolle – diese Themen werden aber im hier vorliegenden Leitfaden nicht adressiert, da sie nicht von Bürgerinnen und Bürgern, sondern von Trägern öffentlicher Belange eingebracht werden.

c) Auf einen Blick zusammengefasst: Grobraster zur Konfliktanalyse 1 und 2 bei Windenergieanlagen

Konfliktanalyse	Prüfprogramm	Weiteres Vorgehen
	Zuständigkeiten und Ressourcen für die Durchführung der Konfliktanalyse in der eigenen Behörde prüfen. Kooperationswillen von Kommune und Vorhabenträger prüfen. Konfliktscoping mit Vorhabenträger und Kommune durch die Behörde: > Wer ist zuständig dafür, dass Konfliktanalyse 2 durchgeführt wird? > Wer sorgt dafür, dass Konsequenzen aus der Konfliktanalyse gezogen werden und dass diese laufend aktualisiert wird (Monitoring)? > Wer führt das informelle konfliktmindernde Verfahren durch? > Wie soll vorgegangen werden, wenn keine Einigkeit besteht über Konfliktanalyse und mögliche Konsequenzen	Gemeinsam Konfliktanalyse 1 durchführen, Zuständigkeiten verabreden (siehe Kapitel 4 des grundsätzlichen Teils)
Noch kein Konflikt: Es geht darum, die Wahrscheinlichkeit abzuschätzen	**Konfliktanalyse 1:** > der Vorhabenträger hat einen **schlechten Ruf** oder ist in der Region unbekannt > andere Windenergieanlagen in der Region haben bereits zu **Konflikten** geführt > der Standort befindet sich in **einem landschaftlich reizvollen Gebiet**, mit Anwohnern, die aus diesem Grund hier wohnen und diesen Reiz schätzen > die Anwohner schneiden hinsichtlich Einkommen und akademischer Ausbildung überdurchschnittlich gut ab (häufig in **suburbanen Gebieten**) > **Erfahrungen mit Konflikten** um „lulus" (locally unwanted land uses) bestehen	Bei einem positiven Kriterium: Vorsicht. Bei zwei positiven Kriterien: Konfliktmindernde Verfahren starten (siehe Kapitel 4 c des grundsätzlichen Teils)

Konflikt-analyse	Prüfprogramm	Weiteres Vorgehen
Bereits Konflikt vorhanden	a) **Verhärtung** (Konflikt zwischen individuellen Akteuren) b) **Debatte und Polemik** (Repräsentanten schieben sich in den Vordergrund) c) **Taten statt Worte** (Reisekader treten auf, Bürgerinitiativen werden gegründet, Demonstrationen) d) **Images und Koalitionen** (die Medien berichten, der Gemeinderat tagt) e) **Gesichtsverlust** (Skandalisierung und Kriminalisierung in den Medien) f) **Drohstrategien** (erste Gewalthandlungen, z. B. Anzeigen von Verleumdung)	Ab Eskalationsstufe b aus Kapitel 4. c des grundsätzlichen Teils weiter in Konfliktanalyse 2 Außerdem Hinweis ob Information, Konsultation, Kooperation oder Einigung
Konflikttyp (dominante Ausprägung, auch Mehrfachnennung möglich)	**Konfliktanalyse 2** > Verteilung Vor-/Nachteile: v. a. wirtschaftliche Aspekte > Verteilung Vor-/Nachteile: v. a. Störungen/ immaterielle Aspekte > Werte > Soziale/parteipolitische Konflikte > Wissen	Hinweise zu Formaten *in Kapitel 3*
Themen im Konflikt (dominante Ausprägung, auch Mehrfachnennung möglich)	> Veränderung der Landschaft > Lärm/Infraschall > Immobilienpreise > Arten-/Naturschutz > Regionale Wertschöpfung	Themenfokussierung für die Formate *in Kapitel 3*
Adressaten/ Beteiligte (Wen gilt es anzusprechen im informellen Verfahren?)	> Einzelakteure > Standortkommune (als Konfliktpartei) > Nachbarkommunen > Bürgerinitiativen, Verbände, Vereine > Medien > Politik (v. a. Lokalpolitik)	Adressaten für die Verfahren und Formate *in Kapitel 3*

2. Abläufe und Zeitpunkte der Durchführung von konfliktmindernden Verfahren

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Fähigkeit, zur Konfliktminderung beizutragen

Neben Kommunikation und Vermittlung als Mittel der Konfliktminderung zielen informelle Verfahren häufig darauf ab, gemeinsam Lösungen für Konfliktthemen zu erarbeiten. Unabhängig davon sind Bürgerinnen und Bürger aller Erfahrung nach zur Investition ihrer Freizeit in informelle Verfahren nur bereit, wenn sie den Eindruck haben, dass noch nicht „alle Würfel gefallen" sind. In diesem Kapitel werden Hinweise gegeben, in welchem Verfahrensstadium unter Beachtung dessen welche Konflikte noch sinnvoll adressiert werden können.

Nicht jeder konfliktäre Aspekt kann in jedem Stadium noch oder schon adressiert werden. Und einige häufige Konfliktthemen und -arten können im formellen Verfahren nicht adressiert werden, da sie dort nicht behandelt werden und die Genehmigungsbehörde im formellen Verfahren keine Entscheidungskompetenz dafür besitzt.

Der Vorhabenträger spielt bei der Erarbeitung und Umsetzung von Möglichkeiten zur Konfliktminderung eine zentrale Rolle. Er kann durch Anpassung seines Vorhabens oder durch flankierende Maßnahmen je nach Verfahrensstadium entscheidend zur Konfliktminderung beitragen. Der Behörde verbleiben gerade in gebundenen Verfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz nur sehr beschränkte Entscheidungsoptionen zur konfliktmindernden Veränderung eines geplanten Vorhabens. Auch wenn in Einzelfällen konfliktmindernde Ansätze auch Handlungen von involvierten Dritten beinhalten, so konzentrieren sich die folgenden Übersichten auf den Vorhabenträger.

b) Wann können welche Themen im informellen Verfahren behandelt werden?

Idealerweise werden Konflikte über das „Ob" eines Vorhabens adressiert, bevor ein formelles Genehmigungs- oder Planungsverfahren eröffnet wird. Die Entscheidung, ob im Fall eines Konflikts auf das Vorhaben verzichtet wird, liegt allein beim Vorhabenträger. Der Regionalplanung kommt aber eine zentrale Rolle zu, indem sie frühzeitig die Ausweisung eines besonders geeigneten Standorts unter Beteiligung möglicher Betroffener und interessierter Bürgerinnen und Bürger befördern kann.

Die Kommune selbst kann von sich aus – unter Beachtung möglicher regionalplanerischer Ausweisungen – Potenzialflächen identifizieren und in die gemeindliche Flächennutzungsplanung überführen und so für die Stadtentwicklung verbindlich festschreiben.

Konflikte über das „Ob"

Um Konflikte über das „Wie" eines Vorhabens, also z. B. die Höhe oder den Schall (v.a. in der Nacht), behandeln zu können, muss die Vorhabenplanung einerseits noch offen für Änderungen sein. Andererseits muss sie schon so verfestigt sein, dass konkrete Abschätzungen von Immissionen etc. möglich sind. Dies kann zwar schon im Rahmen der Regionalplanung der Fall sein – allerdings zeigt die Erfahrung, dass es dort vor allem um das „Ob" und das „Wo" geht. In der Regel wird die Vorhabenkonkretisierung erst im Zuge der Fertigstellung der Antragsunterlagen für das immissionsschutzrechtliche Verfahren, also in der von § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz erfassten Phase, erfolgen.

Änderungen am „Wie"

Gegenstand informeller konfliktmindernder Verfahren kann z. B. die Verabredung bestimmter Betriebshandhabungen (Pausen bei bestimmten Windstärken, Sonnenständen oder Vogelflugzeiten) oder Monitoringmaßnahmen sein, die dann vom Vorhabenträger z. B. in Form eines modifizierten Antrags in das formelle Verfahren übernommen werden können. Es kann auch erforderlich sein, Folgen des Vorhabens zu ermitteln, soweit dies nicht bereits durch rechtliche Anforderungen an Unterlagen im formellen Verfahren abgedeckt ist. Im immissionsschutzrechtlichen Verfahren können Aspekte in Form von Nebenbestimmungen zur Genehmigung aufgegriffen werden (Voraussetzung: Rechtsgrundlage in Immissionsschutzrecht oder Baurecht).

Flankierende Maßnahmen bei Zulassung

Auch bei Konflikten über die Ungleichverteilung von Vor- und Nachteilen ist in der Regel ein Konkretisierungsgrad des Vorhabens erforderlich, der es erlaubt, konkret abzuschätzen oder zu berechnen, wo und für wen in welchem Ausmaß Folgen des Vorhabens eintreten könnten. Daher werden zumindest Details von möglichen Kompensationsmaßnahmen häufig erst in einem späten Verfahrensstadium festgelegt. Der Vorhabenträger kann bereits frühzeitig für einen definierten Personenkreis oder die Kommune oder Allgemeinheit Maßnahmen anbieten und umsetzen, die nicht Gegenstand des formellen Genehmigungsverfahrens sind. So kann z. B. im Rahmen der Vereinbarung zu Flächenpools festgelegt werden, dass ein bestimmter Anteil der Pachteinnahmen für gemeinwohlorientierte Zwecke ausgegeben wird.

Nachsorge und Monitoring

Konfliktminderung kann in bestimmten Konfliktkonstellationen auch noch nach Genehmigungserteilung und Inbetriebnahme erfolgen, zum Beispiel indem der Eintritt befürchteter negativer Folgen durch ein Monitoring überwacht wird und die für diesen Fall ggf. verabredeten Gegenmaßnahmen umgesetzt werden. Dies kann sowohl die eigene Durchführung oder Finanzierung von Monitoringmaßnahmen durch unabhängige Dritte und Veröffentlichung der Ergebnisse seitens des Vorhabenträgers betreffen. Je nach Gegenstand des Monitorings kann es aber auch die Veröffentlichung oder Aufbereitung der Ergebnisse von allgemein vorgeschriebenen oder in Auflagen vorgesehenen Monitoringmaßnahmen (insb. Emissionen) durch die Überwachungsbehörde sein.

c) Übersicht über Zeitpunkte und Themen

In der folgenden Abbildung 3 ist dargestellt, bei welchen Schritten in den formellen Verfahren welche Inhalte und Ergebnisse aus informellen konfliktmindernden Verfahren noch durch entsprechende Änderungen oder flankierende Maßnahmen aufgegriffen werden können. Dabei steht „x" für „in vollem Umfang zu diesem Zeitpunkt aufgreifbar" und (x) für „beschränkt aufgreifbar".

