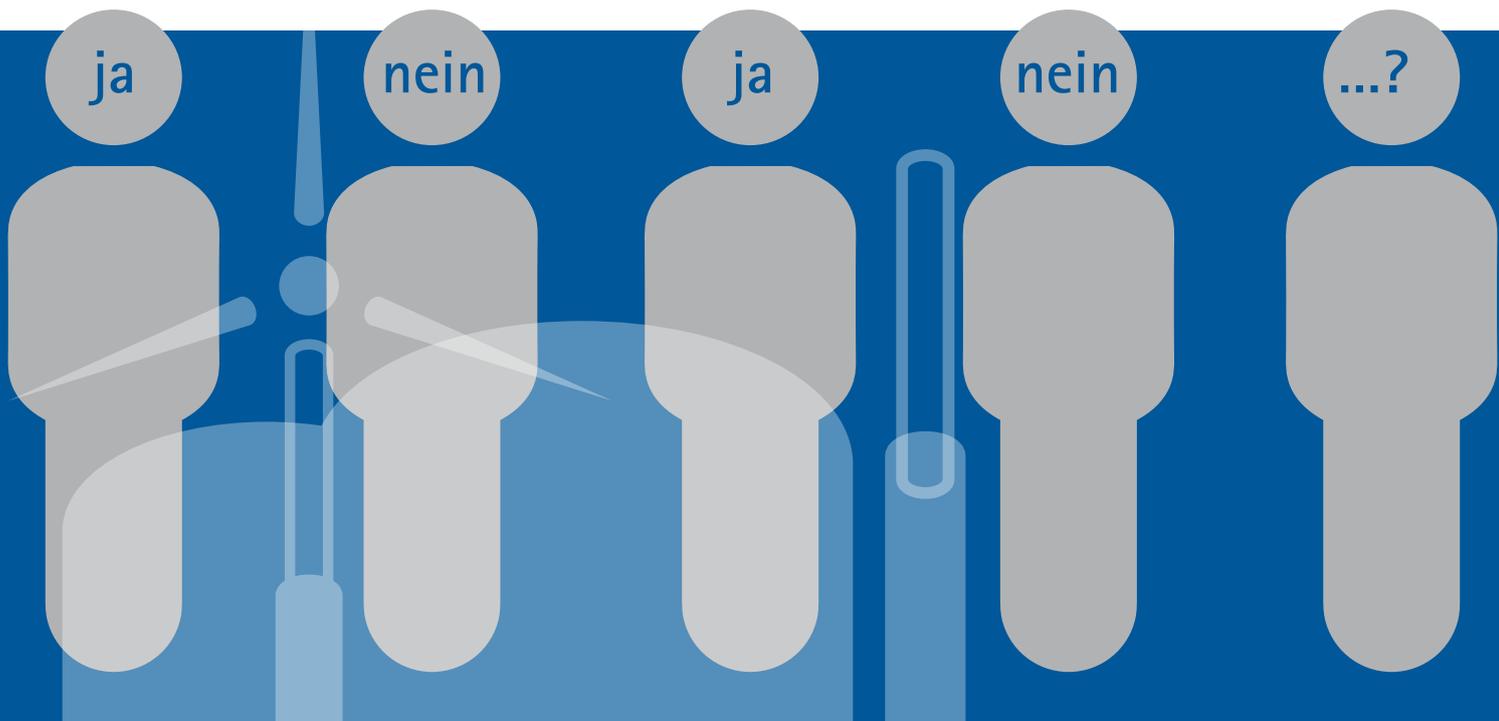




Dezember 2014

Konzept zur Konfliktbewältigung in Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergie- und Biogasanlagen in Baden-Württemberg

Erstellt im Rahmen des Projekts „Entscheidungen über dezentrale
Energieanlagen in der Zivilgesellschaft“ – Dezent Zivil.