Dies hat Konsequenzen für die Ziele, Methoden und Themen von konfliktmindernden Verfahren, z. B. ob diese noch mit dem Ziel durchgeführt werden können, dass etwaige Ergebnisse im formellen Verfahren aufgegriffen werden oder ob es nur noch die Möglichkeit gibt, nach Lösungen jenseits des formellen Verfahrens zu suchen. Ebenso gibt es Themen, die erst dann adressiert werden können, wenn in den formellen Verfahren die Detailplanung vorliegt und z. B. Immissionsprognosen eine genaue Zuordnung von Betroffenheiten ermöglichen. Im Rahmen der Konfliktanalyse 2 und der Auslotung möglicher Handlungsoptionen ist also nicht nur erheblich, um welche Art des Konflikts es sich handelt, sondern auch welches Stadium die vorgesehenen Planungs- und Genehmigungsverfahren schon erreicht haben (siehe dazu Abbildung 1 in Kapitel 1 des grundsätzlichen Teils).

Zeitpunkt	Offenheit im informellen Beteiligungsverfahren für				
	„ob"	„wo"	„wie"	Nachteils-management	Monitoring
Regionalplanerische Ausweisung	x	x	(x)		
Flächennutzungsplanung	x*	x*	x		
Frühes Planungsstadium beim Vorhabenträger	x	x	x	(x)	
Nach Genehmigungsantrag nach BImSchG			(x)	x	x
Nach Erteilung BImSchG-Genehmigung			(x)	x	x

Abbildung 3: Zeitpunkte für die Aufgreifbarkeit von Themen bei der Planung und Zulassung von Windenergieanlagen

** Für den Fall, dass keine regionalplanerische Festlegung vorliegt*

3. Handlungsanleitungen für Formate in informellen konfliktmindernden Verfahren

3.1 Allgemein passende Formate

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Kapitel werden passende Vorschläge für Formate informeller konfliktmindernder Verfahren in spezifischen Situationen gegeben. Unter einem „Format" wird dabei eine konkrete Ausgestaltung informeller konfliktmindernder Verfahren, sozusagen das „Werkzeug" dieser Verfahren, verstanden. Dafür werden zunächst in einem ersten Schritt allgemein passende Formate bereitgestellt, die – ggf. angepasst an die jeweilige Situation – immer verwendet werden können.

Es wird jeweils darauf hingewiesen, für welchen Zweck das vorgestellte Format dienlich ist. Geht es darum, bei wenig eskalierten Konflikten Transparenz zu schaffen (Information), geht es darum, das Gespräch zu ermöglichen (Konsultation) oder geht es um die konkrete Aushandlung von Verbesserungen („Kooperation" und „Einigung"), (siehe dazu Abbildung 3 in Kapitel 2.c des grundsätzlichen Teils)?

b) Allgemeine Regeln für die Kommunikation

Egal ob Information, Konsultation, Kooperation oder Einigung, es handelt sich jeweils um Kommunikation mit dem Ziel, die Situation zu befrieden, Verständnis füreinander zu schaffen, die Anlagenplanung wo möglich zu verbessern und wo nötig Kompensationen zu organisieren.

Kommunikation erfüllt ihren Zweck dann, wenn sie glaubwürdig ist. Glaubwürdig zu sein, muss man sich verdienen, man muss es sich erarbeiten. Die Menschen merken sehr genau, ob man offen ist, ob man authentisch redet, ob man auf Augenhöhe kommuniziert oder ob man eigentlich der Meinung ist, dass Laien ohnehin nicht verstehen, worum es geht, und sie eigentlich nur im Weg sind, wenn die Fachleute eine gute Lösung erarbeiten.

Authentisch und auf Augenhöhe

> Seien Sie authentisch. Wer sich verbiegt, wird die Menschen nicht von seiner Ernsthaftigkeit überzeugen.

> Gehen Sie auf Augenhöhe mit den Menschen um. Niemand hat es gern, von oben herab behandelt zu werden.

> Akzeptieren Sie die Menschen mit ihrem Anliegen. Auch wenn Ihnen manches Anliegen schwer verständlich vorkommt, es ist erst einmal legitim, dass die Menschen Fragen stellen, Beschwerde erheben, Verbesserungen fordern. Das heißt noch nicht, dass Sie den Forderungen unbesehen nachkommen.

c) Information

Gute **Information** ist ein Wert an sich. Innerhalb der verschiedenen Erscheinungsformen von Kommunikation handelt sich bei der Information nur um Einweg-Kommunikation. Veranstaltungen mit der Möglichkeit, Fragen zu stellen, fallen schon nicht mehr hierunter.

Hinweis

Wenn es nichts zu bereden gibt, muss man auch nicht so tun, als wenn es etwas gebe.

Grundsätzlich ist die Information zunächst einmal die Grundform der Kommunikation in informellen Verfahren. Reicht sie in der konkreten Situation zunächst einmal aus, dann besteht keine Veranlassung, andere Kommunikationsformen einzusetzen.

Beispiel:

Eine Genehmigungsbehörde lud im Vorfeld eines Genehmigungsverfahrens die Bürgerinnen und Bürger zu einer Veranstaltung ein, bei der diskutiert werden konnte. Am Ende der Veranstaltung versprachen die Vertreterinnen und Vertreter der Behörde, dass man am Ende des Verfahrens wieder an die Öffentlichkeit treten werde, um das Ergebnis des Erlaubnisverfahrens mitzuteilen.

Im Vorfeld der 2. Veranstaltung überlegte die Behörde, wie sie diese gestalten sollte. Im Grunde gab es nichts zu diskutieren, weil alle in der ersten Veranstaltung von den Bürgerinnen und Bürger formulierten Bedenken abgearbeitet worden waren. Die Behörde präsentierte daher den Bescheid und schloss die Veranstaltung. Im Anschluss bestand für alle Teilnehmenden im Foyer die Möglichkeit, mit den Behördenvertreterinnen und -vertretern ins Gespräch zu kommen und Fragen zu stellen. Man hätte zwar auch im Rahmen der offiziellen Veranstaltung zu Fragen auffordern können. Doch hätte dies nur zu einer unnötigen zusätzlichen Diskussionsschleife führen können, obwohl den Bedenken der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen worden war.

Information kann grundsätzlich mündlich, schriftlich und bildlich erfolgen. Mündliches ist authentischer, erreicht aber (Ausnahme TV) keine größere Zahl von Menschen. Mündliches ist flüchtig, Schriftliches lässt sich verteilen, vervielfältigen und aufbewahren. Es kann auch nach zehn Jahren wieder aufgefunden werden.

Da die meisten Menschen weniger Fakten und mehr Erzählungen und Bilder als Informationsquelle bevorzugen, sind Visualisierungen von geplanten Anlagen wichtig.

Mündliche oder schriftliche Form der Information

> Technische und juristische Fachleute aus Behörden und Unternehmen tendieren dazu, lang und schwer verständlich („Fachchinesisch") zu schreiben. Das ist für erfahrene Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Initiativen akzeptabel. Wichtige und für die breite Öffentlichkeit bestimmte Passagen sollten ggf. mit Unterstützung von Profis getextet werden.

> Vor Publikum oder der Kamera zu sprechen, liegt nicht jedem. Das kann man aber üben. Für verständliches und authentisches Sprechen gibt es Trainings.

Information muss immer die Zielgruppe bedenken. Die Verständlichkeit und der Umfang müssen passen („Der Wurm muss dem Fisch schmecken, nicht dem Angler").

Die Zielgruppe

Die Zielgruppe muss dem aktuellen Stand des Verfahrens und den Ergebnissen der Konfliktanalyse entsprechen:

> Müssen Einzelpersonen bzw. einzelne Institutionen als Konfliktparteien adressiert werden, geht es um Verbände und Initiativen oder geht es um die breite interessierte Öffentlichkeit und damit Medien und Politik?

> Die breite Öffentlichkeit interessiert sich zu einem frühen Zeitpunkt nicht für Details einer Anlage, die möglicherweise in 5 bis 10 Jahren realisiert wird. Aber ohne einfache öffentliche Information erfahren interessierte Bürgerinnen und Bürger möglicherweise erst zu spät von einer Anlagenplanung.

Umgang mit der Presse

Nach wie vor und trotz web 2.0 ist die Regionalpresse für die meisten Menschen die zentrale Informationsquelle für lokale Ereignisse. Zu beachten ist:

> Die Qualität der regionalen Zeitungen und Rundfunksender ist sehr unterschiedlich – teilweise hat man mit unerfahrenen Praktikantinnen und Praktikanten zu tun, teilweise mit klugen, erfahrenen und nachdenklichen Redakteurinnen und Redakteuren.

> Journalistinnen und Journalisten sind auch Menschen. Sie sind in der Regel dankbar für verständliche Informationen. Persönliche Ansprache hilft – gerade wenn es zu Konflikten kommt, müssen auch Journalistinnen und Journalisten überlegen, wem sie glauben.

> Überlassen Sie den Umgang mit der Presse nicht allein Ihrer Pressesprecherin oder Ihrem Pressesprecher. Agieren Sie gemeinsam, knüpfen Sie auch direkte Kontakte. Machen Sie Ihre Rolle deutlich (neutral, lösungsorientiert).

> Arbeiten Sie mit und an dem Presseverteiler Ihrer Pressesprecherin/Ihres Pressesprechers. Aktuelle Kontaktdaten sind eine wichtige Basis.

> Bei größeren Vorhaben oder eskalierenden Konflikten kann es hilfreich sein, das Gespräch mit den Journalistinnen und Journalisten zu suchen, um die Information der breiten Öffentlichkeit zu intensivieren. In der Regel wird man gerne ein Interview mit der Behördenleitung oder der zuständigen Sachbearbeiterin/dem zuständigen Sachbearbeiter sowie ein gut gemachtes Bild (Visualisierung) der Anlage abdrucken.

> Das „Basis-Format" der Presseinformation: Nicht länger als eine Seite, außer in Ausnahmefällen. Sie sollte aus Fakten, aus Kontext („Erzählung") und im besten Fall einem Bild bestehen.

INFORMATION

Frühzeitig

Beispiel einer frühzeitigen Presseinformation

5 Windenergieanlagen im Ortsteil „X-Dorf" geplant

Y-Stadt, 01.02.2014: Als zuständige Behörde weisen wir darauf hin, dass wir im Laufe des nächsten Jahres über die Genehmigung von fünf Windenergieanlagen in X-Dorf zu entscheiden haben werden.

Wie uns die Fa. ABC-GmbH mitteilte, plant sie, im Gewann ABC fünf Windenergieanlagen zu betreiben. Die Nabenhöhe soll 140 Meter betragen. Der Rotordurchmesser beträgt 80 Meter, wodurch eine Gesamthöhe der Anlage von 180 Metern erreicht wird. Die Anlage wird Strom ins Netz einspeisen – die Menge reicht für etwa 10.000 Haushalte.

Das nebenstehende Bild zeigt, wie die Anlage aussehen könnte.

Wir gehen davon aus, dass für den Antransport der Anlagenteile 0,6 Hektar Wald gerodet werden müssen.

Wie geht es weiter? Wir prüfen derzeit den Antrag und werden ihn dann ab XXX öffentlich auslegen. Wenn die gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden, sind wir gehalten, die Anlage zu genehmigen.

Die meisten Genehmigungsbehörden haben inzwischen eigene Präsenzen im Internet sowie ggf. auch in sozialen Netzwerken.

Internetgestützte Verfahren

Internetgestützte Verfahren leben davon, dass dort aktuell relevante Informationen verfügbar sind. Und sie leben von einem übersichtlichen und einfachen Einstieg. Stattdessen werden derartige Seiten allerdings häufig mit Informationen und Text überladen, sodass sie nur von „quasiprofessionellen" Akteuren genutzt werden (Bürgerinitiativen, Umweltverbände).

- Für interessierte und eilige Besucherinnen und Besucher der Seite geht es darum, dass zeitnah und übersichtlich neue Entwicklungen, Berichte über Gespräche/Veranstaltungen, aktuelle Termine etc. zu finden sind. Weiterhin helfen Bilder (Visualisierungen), kurze Videos und eine authentische Ansprache durch die Behörde.
- Versierte Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Initiativen suchen dort die vollständigen Unterlagen, Fachgutachten, Protokolle wichtiger Termine sowie Links zu weiterführenden Seiten und Kontaktdaten einschlägiger Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner.
- Man gewinnt Glaubwürdigkeit, wenn man im Internet auf die verschiedenen Konfliktparteien hinweist, Links zu ihnen setzt und die wichtigsten Pro und Contra-Argumente nennt.

Die Kunst ist, beide Zielgruppen zu bedienen. Dafür eignet sich gerade das Internet, da man von einer übersichtlichen und einfachen Eingangsseite sehr schnell mit wenigen Klicks zu Unterseiten kommt, auf denen umfassende Informationen verfügbar sind.

Kurzdarstellung/ „Steckbrief"

Von zentraler Bedeutung ist eine kurze, verständliche, neutrale Darstellung des Vorhabens. Darin sollten die folgenden Informationen stehen:

- Was ist genau geplant?
- Wer ist Vorhabenträger?
- An welchem Standort?
- Wie wird es möglicherweise aussehen (Visualisierung)?
- Wann wird die Behörde – und nach welchen Kriterien – entscheiden?
- Wann wird die Anlage – im Fall der Genehmigung – gebaut?
- Welche Auswirkungen wird die Anlage auf die Umgebung haben?
- Was sagen die Konfliktparteien?
- Wer wird welche Vorteile und wer möglicherweise welche Nachteile haben?
- Welchen Stellenwert hat die Anlage im Kontext der Energiewende?

Dieses Papier sollte ins Internet eingestellt und im Fall tendenziell eskalierender Konflikte auch als Wurfsendung im Umkreis von ca. 2 km um den Standort verteilt werden. Wichtig im Sinne von Glaubwürdigkeit und Transparenz ist hierbei, dass immer eindeutig erkennbar ist, von wem die jeweiligen Angaben stammen (Behörde, Vorhabenträger etc.).

INFORMATION

Wurfsendung: praktische Hinweise

Maximal drei oder vier Seiten, großzügig mit Bildern und einer Schriftgröße von mindestens 12 pt (Vorsicht: ältere weitsichtige Leserinnen und Leser).

Auch wenn Sie selbst das Papier gestalten können – gehen Sie zu einem Grafikbüro. Dort weiß man, wie ein Papier so gestaltet wird, dass es gelesen wird.

Das Ganze in einer großen Auflage gedruckt (die Kosten hängen kaum noch an der Auflage) und an jeden Haushalt verteilt.

Hierfür empfehlen sich kommunale Amtsblätter. Es gibt zwar auch professionelle Verteilservicefirmen – dann findet sich Ihre Kurzfassung in den Briefkästen aber mit höherer Wahrscheinlichkeit in einem Stapel Werbebroschüren und wird mit diesem ins Altpapier geworfen.

Alternativ dazu können Sie die Kurzfassung als Beilage in der Lokalzeitung verteilen.

Der amtliche Weg (Staatsanzeiger, entsprechende Rubriken in Lokalzeitungen) ist für das Erreichen der breiten Bevölkerung nicht zielführend.

Visualisierungen und Exkursionen

Anlagen, die es noch nicht gibt, kann man nicht fotografieren. Technische Skizzen helfen dem Laien wenig. Daher ist es hilfreich, sich den Standort im Gelände oder eine vergleichbare Anlage mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern anzuschauen (Exkursion). Visualisierungen (Fotomontagen, EDV-gestützte Bilder, Skizzen) helfen dabei, sich die mögliche Zukunft vorzustellen.

Wichtig dabei ist: Visualisierungen dürfen nicht positiv aufgeladen sein. Scheint die Sonne, ist der Himmel blau und sind vielleicht noch Blumen oder fröhliche Kinder zu sehen, liegt der Verdacht der Manipulation nahe. Sie dürfen aber auch nichts Falsches darstellen. Die Visualisierungen müssen nicht perfekt und sehr teuer sein. Es reichen anschauliche Bilder.

Daneben helfen Exkursionen dabei, miteinander ins Gespräch zu kommen. Insofern stellen sie schon einen Schritt in die nächste Stufe (Konsultation) dar.

d) Konsultation

Konsultation als Form der Kommunikation beruht auf einem Austausch von Informationen und Stellungnahmen. Information ist also Teil von Konsultation, die aber in ihrer Wechselbezüglichkeit über die bloße Information hinausgeht.

Achtung

Information ist Teil der Konsultation. Sie wird hier vorausgesetzt.

Das Format von Konsultationen im Rahmen informeller konfliktmindernder Verfahren besteht insbesondere in der Durchführung von dialogisch ausgerichteten Veranstaltungen, in denen die relevanten Akteure zu Wort kommen können.

Die klassische Informationsveranstaltung in der Turnhalle oder im Bürgerhaus ist gut, wenn sie gut gemacht ist. Denken Sie aber daran, dass es nicht die einzig mögliche Art ist. Standortbegehungen, Exkursionen, Schulbesuche, öffentliche Gemeinderatssitzungen, Workshops im kleineren Kreis, Wander-Ausstellungen – es gibt vielfältige Formen (*siehe Kapitel 3.1 c*).

KONSULTATION

So nicht

Fehler, die man bei Veranstaltungen vermeiden sollte:

- Den Saal eng bestuhlen
- Den Termin so legen, dass zeitgleich ein wichtiges Fußballspiel stattfindet (z. B. Champions League)
- Das Podium erhöht, im Licht – das Publikum unten
- Nichts zu essen und zu trinken
- Ein Standmikrofon im Gang, das von cleveren und redegewandten Kritikern ergriffen und nicht wieder freigegeben wird
- Schlechte Akustik (etwa in einer Turnhalle)
- Lange Vorträge, unterlegt mit unlesbaren technischen Skizzen und übervollen Powerpoint-Sheets, Fachjargon
- Arrogante Erwiderungen auf Fragen („Sie verstehen das nicht …")
- Keine oder wenig neutrale Moderation
- Expertinnen und Experten nur auf Seiten des Vorhabenträgers
- Dazu kommt, dass die Lokalpolitik im Vorfeld nicht gesondert angesprochen wurde, d. h. zufällig im Saal anwesende Gemeinderätinnen und -räte erfahren hier erstmals von der Anlage.

Was passiert bei solchen Fehlern? In die Veranstaltung gehen 90 % der Menschen offen herein – und heraus gehen misstrauische und skeptische potenzielle Gegner der Anlage.

To dos

Sorgen Sie dafür, dass die Veranstaltung von der Bürgermeisterin/vom Bürgermeister eröffnet wird und dass diese Person – so sie neutral ist – auch die Gesprächsführung übernimmt. Hilfsweise kann das auch eine professionelle Moderation machen. Beziehen Sie Ortsvorsteherinnen bzw. Ortsvorsteher oder sonstige lokal wichtige Personen ein. Fragen Sie die Kritikerinnen und Kritiker, ob diese auch Expertinnen und Experten haben, die etwas sagen wollen. Bringen Sie die Menschen ins Gespräch miteinander. Lassen Sie sich die ppt-Präsentationen vorher zeigen und sorgen Sie dafür, dass keine länger als 20 Minuten ist, dass sie lesbar und verständlich sind. Briefen Sie die Expertinnen und Experten im Vorfeld. Bitten Sie die freiwillige Feuerwehr, den Kolping-Verein oder den Sportverein, das Catering zu übernehmen (Brezeln und Wasser/Saft). Und falls es eine erhöhte Bühne gibt – lassen Sie diese leer und stellen sich direkt vor die Menschen.

Kommunikation ist nicht der Transport von Informationspaketen, sondern ein im Wechselspiel entstehendes Bild mit Sinn und Kontext. Beschränken Sie sich daher keinesfalls auf ein reines Vermitteln von Fakten. Ermöglichen Sie es, dass konstruktive Vorschläge aus dem Publikum vorgebracht werden können – auch wenn viele davon vielleicht auf den ersten Blick nicht umsetzbar erscheinen. Hören Sie zu, und zeigen Sie sich nachdenklich. Und denken Sie dann auch wirklich nach.

Denken Sie daran, Sie erreichen mit Veranstaltungen im Regelfall nur einen kleinen Teil der potenziell Beteiligten. Daher ist jede Veranstaltung auch eine Chance, in die Presse zu kommen. Laden Sie Pressevertreterinnen und -vertreter ein, stellen Sie ihnen gute und ausgesuchte Plätze zur Verfügung: Wenn auch die Journalistinnen und Journalisten den oben geschilderten Eindruck haben, dann werden Sie eine gute Presse bekommen.

Was ist eine gute Expertise?

Während Sie für evtl. zusätzliche Gutachten im Kontext des Genehmigungsverfahrens vor allem auf klassische Kriterien achten (über Zertifizierungen oder sonstige Listen), kommt es für die Auswahl von Expertinnen und Experten für Veranstaltungen oder andere Formen der Konsultation auf zusätzliche Qualitätskriterien an. Optimale Expertinnen und Experten zeichnen sich neben ihrer Fachkompetenz aus durch Nicht-Befangenheit (war noch nicht für den Antragsteller oder ähnliche Vorhabenträger tätig), Authentizität (tritt als wahrnehmbarer Mensch mit Persönlichkeit auf), Fähigkeit, auf Augenhöhe zu reden (vermeidet Fachchinesisch), und Fähigkeit zuzuhören (geht nicht davon aus, dass er alleine das Wissen gepachtet hat). Man kann sich die Expertinnen und Experten nicht „backen". Aber man kann sich diesem Optimum annähern – auch durch Erfahrungsaustausch mit Kolleginnen und Kollegen. Oft reicht es übrigens, zwei bis drei Tagessätze zu bezahlen, damit sich die Expertin bzw. der Experte in die Unterlagen einarbeiten kann, auf der Veranstaltung auftritt und im Nachgang noch Fragen beantwortet (z. B. auf Ihrer Internetseite).