Inhaltsübersicht

1	Einleitung	4
1.1	Hinweise zum Verständnis des Textes	4
1.2	Zielsetzung im Kontext von Dezent Zivil	5
2	Übergreifende Vorschläge	6
2.1	Zentrale Stelle	6
2.2	Einbezug von Vertretern der Zivilgesellschaft	11
2.2.1	Bürgervertrauensleute	11
2.2.2	Auswahl und Einladung von Teilnehmern für unterschiedliche informelle Dialogformate	13
2.3	Runde Tische und Mediationsverfahren	14
2.4	Verständliche Darstellung von Sachthemen und Mitwirkungsmöglichkeiten	15
2.4.1	Kurzbeschreibungen in Plänen und Anträgen	15
2.4.2	Information über Verfahren	16
2.4.3	Veröffentlichung der Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQs)	16
2.5	Gemeinsame Umfeldanalyse und Konflikt-Screening	17
2.6	Training und Schulung von Behördenmitarbeitern	18
3	Die frühe Ausweisung geeigneter Flächen: Regionalplanung	20
3.1	Verständliche Information	22
3.1.1	Verfahrensinformation	22
3.1.2	Übersetzung und Visualisierung der Vorrangflächen für Windenergie	23
3.2	Dialog und Beteiligung	25
4	Die kommunale Flächenausweisung: Bauleitplanung	27
4.1	Verständliche Information	29
4.1.1	Verfahrensinformation	29
4.1.2	Übersetzung und Visualisierung der Bauleitpläne	30
4.2	Dialog und Beteiligung	31
4.2.1	Öffentliche Veranstaltungen	31
4.2.2	Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten	32
4.2.3	Expertenanhörungen und -gespräche	33
4.2.4	Mediation	33
5	Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	34
5.1	Verständliche Information	37
5.2	Dialog und Beteiligung	38
5.2.1	Öffentliche Veranstaltungen	38

5.2.2	Partizipative Gruppendiskussion und Bürgerwerkstätten	39
5.2.3	Expertenanhörungen	40
5.2.4	Runder Tisch und Mediation	40
5.2.5	Den Erörterungstermin ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung	41
6	Das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren	43
6.1	Verständliche Information	44
6.2	Dialog und Beteiligung	45
6.2.1	Öffentliche Veranstaltungen	45
6.2.2	Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten	46
6.2.3	Expertenanhörungen	46
7	Themen mit begrenzter Entscheidungsrelevanz	47
7.1	Heimat und Landschaft	47
7.2	Immobilienwertverlust	48
	Impressum	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Internetplattform zum Bürgerdialog zur Linie 2 in Ulm.	16
Abbildung 2:	Größenvergleich zwischen einer WEA-126 und der Kirche in Gottsbüren, veröffentlicht von einer Bürgerinitiative in Reaktion auf die 1. Offenlage des Regionalplans Nordhessen, 15.4.2014.	24
Abbildung 3:	Auszug aus der Sitzungsvorlage der Verbandsversammlung des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben am 26.4.13.	24

Abkürzungsverzeichnis

4. BImSchV	Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen).
9. BImSchV	Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren).
BauGB	Baugesetzbuch.
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz).
LplG BW	Landesplanungsgesetz des Landes Baden-Württemberg.
ROG	Raumordnungsgesetz.
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung.
VwVfG/BVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz/Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes.