Wann ist Konsultation erfolgreich?

Erfolgreich ist eine Konsultation, wenn die Menschen am Ende sagen: Ich bin zwar nicht überzeugt, ich habe noch meine Skepsis, aber ich habe den Eindruck, die bemühen sich wirklich darum, offen mit mir zu reden. Meine Fragen habe ich stellen können, ich habe einiges gelernt und ich habe mich ernst genommen gefühlt. Ich habe gemerkt, da sitzen mir seriöse und glaubwürdige Menschen gegenüber, die mich nicht um jeden Preis überzeugen wollen. Ich fühle mich jetzt eher dazu in der Lage, mir eine eigene Meinung zu bilden. Und ich gehe davon aus, dass der Vorhabenträger gut zugehört hat und das eine oder andere ändern wird.

e) Kooperation

Wenn es darum geht, gemeinsam Empfehlungen zu erarbeiten (**Kooperation**), dann kann man das nur mit einer definierten Personenzahl. Und da man sich dazu mehr als einmal treffen muss, sollte hier Kontinuität herrschen.

Personenkreis

Grundsätzlich kann man Empfehlungen mit folgenden Personengruppen (oder einer Mischung davon) erarbeiten:

- mit den direkten Anwohnerinnen und Anwohnern, z. B. mit einer Planungswerkstatt
- mit Repräsentantinnen und Repräsentanten von Vereinen, Initiativen und Verbänden, die mit der Anlage zu tun haben
- mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern
- mit Sprecherinnen und Sprechern von Seniorenbeirat, Sportverein, freiwilliger Feuerwehr, Schülervertretung, Kleingärtnern oder Kirchengemeinde

Empfehlungen erarbeitet man am besten, wenn man verschiedene Seiten am Tisch hat: Personen oder Gruppen, die Vorteile von der Anlage erwarten, und Personen oder Gruppen, die Nachteile befürchten – oder auch Personen mit Werten pro und Personen mit Werten contra.

Ruft man zur Beteiligung an einem solchen Verfahren auf, dann melden sich in der Regel eher diejenigen, die Probleme mit der Anlage haben. Wer profitieren würde, engagiert sich in der Regel weniger. Daher sollten Sie nicht nur diejenigen einbeziehen, die sich

von selbst melden. Sie sollten auch diejenigen fragen, die Ihrer Meinung nach positiv betroffen sind.

Bevor die Menschen sich auf eine derartige Arbeit einlassen, möchten sie wissen, was mit dem Ergebnis am Ende passiert. Daher ist es wichtig, dass klar ist, an wen sich die Empfehlung später richtet (Gemeinderat, Behörde, Vorhabenträger …). Der Adressat sollte am Anfang des Verfahrens klar machen, welche Formen er für möglich hält, wie ggf. spätere Empfehlungen im weiteren Verlauf berücksichtigt werden können.

Notwendige Klarstellungen

Üblicherweise weiten solche Verfahren sich aus. Anfangs wird z. B. die Frage gestellt, welches der optimale Standort für eine Anlage ist, und über kurz oder lang diskutiert die Gruppe darüber, ob überhaupt Windenergieanlagen in der Gemeinde sinnvoll sind, oder ob nicht eine andere Form von Energie grundsätzlich besser ist. Auch hier gilt: Am Anfang klarstellen, worum es geht. Am besten in einer Geschäftsordnung.

f) Einigung

Es kann zu Verfahren der Einigungssuche (z. B. Mediation) kommen, wenn es ein Patt gibt, bei der sich keine der beiden Seiten durchsetzen kann, oder wenn die Aussicht, vor Gericht zu ziehen, keinem der Beteiligten attraktiv erscheint. Das kann z. B. dann der Fall sein, wenn der Gemeinderat sich weigert, ohne gütliche Einigung einen kommunalen Standort zur Verfügung zu stellen. Oder wenn sich benachbarte Landwirte streiten.

Achtung

Mediation macht nur Sinn, wenn die Beteiligten freiwillig mitmachen.

Da am Ende der Mediation eine für die Beteiligten verbindliche Einigung stehen soll, müssen die Beteiligten auch Entscheidungskompetenzen haben. Darüber ist am Anfang zu reden: Für wen spricht der jeweilige Teilnehmende, und wie kann sie/er am Ende das Ergebnis in ihrer/seiner Gruppe verbindlich werden lassen.

g) Zuordnung von Formaten zu Konflikttypen

Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über im Folgenden vorgeschlagene Formate für bestimmte Konflikttypen. In Abhängigkeit davon, ob es sich um einen Verteilungskonflikt, einen Wertekonflikt, einen sozialen Konflikt oder einen Wissenskonflikt (zu den Begriffen *siehe Kapitel 1. a)* handelt, empfehlen sich unterschiedliche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren:

	Verteilungs-konflikte	**Werte-konflikte**	**Soziale Konflikte**	**Wissens-konflikte**
INFORMATION	Internet, Flyer, Kurzfassungen, Presseinformation, Visualisierungen, Exkursionen (Im Bereich der Information sind die einzusetzenden Formen bei den verschiedenen Konflikttypen gleich; die Inhalte sind möglicherweise spezifisch zugeschnitten.)			
KONSULTATION	Frühe Gesprächsrunde mit Betroffenen Veranstaltung zu Vorhabenfolgen: Bürger fragen, Experten antworten	Früher Workshop mit Kritikern Öffentliche Veranstaltung mit Speakers Corner	z. B. Szenario-Workshop im Schulprojekt	Expertenhearing
KOOPERATION	Planungsworkshop Runder Tisch	Keine Verfahren sinnvoll (Bei Wertekonflikten kommt man über Konsultation nicht hinaus – denn Werte lassen sich schwer verhandeln.)	Bürger-Jury	Fach-Workshop Fach-Gutachten
EINIGUNG	Klassische Mediation		Eigentlichen (verdeckten) Konflikt angehen	Data-Mediation

3.2 Verteilungskonflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Kapitel finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp der Verteilungskonflikt ist, wenn es also vor allem darum geht, dass Vor- und Nachteile der Anlage für die Beteiligten unterschiedlich verteilt sind (*dazu Kapitel 1.a*). Dass es dabei Überschneidungen gibt, ist unvermeidlich. Konflikte sind nie nur wert- oder nur interessenorientiert. Es gilt, dominante Aspekte zu finden und passende Formate dafür zu identifizieren.

Bei diesem sehr häufigen Konflikttyp gibt es drei abgestufte Optionen, die jeweils unterschiedliche Formate erfordern. Die mögliche Konfliktminderung kann erstens darin bestehen, das gegenseitige Verständnis für die Handlungen zu erhöhen. Idealerweise gehen die informellen Verfahren aber zweitens einen Schritt weiter: Wie sieht eine möglichst gute Lösung im Sinn von Planungsoptimierung aus? Planungsoptimierung wird Nachteile in aller Regel nicht vollständig vermeiden können. Daher bleibt als dritter Schritt möglicher Konfliktminderung der Ausgleich von Vor- und Nachteilen.

b) Vorüberlegungen

Bevor mit der Auswahl eines Formats für ein informelles Verfahren begonnen wird, sollten zunächst bestimmte Basisdaten klar sein, nämlich

- die möglichen Themen des Verteilungskonflikts,
- etwaig bestehende Möglichkeiten zur Abmilderung konfliktbehafteter Punkte und
- noch zu klärende Fragen.

Konfliktthemen

Die häufigsten Konfliktthemen sind:

- Änderung des Orts- oder Landschaftsbilds für Nachbarn und Beeinträchtigung des Tourismus
- Lärm, Infraschall
- Besorgnis von Immobilienwertverlusten
- Arten- und Naturschutz

Möglichkeiten zur Minderung

Möglichkeiten zur Minderung gibt es nur in begrenztem Maß. Dies können z. B. die folgenden sein:

- Einsatz lärmärmerer Windenergieanlagen, insbesondere im nächtlichen schalloptimierten Betrieb
- Betriebsbeschränkung zu bestimmten Uhrzeiten/Windstärken (fledermausfreundliche Betriebsweise, Reduzierungen der Leistung in der Nacht/bei Starkwind)
- Wahl von schonenden Antransportrouten für die Bauteile
- Monitoring zu Schall- und Licht-Immissionen

Zu klärende Fragen

Erhöhung gegenseitigen Verständnisses: Warum und in welchem Ausmaß entstehen bestimmte Folgen im Zusammenhang mit der Anlage? Welche Gründe gibt es, die Anlage genauso zu bauen und zu betreiben?

Planungsoptimierung: Können durch technische oder betriebliche Änderungen an der Anlage Immissionen verringert werden? Kann über ein Monitoring sichergestellt werden, dass die Annahmen im Genehmigungsverfahren auch wirklich zutreffen?

Können manche **Nachteile** durch den Vorhabenträger durch weitergehende Kooperation, freiwillige finanzielle Leistungen oder auf sonstige Weise ganz oder teilweise kompensiert werden?

c) Format-Vorschläge

Frühe Gesprächsrunden möglicher Betroffener/Beteiligter

KONSULTATION

Frühzeitig

Verteilungskonflikte werden teilweise maskiert durch wertorientierte Argumentationen, da die Sorge besteht, dass das offensive Einfordern von individuellen Interessen weniger erfolgversprechend ist. Daher ist es hilfreich, möglichst früh potenziell von Nachteilen Betroffene in einem Rahmen zu erreichen, in dem die individuellen Sorgen offen angesprochen werden können. Dabei sollten Formate in Betracht gezogen werden, die speziell auf bestimmte Beteiligte zugeschnitten sind. Es bieten sich Gespräche mit folgenden Gruppen an, wenn in der Konfliktanalyse hierzu Anlass gesehen wird:

- Landwirte im Einzugsbereich der Anlage
- Anlieger möglicher Transportrouten
- Nachbarn möglicher Anlagenstandorte
- ggf. spezielle Engagierte/Betroffene, etwa Umwelt- und Naturschutzverbände, Hotels, Tourismusverbände o. ä.

Der Vorhabenträger stellt seine Planungen vor und sagt zu, über das, was er von den Teilnehmenden hört, nachzudenken.

Früher Planungsworkshop mit möglichen Betroffenen/Beteiligten

KOOPERATION

Frühzeitig

Ist der Vorhabenträger bereit, nicht nur zuzuhören, sondern auch mit den Beteiligten gemeinsam Ideen zu entwickeln, dann wird aus der Gesprächsrunde ein Workshop. Dann braucht man Pläne, Sachinformationen oder auch Katasterkarten. Es werden Ideen entwickelt, wie der Betrieb errichtet und durchgeführt werden kann, dass möglichst wenige Nachteile bestehen bleiben, es erfolgt also eine Planungsoptimierung. Hierzu gehört im Fall von Landwirten ggf. auch, inwieweit Kooperationen möglich sind.

Für einen solchen Workshop sind organisatorische Rahmenbedingungen wichtig, die die gemeinsame Arbeit befördern. Es sollte z. B. darauf geachtet werden, dass entweder alle potenziell Betroffenen oder eine gezielte Auswahl daraus eingeladen wird. Es sollte Zeit und Raum für eine kreative Arbeit bestehen. Pläne an der Wand, in denen man etwas hineinzeichnen kann, sowie Expertinnen und Experten des Vorhabenträgers, die die Realisierungschancen bestimmter Vorschläge beurteilen können, dienen der Arbeit.

Rahmenbedingungen klären

Häufig gibt es unterschiedliche Kenntnisstände und Ansichten darüber, in welchem Ausmaß positive und vor allem negative Folgen tatsächlich eintreten werden. Verteilungskonflikte beinhalten daher auch häufig Elemente von Wissenskonflikten (*siehe Kapitel 1. a*). Bevor man über mögliche Milderungsmaßnahmen sprechen kann, braucht es Klarheit darüber, wie sich die Sachlage beschreiben lässt. Soweit es sich um Immissionen oder Eingriffe in den Naturhaushalt handelt, gibt es hierfür anerkannte Bewertungsverfahren. Im informellen Verfahren können zusätzlich z. B. sozio-ökonomische Fragen adressiert werden, etwa mögliche Einflüsse des Vorhabens auf Grundstückswerte oder Pachten oder auf anderweitige Wirtschaftszweige wie Tourismus.

Bürger fragen – Experten antworten: Vorhabenfolgen

KONSULTATION

Folgenbezogen

Für die Abschätzung von sozio-ökonomischen Folgen gibt es noch keine standardmäßig angewandten Methoden. Häufig ist selbst expost der Nachweis einer systematischen Veränderung und eines kausalen Zusammenhangs schwierig. Aber die Zahl der Beispiele und Erfahrungen, die man zu Rate ziehen kann, wächst. Wichtig ist daher, diese Beispiele und möglichen Vorgehensweisen zu kommunizieren – und einen Austausch darüber zu ermöglichen (*die Schaffung von Einigkeit über Fachfragen findet sich in Kapitel 3.5 am Beispiel des Fachworkshops*). Das Veranstaltungsformat „Bürger fragen – Expertinnen und Experten antworten" ermöglicht es, interessierten, engagierten oder potenziell betroffenen Bürgerinnen und Bürgern in einer z. B. von einer Vertreterin/einem Vertreter der Gemeinde oder einer unabhängigen Moderation geleiteten Veranstaltung mit Fachleuten ins Gespräch zu kommen – etwa hinsichtlich des Themas „Immobilienwert-Entwicklung". Ggf. können auch mehrere Expertinnen und Experten dazu eingeladen werden – dann können bestehende Bandbreiten von Expertenmeinungen abgebildet werden – und Bürgerinnen und Bürger kommen eher mit Expertinnen und Experten in eine unmittelbare Kommunikation.

> Die Veranstaltung kann entweder zum Ziel haben, einen vom Vorhabenträger oder Beteiligten bereits vorgelegten Vorschlag genauer zu beleuchten.

> Oder es wird ein Schritt weiter vorn angesetzt und über Untersuchungsmethoden und deren Vor- und Nachteile für die in Rede stehenden Fragen informiert.

Wichtigste zu beachtende Punkte sind:

> Expertinnen und Experten sollten möglichst unterschiedliche Sichtweisen und methodische Zugänge abdecken und über Praxiserfahrung verfügen.

> Bei der Wahl der Expertinnen und Experten sollte auf eine ausgewogene Zusammensetzung geachtet werden, was bisherige Auftraggeber angeht. Auch die von Beteiligten benannten Expertinnen und Experten (z. B. von Bürgerinitiativen) sollten einbezogen werden.

> Expertinnen und Experten können auch aus Ämtern der Standortgemeinde oder bestimmten Institutionen wie Gutachterinnen- und Gutachterausschüssen, IHK, Sparkassen, Verbänden etc. kommen. Häufig ist dies hilfreich, um den lokalen Bezug sicherzustellen.

> Die Fragen und Antworten werden schriftlich dokumentiert, veröffentlicht und dienen als Basis für eine breitere Information und eventuelle weitere Schritte.

Empfehlungen erarbeiten: Runder Tisch

KOOPERATION

Empfehlend

Falls erkennbar wird, dass Verteilungskonflikte bis in Stufe d (Images und Koalitionen, siehe Kapitel 4. c des grundsätzlichen Teils) eskalieren, kann die Einrichtung eines Runden Tisches für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Vermeidung von negativen Folgen sowie möglicher flankierender Maßnahmen zum Vor- und Nachteilsausgleich eine wichtige Methode zur Deeskalation sein. Solche Runden Tische können vielfältige Formen annehmen. Sie sollten durch eine versierte Moderation geleitet werden und über ausreichend administrative Unterstützung verfügen. Ein Runder Tisch mit dem Ziel, innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu Ergebnissen zu kommen, ist zeitaufwändig und lässt sich nicht „nebenher" in wenigen Stunden pro Monat organisieren.

Wichtig ist, dass die Beteiligten ein gemeinsames Verständnis haben, was Ziele und Grenzen des Runden Tisches sind.

> Wenn konkrete Lösungen erarbeitet werden sollen, sollte die Zahl der Teilnehmenden maximal 15-20 betragen oder es sollten Unterarbeitsgruppen gebildet werden.

> Die wichtigsten Interessen sollten durch mindestens zwei Vertreterinnen und Vertreter abgebildet werden, insbesondere wenn es sich um Laienvertreterinnen und -vertreter handelt, die ihre Teilnahme neben dem Beruf organisieren müssen.

> Für den Erfolg ist personelle Kontinuität wichtig. Das bedeutet, dass Sitzungstermine so gelegt bzw. abgestimmt werden müssen, dass zumindest der wichtigste Kern teilnehmen kann.

> Ziele, Entscheidungsregeln, Verabredung zum gemeinsamen Umgang sollten schriftlich am Anfang vereinbart werden. Es sollte die Erstellung von Ergebnisprotokollen angestrebt werden. Verlaufsprotokolle führen erfahrungsgemäß dazu, dass zu viel Energie darauf verwendet wird sicherzustellen, dass die eigene Position dargestellt wird, da die Protokolle öffentlich sind (oder gemacht werden).

> Bei der Wahl der Teilnehmenden sollte darauf geachtet werden, dass deren Stand in ihrer Interessensgruppe eine realistische Chance bietet, dass ggf. ausgearbeitete Lösungen dort mitgetragen werden.

> Runde Tische brauchen Zeit, da sich die Teilnehmenden zunächst miteinander und den gegenseitigen Anliegen und Randbedingungen vertraut machen müssen und nicht alle Teilnehmenden von Anfang an gleich tief mit der Materie vertraut sind.

> Bei komplexen Sachverhalten ist es hilfreich, wenn von den Interessensgruppen benannte Expertinnen und Experten in Sitzungen eingeladen werden, um direkten Input zu geben bzw. Fragen zu beantworten.

> Damit Empfehlungen in möglichst breitem Konsens ausgehandelt werden können, ist die bewusste Handhabung von Transparenz/Öffentlichkeit und Vertraulichkeit wichtig. Neben notwendigerweise öffentlichen Sitzungen kann es daher sinnvoll sein, auch geschlossene Runden durchzuführen (mit jeweils zeitnah gemeinsam getragenen Zusammenfassungen der Sitzungsinhalte z. B. auf einer Webseite). Sowohl Zwischenlösungen als auch abschließende Verhandlungspakete müssen in Ruhe in den jeweiligen „Hintermannschaften" besprochen werden können.

EINIGUNG

Klassische Mediation als „ideale Notlösung"

Ist das förmliche Verfahren schon vergleichsweise weit gediehen und blockiert eine begrenzte Zahl von Personen mit klaren Interessen den weiteren Gang der Dinge (sei es rechtlich oder politisch), dann macht eine Mediation Sinn, wenn sowohl Vorhabenträger als auch Kritikerinnen und Kritiker an einer Lösung interessiert sind. Hier sollte eine klassische Mediation eingeschaltet werden. Es ist eine Notlösung, weil alle anderen Schritte nicht mehr helfen.

3.3 Wertebasierte Konflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Abschnitt finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp der Wertekonflikt ist, wenn es also vor allem darum geht, ob Windenergieanlagen aus normativen oder ethischen Gründen sinnvoll sind.

Wenn die Kritikerinnen und Kritiker vor allem deswegen gegen die Anlage sind, weil sie nicht wollen, dass harmonische Landschaftsbilder verändert werden, dann macht ein Fachgespräch zum Stand der Immissionsminderung wenig Sinn. Wenn Sie mit Kritikerinnen und Kritikern ins Gespräch kommen wollen, müssen Sie wissen, was diese antreibt. Und dann den passenden Weg finden.

Auch wenn es heißt, Werte ließen sich nicht verhandeln: Es lassen sich Hinweise geben, wie man einer wertebasierten Kritik entgegenkommen kann.

b) Vorbemerkungen

Werte-Orientierung bei Windenergieanlagen

Auch wenn es nicht die breite Mehrheit ist – es gibt Kritikerinnen und Kritiker, die aus ethischen/normativen Gründen gegen eine Anlage agieren. Folgende Gründe mag es geben:

> Das Bild der Landschaft verändert sich. Das mögen engagierte Atomkraftgegner begrüßen, vielen traditionell und heimatverbundenen Menschen und Freizeitsuchenden geht das gegen den Strich.

> Für andere steht der Naturschutz im Mittelpunkt: Vögel und Fledermäuse sind in Gefahr.

Mitunter dienen diese Wertorientierungen auch der „Maskierung" anderer Interessen. Wenn sie aber im Vordergrund stehen, müssen sie adressiert werden.

Möglichkeiten zur Minderung

Beispielhafte Ansätze sind:

Das Landschaftsbild verändert sich durch Windenergieanlagen, das ist nicht vermeidbar und auch historisch nicht neu. Möglicherweise gibt es Anordnungen der Masten, etwa die Morphologie des Naturraums berücksichtigend oder parallel zu Infrastrukturtrassen, wie Straßen, Flüssen, Stromleitungen, die weniger störend wirken. Im Hinblick auf Zugvögel oder Fledermäuse können Vorhabenträger und Kritiker ein gemeinsames Untersuchungsdesign vereinbaren, das im im Vorfeld eines Genehmigungsantrags feststellt, ob zu bestimmten Jahreszeiten oder bei bestimmten Windstärken verstärkt Schäden auftreten können – dann kann man mit Betriebsanpassungen darauf reagieren.

c) Format-Vorschläge

Früher Workshop mit wertorientierten Kritikern

KONSULTATION

Frühzeitig

Werteorientierte Kritikerinnen und Kritiker finden sich vor allem in Natur- und Umweltschutzverbänden – und diese sind vergleichsweise früh ansprechbar. Daher kann es sinnvoll sein (wenn die Konfliktanalyse 1 ein hohes Potenzial für eskalierende Konflikte zeigt), diese frühzeitig einzuladen.