1 Einleitung

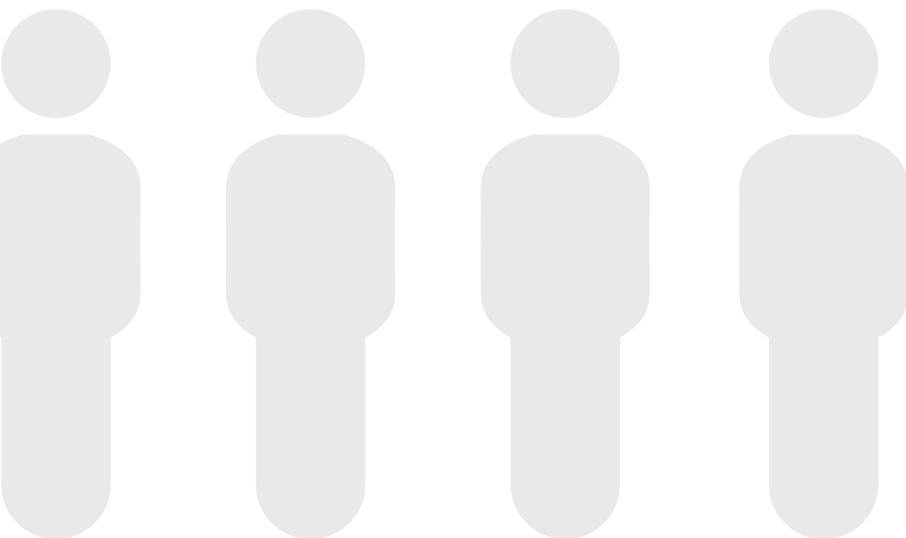
1.1 Hinweise zum Verständnis des Textes

Das Forschungsprojekt „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft (Dezent Zivil)“, das mit Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchgeführt wird, analysiert Defizite bei der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung um dezentrale Energieanlagen und erarbeitet auf dieser Basis Vorschläge zur Verbesserung. In einem späteren Schritt werden diese Vorschläge beispielhaft angewendet und evaluiert.

Der vorliegende Text stellt die Vorschläge zur Verbesserung der Entscheidungsfindung dar, die am Beispiel von Windenergie- und Biogasanlagen in der Pilotregion Baden-Württemberg angewendet werden sollen. Es handelt sich dabei um eine Art Werkzeugkasten, aus dem je nach Anwendungskontext passende Elemente ausgewählt werden können. Dieser aus eigenständigen Modulen bestehende Aufbau führt dazu, dass im Laufe des Textes Dopplungen unausweichlich sind, wenn sich bestimmte „Werkzeuge“ an mehreren Stellen eignen.

Die Anwendungsregion Baden-Württemberg bedingt, dass sich das Konzept und seine Anwendung auf dieses Bundesland beziehen. Zu einem späteren Zeitpunkt findet eine Übertragung auf die bundesweite Situation statt. Wird Landesrecht angesprochen, ist immer das baden-württembergische Recht gemeint.

Planung und Zulassung von Biogas- und Windenergieanlagen folgen teilweise unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben und finden auf unterschiedlichen Ebenen statt. Es gibt jedoch auch Überschneidungen. In den einzelnen Kapiteln wird jeweils verdeutlicht, für welche Anlagen dieses Kapitel schwerpunktmäßig gedacht ist.



1.2 Zielsetzung im Kontext von Dezent Zivil

Um das Ziel zu erreichen, mit konfligierenden Interessen fair umzugehen und für bestehende oder zu erwartende Konflikte nach konstruktiven Lösungen und für verbleibende Konflikte nach einem weiterführenden Umgang zu suchen, ist ein Konzept für eine Weiterentwicklung der Entscheidungsfindung und der Kommunikation mit der Öffentlichkeit erforderlich, das die bestehenden Defizite¹ soweit möglich vermeidet oder beseitigt.

Hierzu werden im Folgenden Vorschläge dargestellt, wie gesetzliche, organisatorische und institutionelle Kontexte weiter entwickelt werden können. Daneben werden Vorschläge präsentiert, die es im Rahmen der derzeit geltenden Gesetze und der bestehenden Rahmenbedingungen erlauben, Ungleichgewichte in der Kommunikation auszubalancieren, die Prävention von Konflikten und ihren fairen Austrag zu professionalisieren sowie die Verfahrensmündigkeit der Bürger so zu stärken, dass sie ihre Interessen im formellen Verfahren einbringen können.

Ziel ist es, mögliche Interessenkonflikte – soweit möglich – aufzulösen oder zu minimieren, zumindest jedoch frühzeitig zur Sprache zu bringen und sie so zu kontextualisieren, dass

- > die tatsächlichen Interessen und Werte angesprochen werden und nicht Ersatzthemen in den Vordergrund geraten – aufgrund der Exklusion bestimmter Themen aus den Verfahren,
- > die Breite der potentiell beteiligten Akteure einbezogen wird und nicht einige wenige besonders artikulationsfähige Akteure ihre Interessen in den Vordergrund stellen,
- > zwischen den Konfliktparteien eine dritte Partei wahrnehmbar wird – mit glaubwürdigen Deutungsangeboten für (noch) unbeteiligte Zuschauer sowie für die Massenmedien,
- > die zur Konfliktregulierung bereitstehenden Verwaltungsverfahren ihre Aufgabe erfüllen können und nicht durch politische und mediale Instrumentalisierung von emotional aufgeladenen Konflikten umgangen werden.