> Neben Vertreterinnen und Vertretern von Umwelt- und Naturschutzverbänden ist hier etwa an den örtlichen/regionalen Wanderverein, Nachbarschafts- oder betroffene Sportvereine, sowie Vertreterinnen und Vertreter der Lokalpolitik und -verwaltung oder ggf. Kirchengemeinden zu denken.

> Der Vorhabenträger stellt seine Planungen vor und regt an, gemeinsam darüber nachzudenken, wie sich Klimaschutz, Naturschutz und ethische Orientierung vereinbaren lassen – etwa durch veränderten Input.

Gemeinsam erarbeiten die Beteiligten ein Konzept, wie der Betrieb und der Standort der Anlage optimiert werden kann. Am Ende gibt es eine Empfehlung, die dem Vorhabenträger überreicht wird. Dieser erklärt sich bereit, zu versuchen, den Empfehlungen nachzukommen.

Wenigstens Gehör

Mitunter stehen aber Werte gegen Werte. Es gibt keine eindeutige richtige Lösung. Die eine Seite steht für Klimaschutz, die andere für Naturschutz. Dann ist es wichtig, dass die beteiligten Seiten wenigstens deutlich gehört werden.

Öffentliche Veranstaltung mit „speakers´ corner"

KOOPERATION

Nach Eskalation

Ist der Konflikt bereits eskaliert, ohne dass es direkte Minderungsmöglichkeiten gibt, kommt es darauf an, dass wenigstens die einzelnen Stimmen im „O-Ton" zu Wort kommen.

> Zu denken ist etwa an eine öffentliche Veranstaltung, bei der der Vorhabenträger kurz die Anlage vorstellt und dann relevante Akteure ihre Position der Reihe nach vorstellen können (jeweils 10 Minuten).

> Anschließend tauschen sich die Akteure auf dem Podium aus (keine Grundsatzdiskussionen!!) und stehen für Fragen zur Verfügung. Alternativ kann man „Marktstände" anbieten, an denen die Akteure Auskunft geben und das Publikum geht von „Stand" zu „Stand".

Wichtig ist, dass es keine Wertung in Richtung „falsch" oder „richtig" gibt.

3.4 Soziale Konflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

In diesem Abschnitt finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp ein sozialer Konflikt ist, wenn es also nicht nur um die konkrete Anlage geht, sondern um politische oder soziale Konflikte, die auch ohne die Anlage vorhanden sind – durch diese aber verschärft werden.

Wenn die konkrete Anlage nicht der Anlass, sondern lediglich ein weiterer Aspekt eines schon lange schwelenden Konfliktes ist, dann muss entweder der dahinter stehende Konflikt adressiert werden oder man muss den überlagernden Konflikt aus der Diskussion ausgrenzen.

b) Vorbemerkungen

Einbettung des Konflikts

Jeder Konflikt ist auch ein sozialer Konflikt, bei dem einzelne Menschen oder Gruppen von Menschen etwas wollen, das die andere Seite nicht will (bzw. die anderen Seiten nicht wollen).

Und jeder Streit um geplante Windenergieanlagen nutzt auch Differenzen im sozialen Raum (Dorf, Gemeinde, Stadtteil), die schon vorher bestanden haben. Es ist selbstverständlich, dass z. B. politische Parteien Konflikte um geplante Anlagen nutzen, um Positionen vertreten zu können, mit denen sie sich von ihrer Konkurrenz unterscheiden.

Aber mitunter wird deutlich, dass der konkrete Anlass eher zweitrangig ist und es in erster Linie darum geht, einen bestehenden sozialen Konflikt mit neuem Material zu nähren. Dies wird an Formulierungen deutlich wie „Sie haben schon immer …“ oder „Wieder erleben wir, dass Sie …“ oder „Jedes Mal machen Sie …“.

c) Format-Vorschläge

KONSULTATION

Beispiel-Format: Szenario-Workshop zur Zukunft einer ländlichen Gemeinde

In einer Ortsgemeinde gibt es schon seit längerem Konflikte zwischen zugezogenen Pendlern/Rentnern und einer Gruppe einheimischer Landwirte, die gleichzeitig die Lokalpolitik dominieren. Diese haben mit einem Vorhabenträger im Rahmen einer Flächenpool-Gesellschaft Optionsverträge abgeschlossen, was ihnen weitere Gewinne verspricht.

Wer hier die geplanten Windenergieanlagen in den Mittelpunkt der Konfliktklärung stellt, greift zu kurz. Stattdessen sollte versucht werden, in Zusammenarbeit mit der Lokalpolitik oder anderen lokal relevanten neutralen Akteuren (z. B. „idealtypisch“ Pfarrerin, Sportvereinsvorsitzender etc.) die Perspektiven der bäuerlichen Landwirtschaft in der Region zu diskutieren – und die Windenergienutzung als einen von mehreren Aspekten darin zu betrachten.

Damit diese Diskussion neutral und kreativ geführt werden kann, sollte man auf das übliche Ambiente (Abendtermin, Gaststätte oder Turnhalle, Podium) verzichten und einen neutralen Raum suchen.

Parteipolitische Aufladung eines Konflikts

Treten in den Diskussionen über die geplante Anlage schon frühzeitig Lokalpolitikerinnen und -politiker auf und heizen den Konflikt an, dann zeigt sich die politische Aufladung. Gerade im Vorfeld von Kommunalwahlen kann dies passieren.

Eine Möglichkeit besteht darin, den Termin von Kommunalwahlen abzuwarten und erst danach die Planung zu kommunizieren. Dies ist aber nicht immer möglich, mitunter häufen sich Wahlen der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters, der Landrätin/des Landrats, des Gemeinderats etc. Dann kann es hilfreich sein, zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zu Wort kommen zu lassen, die sich von der politischen Aufgeregtheit nicht so leicht anstecken lassen.

Bürger-Jury

KOOPERATION

Empfehlend

Es wird eine repräsentative Stichprobe (Alter, Geschlecht) von etwa einem Prozent der örtlichen Bevölkerung gezogen. Bei kleineren Gemeinden muss der Prozentsatz entsprechend größer sein. Angeschrieben werden sollten mindestens 100 Personen. Sie erhalten ein Schreiben, in dem sie eingeladen werden, sich an der Klärung eines Konfliktes um die Windenergieanlagen zu beteiligen.

Sollten sich mehr als 10 bis 15 der angeschriebenen Personen dazu bereit erklären, entscheidet das Los.

Mit den Personen, die sich bereit erklärt haben, arbeitet man an der Fragestellung der Windenergieanlagen: Unter welchen Bedingungen erscheinen sie sinnvoll, was bringt es der Gemeinde, welche Aspekte kann man optimieren? Am Ende ergeht ein Spruch der Bürger-Jury, der als Empfehlung dem Vorhabenträger überreicht wird.

Wichtig bei diesem Verfahren ist es, die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger vor Versuchen der Politik zu schützen, sie in den politischen Konflikt hineinzuziehen.

3.5 Wissenskonflikte

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Im folgenden Abschnitt finden sich konkrete Hinweise darauf, welche Formate für informelle konfliktmindernde Verfahren hilfreich sein können, wenn der vorherrschende Konflikttyp der Wissenskonflikt ist. Bei Wissenskonflikten geht es um unterschiedliche fachliche Einschätzungen, ob z. B. die Gesundheit auch bei Einhaltung von Immissionsgrenzwerten ausreichend geschützt ist. Es kann auch um kontroverse Einschätzungen gehen, welche technischen Alternativen möglich sind.

Wissenskonflikte sind häufig mit Verteilungs- oder Wertekonflikten verbunden. Weil unterschiedliche Befürchtungen im Raum sind, welche Auswirkungen ein Vorhaben hat, sind auch die Einschätzungen über die tatsächliche individuelle Betroffenheit oder Beeinträchtigung eigener Werthaltungen unterschiedlich. Ein wichtiger Schritt zur Lösung der Verteilungs- und Wertekonflikte kann daher sein, den vorangehenden Wissenskonflikt zu lösen.

b) Vorbemerkungen

Themen bei Windenergieanlagen

Die häufigsten Themen von Wissenskonflikten bei Windenergieanlagen sind:

- Welche Auswirkungen haben die Anlagen auf die Qualität der Landschaft?
- Wie kann man Schall-Immissionen antizipieren und bewerten?
- Wie schädlich sind Lichteffekte und Lärm für die Gesundheit und Lebensqualität?
- Wie stark beeinflusst das Vorhaben die Immobilienpreise?
- Welche positiven und negativen Folgen entstehen für andere Wirtschaftszweige und die Kommunalfinanzen? Wird die regionale Wertschöpfung steigen oder sinken (z. B. Tourismus, Mess- und Regelungstechnik, Anlagenbau; Pacht- und Gewerbesteuereinnahmen)?
- Wie ist die Beeinträchtigung für Fledermäuse und Vögel zu prognostizieren?

Gestellte Fachfragen adressieren

Auch wenn die meisten Beteiligten die thematisierten Fachfragen nicht in allen Verästelungen nachvollziehen können – sie legen Wert darauf, dass dies von Expertinnen und Experten getan wird. Mitunter kann es reichen, im Bereich „Information" die vom Vorhabenträger, den Fachbehörden oder sonstigen Beteiligten angewandten Untersuchungsmethoden zu erläutern und deutlich zu machen, dass bestimmte Fragen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach anerkannten Bewertungsverfahren und von qualifizierten Expertinnen und Experten bearbeitet werden.

Sollte der Konflikt eskalieren und Fachfragen dabei eine wesentliche Rolle spielen, gilt es, diese detailliert zu adressieren.

Auch wenn man den Eindruck hat, die Fachfragen sind nur vorgeschoben und maskieren den eigentlichen (Werte- oder Interessen-)Konflikt, muss man sie trotzdem adressieren, um nicht unglaubwürdig zu werden. Man muss sich nur bewusst sein, dass damit der eigentliche Konflikt nicht angegangen wurde und dass ggf. durch andere oder kombinierte Verfahren auch der „eigentliche" Konflikttyp zu adressieren ist.

Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Wissenskonflikte lassen sich mindern, indem man die Unsicherheiten bzw. Unterschiede in der Einschätzung fachlicher Fragen akzeptiert und zur Diskussion unter Fachleuten stellt. Dabei kommt es jedoch nicht nur auf die rein fachlichen Aspekte an – sondern auch auf Glaubwürdigkeit, Fairness, Authentizität (*siehe Kapitel 3.1 b*).

Die Wissenschaft hat hierzu eigene Instrumente entwickelt („Peer Review"). Dieses könnte z. B. im formellen Verfahren durch unabhängige, interessengruppenübergreifend benannte Expertinnen und Experten erfolgen, die vorgelegte Gutachten im Hinblick auf deren methodische Qualität und Umsetzung überprüfen (nachträgliche Qualitätssicherung). In informellen konfliktmindernden Verfahren haben sich in Anlehnung an diese Praxis sowie die Methoden transdisziplinärer Forschung weiterentwickelte Formen herausgebildet („joint fact finding"). Ziel ist, dass die beteiligten Akteure am Ende eine gemeinsam getragene Wissensgrundlage haben, indem sie Untersuchungsfragen, Untersuchungsmethoden und die Auswahl der Expertinnen und Experten, die mit der Bearbeitung betraut werden, bewusst gemeinsam festlegen.

c) Formate

Experten-Hearing

KONSULTATION

Oft reicht es, die Bandbreite der fachlichen Meinungen aufzuzeigen und deutlich zu machen, wo der Bereich des Nicht- bzw. Noch-Nicht-Wissens liegt.

Wichtig ist dabei, den Konfliktparteien zu ermöglichen, Fachleute ihres Vertrauens zu benennen. Mitunter ist es hilfreich, Kritikerinnen und Kritikern der Anlage dabei zu helfen, neutrale, unbefangene und glaubwürdige Expertinnen und Experten zu finden.

Für die praktische Durchführung wird auf die Ausführungen *in Kapitel 3.1 d* verwiesen.

Reisende „Gegen-Gutachter"

Während es bei den Eskalationsstufen b und c (dazu Kapitel 4.c des grundsätzlichen Teils) eher noch die Aufgabe ist, den Kritikerinnen und Kritikern geeignete Expertinnen und Experten zu benennen, zeichnen sich höher eskalierte Konflikte dadurch aus, dass es Expertinnen und Experten aus den Reihen der Bürgerinitiativen oder aus ihren Netzwerken gibt, die sich in die Thematik zum Teil sehr gut eingearbeitet haben. Hier reicht ein Austausch nicht mehr aus, die unterschiedlichen Expertinnen und Experten müssen intensiver und unter Anwesenheit einer Prozessmoderation miteinander arbeiten.

Fachworkshop

KOOPERATION

Eine Möglichkeit, zu einer gemeinsam getragenen Wissensgrundlage zu kommen, ist die Durchführung eines Fachworkshops, der z. B. von einer Vertreterin/einem Vertreter der Gemeinde oder einer unabhängigen Moderation geleitet wird. Wenn sich verschiedene Expertinnen und Experten über eine Frage einig sind, ist die Chance, dass dem Ergebnis breit vertraut wird, deutlich höher, als wenn dies nur durch eine Gutachterin/einen Gutachter behauptet wird, möge sie/er noch so renommiert sein. Der Fachworkshop sollte zum Ziel haben, einen vom Vorhabenträger oder Beteiligten vorgelegten Vorschlag oder eine getroffene Aussage auf die fachliche Robustheit zu prüfen.

Wichtigste zu beachtende Punkte sind:

- Expertinnen und Experten sollten möglichst unterschiedliche Sichtweisen und methodische Zugänge abdecken und über Praxiserfahrung verfügen.
- Bei der Wahl der Expertinnen und Experten sollte auf eine ausgewogene Zusammensetzung geachtet werden, was bisherige Auftraggeber angeht. Auch die von Beteiligten benannten Expertinnen und Experten (z. B. von BIs) sollten einbezogen werden.
- Expertinnen und Experten können auch aus Ämtern der Standortgemeinde, Fachbehörden oder bestimmten Institutionen wie Verbänden etc. kommen. Häufig ist dies hilfreich, um den lokalen Bezug sicherzustellen.
- Die zu besprechenden Fragen sollten im Vorfeld der Veranstaltung gemeinsam mit den Beteiligten klar formuliert und an die Expertinnen und Experten verschickt werden. Hilfreich ist es, wenn zu jeder Frage bereits ein konkreter Input erfolgt, der dann auf Konsensfähigkeit ausgelotet wird.

Die Ergebnisse zu jeder Frage werden schriftlich dokumentiert, veröffentlicht und sollten als Basis für eventuelle weitere Schritte dienen. Idealerweise stimmen alle Expertinnen und Experten dem Ergebnis zu. Es ist wichtiger, Einigkeit in Grundsatzfragen zu erzielen, als die Fragen in alle möglichen Detailverästelungen zu behandeln.

KOOPERATION

Fachgutachten

Eine weitere Möglichkeit ist bei komplexen Fragestellungen – nicht hingegen bei Fragestellungen, die durch anerkannte Standardgutachten abgedeckt werden –, dass weitere Gutachten eingeholt werden oder bestehende Gutachten (auch aus dem formellen Verfahren) durch unabhängige Expertinnen und Experten qualitätsgesichert werden („peer review"). In der Regel wird dies nur möglich sein, wenn der Vorhabenträger zur Finanzierung dieses Schritts bereit ist. In eskalierten Konflikten bei Anlagen von überörtlicher Bedeutung kann es auch hilfreich sein, wenn hier ggf. Dritte wie das Land tätig werden.

> Sowohl im Fall der Beauftragung eines Gutachtens als auch beim Peer Review sollten die Untersuchungsfragen idealerweise akteursübergreifend entwickelt und abgestimmt werden. Hierfür sollte eine Fachexpertin/ein Fachexperte für die Erstellung von Entwürfen eingeschaltet werden (z. B. im Unterauftrag der Moderatorin/des Moderators oder der Behörde).

> Gleiches gilt für eine Liste möglicher Gutachterinnen und Gutachter oder Qualitätssicherer, die beauftragt werden könnten. Die Entscheidung, wer das Gutachten oder die Qualitätssicherung bearbeitet, sollte gemeinsam getragen werden.

> Es hat sich als erfolgversprechend erwiesen, in besonders umstrittenen Fragen zwei Gutachterinnen/Gutachter zu beauftragen, die für die jeweils kontroversen Auffassungen stehen, und diese das Gutachten gemeinsam bearbeiten zu lassen, damit von beiden Seiten das Ergebnis als glaubhaft angesehen wird.

> Die Bearbeitung des Gutachtens kann bei längerem Verlauf und notwendigen Zwischenschritten von einer plural zusammengesetzten Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Akteure begleitet werden, um sicherzustellen, dass Genese und Ergebnis transparent sind, die relevanten Fragen auch wirklich beantwortet werden und das Ergebnis bereits im Vorfeld bei den Akteuren gut verankert ist.

EINIGUNG

Data Mediation

Wird im Vorfeld vereinbart, dass die Fachexpertinnen und -experten bzw. die Gutachterinnen und Gutachter, so sie sich einigen, eine verbindliche Aussage treffen, an die sich die Konfliktparteien halten werden, dann ist der Schritt der Mediation erreicht.

Diese bedarf günstiger Rahmenbedingungen (Freiwilligkeit der Beteiligten, ausreichend Ressourcen) und ist besonders geeignet für Themen, die im förmlichen Verfahren nicht adressiert werden.

4. Umgang mit den Ergebnissen informeller Verfahren

a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?

Eine informelle Konfliktminderung kann eine Fülle neuer Informationen, z. B. über die Betroffenheit von Interessen oder auch über technische Sachverhalte, hervorbringen. Auch können möglicherweise Konflikte durch Einigung über bestimmte Punkte beseitigt werden.

In der Praxis stellt sich regelmäßig die Frage, ob und wenn ja in welcher Weise diese Gesichtspunkte aus informellen konfliktmindernden Verfahren im eigentlichen Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden können.

Beteiligung soll etwas „bringen"

Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich aller Erfahrung nach an informellen konfliktmindernden Verfahren nur dann, wenn es um ihre eigenen Interessen geht und sie den Eindruck haben, dass die Teilnahme an der informellen Konfliktminderung für die Wahrung ihrer Interessen Vorteile bringt. Ähnliches gilt für Verbände, Initiativen oder Vereine.

Zu Frustrationen und Konfliktverschärfungen führt dagegen die Bewertung, dass das informelle konfliktmindernde Verfahren „gar nichts bringt" und die Bürgerinnen und Bürger nur „hingehalten" werden sollen. Seitens der Bürgerinnen und Bürger wird daher erwartet, dass – wenn in informellen Verfahren Ergebnisse erzielt wurden – diese in Genehmigungsverfahren und -entscheidung zumindest einfließen können. Außerdem kosten informelle Verfahren Geld, so dass es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll ist, die dort geleistete Arbeit zu nutzen.

b) Vorbemerkungen

Das Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen gibt es nicht. Nach Schaffung der planerischen Voraussetzungen durch Regionalplan/Flächennutzungsplan ist je nach Art der Anlage entweder ein förmliches oder ein vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren oder ein Baugenehmigungsverfahren nach der LBauO durchzuführen. Diese Verfahren sind unterschiedlich ausgestaltet. Daher sind die folgenden Hinweise für die verschiedenen Verfahrensarten von unterschiedlicher Relevanz.

c) Keine Ersetzung formeller Verfahrensschritte

Grundsatz: Ein informelles konfliktminderndes Verfahren macht keinen einzigen Schritt des Planungsverfahrens oder des förmlichen Genehmigungsverfahrens überflüssig, sondern wirkt nur ergänzend für Gesichtspunkte, die das gesetzliche geregelte Verfahren nicht zureichend abdeckt. Niemand kann sich daher darauf berufen, dass eine notwendige Verfahrenshandlung durch ein Tätigwerden in dem informellen konfliktmindernden Verfahren ersetzt worden sei.

Empfehlung

Während des Anhörungsverfahrens ruht das informelle konfliktmindernde Verfahren oder befasst sich nur mit Fragen, die nicht für das Anhörungsverfahren relevant sein können.

Beispiel:

Antragsunterlagen

Die Genehmigungsbehörde fordert vom Antragsteller eine Vervollständigung der Antragsunterlagen. Der Antragsteller kann nicht darauf verweisen, das habe er doch schon alles in einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Beisein der Behörde im Einzelnen erläutert.

Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Ergeht die Genehmigung nach § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz, so wird die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung durch das informelle konfliktmindernde Verfahren nicht ersetzt. Äußerungen im Rahmen des informellen konfliktmindernden Verfahrens sind daher keine Einwendungen im rechtlichen Sinne, sondern müssen – zur Vermeidung der Präklusion – zusätzlich während der Einwendungsfrist erhoben werden. Entsprechendes gilt für die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans nach § 10 ROG bzw. eines Flächennutzungsplans nach § 3 BauGB.