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

¹ Siehe zu diesen Roßnagel/Ewen/Götz u. a., *Mit Interessengegensätzen fair umgehen – Zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen*, Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER) 2014, 329 – 337.

2 Übergreifende Vorschläge

Damit diese Ziele erreicht werden können, bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen, die noch nicht ausreichend gegeben sind. Im Folgenden werden daher Verbesserungsvorschläge dargestellt, die eine Veränderung von Gesetzen sowie organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen umfassen. Sie sind z.T. grundsätzlicher Natur und können daher nicht vollständig im Rahmen des Forschungsprojekts beispielhaft angewendet werden.

Es werden bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (ROG, BauGB, UVPG, BImSchG, VwVfG) konkretisiert und auch das ab dem 1. Januar 2015 geltende Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg² berücksichtigt. Der Planungsleitfaden des Landes Baden-Württemberg³ und die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung⁴ finden Beachtung und werden in passende Module integriert.

2.1 Zentrale Stelle

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

Professionalität und Allparteilichkeit kann eine „Zentrale Stelle“ auf Landesebene sicherstellen – entweder durch eigene Mitarbeiter oder durch beauftragte Dritte (Mediatoren, Moderatoren, Coaches u.a.). Diese Ressourcen werden entweder aus eigener Einschätzung einer Konfliktsituation vor Ort angeboten oder im Konfliktfall von Akteuren vor Ort abgerufen. Die Zentrale Stelle sollte

- > nicht nur im Fall eines Konflikts unterstützend zur Seite stehen, sondern früher ansetzen und auch durch
- > die Bereitstellung glaubwürdiger und verständlicher Informationen,
- > das Training und die Schulung von Behördenmitarbeitern und
- > die Unterstützung bei der Durchführung einer Umfeldanalyse und eines „Konflikt-Screenings“ (siehe Kapitel 2.5)

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

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

² Gesetz vom 25.11.2014, GBl. 592.

³ http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf.

⁴ <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/planungsleitfaden-und-vvw-oeffentlichkeitsbeteiligung/verwaltungsvorschrift-oeffentlichkeitsbeteiligung/>.

Bevor der konkrete Vorschlag skizziert wird, werden beispielhaft bereits bestehende Ansätze zur zentralen Adressierung von Konflikten um Energieanlagen vorgestellt. Dabei werden positiv zu bewertende und kritisch einzuschätzende Aspekte im Hinblick auf ihre Ausgestaltung gegenübergestellt. Zu diesem Zweck werden drei Bundesländer herausgegriffen, bei denen die Funktion der Vermittlung und Beratung im Konflikt vergleichsweise gezielt adressiert und an gesonderte Institutionen delegiert worden ist. Es gibt darüber hinaus eine Vielzahl von Stellen, die bereits auf der Ebene der Informationsvermittlung zum Thema „Anlagen der Energiewende“ aktiv sind. Für Baden-Württemberg sind hier beispielsweise die Klimaschutz- und Energieagentur (KEA) zu nennen⁵ oder auch das Kompetenzzentrum Windenergie der Landesanstalt Umwelt BW.⁶ Es ist zu diskutieren, ob eine neue eigene Stelle eingerichtet werden soll oder die Aufgaben durch Erweiterung bestehender Stellen abgedeckt werden können.

Baden-Württemberg: Kompetenzzentren Energie bei den Regierungspräsidien

Die bei den vier Regierungspräsidien eingerichteten Kompetenzzentren beraten Städte und Gemeinden, Planungsträger und Investoren insbesondere in genehmigungsrechtlichen und planerischen Fragen bei der Umsetzung der Energiewende und vermitteln zwischen den verschiedenen Fachbereichen im Regierungspräsidium, den beteiligten Ministerien und Behörden.⁷ Sie sollen außerdem Energieforen mit Vertretern der Energieerzeuger, der Natur- und Landschaftsschutzverbände und der Verwaltungen veranstalten sowie frühzeitige Scoping-Termine, Runde Tische oder Mediationsgespräche zu einzelnen Projekten organisieren.

Es handelt sich dabei jeweils um zwei bis fünf Personen je Regierungspräsidium.

Was ist positiv einzuschätzen?

Durch die Verortung bei den Regierungspräsidien haben die Kompetenzzentren

- > einen guten Überblick über die konkreten Konfliktsituationen vor Ort und können Bezug nehmen auf konkrete Genehmigungsverfahren,
- > die Möglichkeit zur Koordination und Klärung von Zielkonflikten mit dem Know-How der Bündelungsbehörde Regierungspräsidium,
- > einen guten Zugang zu den Ministerien.

Was ist kritisch einzuschätzen?

Die Ressourcenausstattung ist zu gering. Damit hängt zusammen, dass sie ihren aktuellen Schwerpunkt in der behördeninternen Arbeit haben.

Sie konzentrieren sich auf fachliche Fragen, eine spezifische Kompetenz im Umgang mit Konflikten liegt nicht vor.

⁵ <http://www.kea-bw.de/>.

⁶ *Das Kompetenzzentrum Windenergie ist die zentrale Anlaufstelle für Fragen des Immissions- und Naturschutzes im Hinblick auf Windenergie für Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg. Für Planer und die interessierte Öffentlichkeit erfolgt die Bereitstellung von landesweit einheitlichen Planungshilfen und Hinweisen zur sachgerechten Berücksichtigung von Natur- und Immissionsschutzbelangen.*

⁷ *Siehe beispielhaft <http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1343441/index.html>.*

Nordrhein-Westfalen:

Energiedialog NRW als Dialogplattform der EnergieAgentur

Die EnergieAgentur NRW ist eine vom Land finanzierte Körperschaft, die im Rahmen einer Public-Private-Partnership per Geschäftsbesorgungsvertrag von einer Betreibergesellschaft geführt wird. Sie hat u. a. die Aufgabe, den Ausbau der Windenergie im Konsens mit der Bevölkerung voranzubringen. Um Konflikte vor Ort begleiten zu können, übernimmt eine eigene Abteilung der Energieagentur, der Energiedialog NRW, die Beratung für Akteure (Unternehmen, Kommunen, Anwohner). Zusätzlich hat das Land einen Rahmenvertrag mit einem Dienstleister geschlossen, der Mediationsfälle übernimmt.⁸ Damit ist die nordrhein-westfälische Energieagentur die einzige unter den vielen Energieagenturen in Deutschland, die sich explizit und mit entsprechenden Ressourcen auch um Konfliktklärung bemüht.

Die im Zusammenhang mit dem Energie-Dialog tätigen Mitarbeiter der EnergieAgentur NRW treten vor Ort in Kommunen teilweise als Moderatoren, teilweise als Auskunftgeber auf. Teilweise empfehlen sie externe Moderatoren. Nach eigener Aussage werden sie dort nicht als Partei wahrgenommen, weil es nicht ihre Aufgabe ist, den Ausbau der Windenergie um jeden Preis durchzusetzen.⁹

Es sind sechs Mitarbeiter im EnergieDialog für ganz NRW tätig.

Was ist positiv einzuschätzen?

Eigene Institution, die auch professionelle Dienstleister in Konfliktfälle sendet.

Gute Übersicht über die Konfliktlage in den Kommunen.

Verständnis für fachliche Hintergründe rund um Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie finanzielle Bürgerbeteiligung.

Aufzeigen von Positiv-Beispielen.

Was ist kritisch einzuschätzen?

Arbeitet auf Nachfrage, geht nicht von sich aus und nicht präventiv auf Konfliktsituation zu.

Potentielle Rollenkonflikte zwischen Fördern der Energiewende und Klären von Konflikten; damit zusammenhängend ggf. Zweifel an Allparteilichkeit.

⁸ <http://www.energiedialog.nrw.de/energiedialog-nrw-stellt-sich-vor/>.

⁹ Informationen aus einem Informationsgespräch mit der EnergieAgentur am 17. März 2014.