ACHTUNG

Präklusion

Wird die Genehmigung nach § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz erteilt, so tritt eine materielle Präklusion für alle nicht fristgemäß im Rahmen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung erhobenen Einwendungen ein. Daran ändert sich auch nichts, wenn die der Präklusion unterfallenden Gesichtspunkte schon früher in einer informellen Konfliktminderung vorgetragen worden sind. Allerdings bleibt die Amtsermittlungspflicht der Genehmigungsbehörde unberührt. Informationen aus dem informellen konfliktmindernden Verfahren muss die Behörde also nachgehen, auch wenn sie der Einwendungspräklusion unterfallen. Eine unterbliebene oder fehlerhafte Berücksichtigung dieser Informationen kann aber von demjenigen, der die Einwendung in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung hätte vortragen müssen, nicht mehr vor Gericht geltend gemacht werden.

Beispiel:
Berufung auf Erkenntnisse aus informellem Verfahren durch Betroffene

Rechtliche Bedeutung von Argumenten aus einem informellen Verfahren

Aus einem im Rahmen der informellen Konfliktminderung durchgeführten Expertenhearing ergibt sich eindeutig, dass die Immissionsbelastung für einzelne Betroffene, von der das von dem Vorhabenträger vorgelegte Gutachten ausgeht, auf veralteten Berechnungsmethoden beruht. Wird der Genehmigungsbehörde dies bekannt, so muss sie dem nachgehen und die Genehmigungsentscheidung ggf. auf anderer Grundlage als der aus dem Gutachten ersichtlichen Berechnung treffen. Ein Betroffener aber, der seine abweichende Belastung nicht fristgemäß gerügt hat, kann die erteilte Genehmigung nicht angreifen, wenn die Behörde – aus welchen Gründen auch immer – die neuen Erkenntnisse nicht aufgreift.

Expertisen und Gutachten

In informellen Verfahren der Konfliktminderung werden – je nach Konflikttyp und Ausgestaltung – häufig sachverständige Expertisen oder sogar Sachverständigengutachten eingeholt (*dazu Kapitel 3.5*). Gelangen diese zur Kenntnis der Genehmigungsbehörde, müssen sie im Rahmen der Amtsermittlungspflicht berücksichtigt werden. Sofern die Genehmigung im förmlichen oder vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Verfahren erteilt wird, ist ein weitergehender Transfer in das Genehmigungsverfahren als Sachverständigengutachten allerdings nicht ohne weiteres möglich. Hierfür gelten vielmehr die Voraussetzungen des § 13 der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV:

> Ist in dem informellen konfliktmindernden Verfahren vor Stellung des Genehmigungsantrags ein Sachverständigengutachten eingeholt worden, so ist es eine Entscheidung des Vorhabenträgers, ob er dieses Gutachten mit den Antragsunterlagen einreicht oder

nicht. Allerdings handelt es dabei grundsätzlich nicht um ein Sachverständigengutachten im Rechtssinne, sondern um eine sog. sonstige Unterlage (§ 13 Abs. 2 Satz 1 9.BImSchV). Da auch schon vor Antragstellung zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde geklärt werden soll, wie doppelte Gutachten vermieden werden können (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 9.BImSchV), steht nichts im Wege, dass das Gutachten durch Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde als Sachverständigengutachten in das Genehmigungsverfahren eingeführt wird. Keine vorherige Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde ist erforderlich, wenn der Gutachtenauftrag an einen Sachverständigen im Sinne von § 29a Bundes-Immissionsschutzgesetz erteilt wird.

> Für ein nach Antragstellung aus dem Kontext des informellen konfliktmindernden Verfahrens heraus durch den Vorhabenträger beauftragtes Sachverständigengutachten gilt nichts anderes. Außerdem kann die Genehmigungsbehörde das Gutachten selbst beauftragen. Dies gilt allerdings nur, soweit das Gutachten für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen notwendig ist (§ 13 Abs. 1 Satz 1 9.BImSchV). Dies muss insbesondere beachtet werden, wenn schon ein Sachverständigengutachten vorliegt.

Beispiel:
Zusatz- oder Klärungsgutachten im informellen Verfahren

Der Vorhabenträger hat in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde ein Sachverständigengutachten in Auftrag gegeben. In dem parallel zum Genehmigungsverfahren weitergeführten informellen konfliktmindernden Verfahren wird die Objektivität dieses Gutachtens bezweifelt. In jedem Fall möglich ist die Vereinbarung zwischen den Beteiligten des informellen konfliktmindernden Verfahrens, dass gemeinsam eine weitere Gutachterin/ein weiterer Gutachter ausgewählt wird und vom Vorhabenträger in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde für ein weiteres Sachverständigengutachten beauftragt wird. Die für die Beauftragung eines weiteren Sachverständigengutachtens durch die Genehmigungsbehörde erforderliche Notwendigkeit liegt unproblematisch vor, sofern die gegenüber dem ersten Gutachten formulierten Zweifel auf neuen Tatsachen oder Erkenntnissen beruhen. Gleiches gilt, wenn es mehrere wissenschaftliche „Schulen" gibt oder wenn sich fundierte Bedenken gegenüber der wissenschaftlichen Qualität des Erstgutachtens ergeben. Der bloße Vorwurf, es handele sich um einen „Hausgutachter der Industrielobby" o. ä. reicht aber nicht aus.

Expertisen

Sofern in der informellen Konfliktminderung keine Sachverständigengutachten vergeben, sondern nur sachverständige Expertisen eingeholt worden sind, können diese im Genehmigungsverfahren selbstverständlich nicht Sachverständigengutachten ersetzen. Einer Berücksichtigung im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes steht aber nichts im Wege.

Regionalplan/ Flächennutzungsplan

Sofern ein informelles konfliktminderndes Verfahren bereits vor Einleitung eines Verfahrens zur Aufstellung eines Regional- oder Flächennutzungsplans begonnen wurde und/oder parallel dazu durchgeführt wird, kann (und ggf. muss) der Planungsträger ihm bekannt gewordene abwägungsrelevante Belange in die dem Satzungsbeschluss vorausgehende Abwägung einbeziehen. Hiervon unberührt bleibt die Notwendigkeit, zur Vermeidung einer Präklusion Stellungnahmen nach § 3 Abs. 2 Baugesetzbuch fristgerecht abzugeben.

d) Behördliche Spielräume für einen Transfer vom informellen in das formelle Verfahren

Gebundene Genehmigungsentscheidung

Unabhängig davon, in welchem Verfahren im Einzelfall die Genehmigung für eine Windkraftanlage ergeht, handelt es sich um eine gebundene Genehmigung. Der Genehmigungsbehörde stehen also hinsichtlich der Erteilung keine Ermessens- oder Abwägungsspielräume offen.

Für die Relevanz der Ergebnisse informeller konfliktmindernder Verfahren für die Genehmigungsentscheidung muss man je nach Art des Ergebnisses unterscheiden:

Berücksichtigung neuer Informationen

Durch das informelle Konfliktminderungsverfahren sind Informationen über Sachverhalte und Positionen entstanden, die gegenüber den vom Vorhabenträger bei der Stellung seines Genehmigungantrags zugrundegelegten Informationen eine veränderte Sicht bringen. Der Vorhabenträger kann in dieser Situation dadurch für eine Relevanz dieser neuen Informationen für die Genehmigungsentscheidung sorgen, dass er seinen Antrag modifiziert. Auch wenn er dies nicht tut, folgt aus der Amtsermittlungspflicht der Behörde, dass sie diese Erkenntnisse bei Ihrer Entscheidung berücksichtigen muss. Dies kann z. B. durch den Erlass der Genehmigung unter Nebenbestimmungen erfolgen.

Data Mediation

Vorhabenträger und betroffene Bürgerinnen und Bürger haben sich in der informellen Konfliktminderung darüber geeinigt, von welchem Sachverhalt für die rechtliche Beurteilung des Vorhabens ausgegangen werden soll. Diese auch unter dem Stichwort „data mediation" bekannte Sachverhaltsvereinbarung wird angestrebt, wenn sich die tatsächlichen Grundlagen – z. B. wegen unterschiedlicher Berechnungsmethoden – nur schwierig oder nicht vollständig ermitteln lassen.

Die Behörde darf eine solche Vereinbarung nicht ungeprüft ihrer Genehmigungsentscheidung zugrunde legen, darf sie doch nur den Sachverhalt berücksichtigen, wie er sich ihr nach Erfüllung ihrer Amtsermittlungspflicht darstellt. Sie kann auch durch einen Vertrag zwischen Vorhabenträger und Betroffenen nicht gebunden werden. Umgekehrt verpflichtet der Amtsermittlungsgrundsatz die Behörde, die Sachverhaltsvereinbarung nicht einfach zu ignorieren, sondern sie auf ihre Bedeutung für die tatsächliche Grundlage der Genehmigungsentscheidung zu überprüfen.

Beispiel:

Vorhabenträger und Betroffene einigen sich auf eine bestimmte Methode zur Berechnung von Schall-Immissionen. Die Behörde muss zunächst prüfen, ob der Stand von Wissenschaft und Technik nicht die Wahl einer anderen Methode gebietet, wie es häufig bei nach standardisierten Methoden begutachteten Fragestellungen der Fall ist. Ist dies nicht der Fall, kann die Behörde die Methode, die Gegenstand der Vereinbarung ist, heranziehen, muss es aber nicht, wenn für die Wahl einer anderen Methode ebenso gute Gründe sprechen.

Vertragliche Einigung im informellen Verfahren

Ergebnis der informellen Konfliktminderung kann eine Einigung sein, durch die der vorhabenbezogene Konflikt vermindert oder gar gelöst werden soll: Da die Genehmigung von Windkraftanlagen eine gebundene Entscheidung ist, könnte die Genehmigung statt durch einen Verwaltungsakt auch durch einen zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörde und Betroffenen geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag erteilt werden. In der Praxis führt diese Möglichkeit allerdings meist nicht zum Ziel, weil das sog. Koppelungsverbot es weitgehend ausschließt, dass sich der Vorhabenträger zu Maßnahmen zugunsten Betroffener verpflichtet, wenn er auch ohne diese Maßnahmen Anspruch auf die Genehmigung hätte.

Eine praxisgerechtere Vereinbarung wäre z. B. der Abschluss eines zivilrechtlichen Vertrags zwischen Vorhabenträger und Betroffenen, durch die sich der Vorhabenträger zu einer Änderung seines Antrags und die Betroffenen im Gegenzug zu einem Klageverzicht verpflichten.

Einigung ohne Vertrag

Fehlt es an solchen vertraglichen Vereinbarungen, dann ist die erzielte Einigung für die Genehmigungsbehörde grundsätzlich irrelevant. Maßstab für ihre Entscheidung ist ausschließlich, ob der vom Vorhabenträger gestellte Antrag die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt ist oder nicht.

Planerische Abwägung

Eine Bindung der Abwägung über einen die planerische Zulässigkeit von Windkraftanlagen betreffenden Regional- oder Flächennutzungsplan durch Vereinbarungen im informellen Verfahren ist nicht möglich.