Hessen:

Bürgerforum Energieland Hessen bei der HessenAgentur

Über die HessenAgentur als Landesgesellschaft bietet das Land Hessen den Kommunen im Land an, dass professionelle Ressourcen für Beratung, Dialog und Konfliktklärung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiewende durch Dienstleister bereit gestellt werden, die das Land beauftragt.¹⁰

Diese Dienstleister beraten die Lokalpolitik und vor allem die Bürgermeister (Coaching), moderieren öffentliche Veranstaltungen und bieten im Konfliktfall auch spezielle Formen der Konfliktmoderation an. Das Vorhaben wurde im Jahr 2013 pilothaft entwickelt und wird aufgrund der positiven Rückmeldungen seitens der Kommunen im Jahr 2014 auf breiter Basis fortentwickelt.

Das Bürgerforum unterstützt Kommunen in Hessen dabei,

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

Was ist positiv einzuschätzen?

Breites Angebot unterschiedlicher kommunikativer Formate für Konfliktprävention und Konfliktklärung durch Profis für Kommunen.

Angebot ist durch finanzielle Ausstattung flächendeckend.

Lernendes Verfahren durch Beauftragung verschiedener Büros für die drei Regierungsbezirke.

Was ist kritisch einzuschätzen?

Nachfrageorientierung: Wenn Bürgermeister der Ansicht sind, das Problem in Eigenregie lösen zu können, gibt es keine Intervention.

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

¹⁰ Bürgerforum Energieland Hessen, <http://www.energieland.hessen.de/dynasite.cfm?dsmid=19266>.

Eine neu zu schaffende Zentrale Stelle auf Landesebene sollte wie folgt ausgestaltet sein:

Zielstellung:

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

Aufgaben:

- > Selbständige Einschätzung von Konfliktsituationen im Land, aktives Zugehen auf Kommunen, Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden sowie Bürgerinnen und Bürger,
- > Unterstützung der Genehmigungsbehörden, Kommunen, Vorhabenträger und Bürger durch Bereitstellung allgemeiner Informationen zum Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren und zu den Möglichkeiten der Verfahrensbeteiligung – in unterschiedlichen Medien (etwa Broschüren, erklärende Filme, FAQs, Webpräsentationen),
- > Unterstützung der Bürgervertrauensleute (s. Kap. 2.2.1),
- > Erstellen von Leitlinien sowie Initiierung und Organisation von Training und Schulung von Mitarbeitern von Planungs- und Genehmigungsbehörden,¹¹
- > Initiierung und Betreuung von Mediationsverfahren,
- > Unterstützung bei der Durchführung der Umfeldanalyse und des Konflikt-Screenings,
- > Begleitung schwieriger Erörterungstermine,
- > Erstellen verständlicher Informationen über die verschiedenen Abläufe der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie über die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume.

Ausgestaltung:

- > Eigenständige organisatorische Verortung,
- > Ausstattung mit einem Beirat, in dem zur Sicherung der Allparteilichkeit Vertreter von Kommunen, Wirtschaft, Umwelt- und Naturschutzverbänden, Bürgerinitiativen und weiteren Institutionen der Zivilgesellschaft sitzen,
- > Verpflichtung der Genehmigungsbehörden zur Zusammenarbeit mit dieser Stelle und zu deren frühzeitiger Einbeziehung,
- > Einstellung von Mitarbeitern, die sich durch Konflikt-, Kommunikations- und Fachkompetenz auszeichnen,
- > Budget für die Entsendung von professionellen Dienstleistern im Bereich Kommunikation, Konfliktklärung und Beratung.

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

¹¹ Ein gutes Beispiel sind hierfür die Fortbildungsangebote der Führungsakademie Baden-Württemberg zum Thema Bürgerbeteiligung.

2.2 Einbezug von Vertretern der Zivilgesellschaft

Sowohl formelle als auch informelle Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung leiden darunter, dass sich zwar viele Menschen von einem Vorhaben betroffen fühlen, sich aber nur kleine Teile der Öffentlichkeit beteiligen, obwohl sich die Verfahren an die gesamte Öffentlichkeit richten und sich diese auch beteiligen könnte. In der Regel beschränkt sich die Beteiligung auf hoch engagierte, kritisch eingestellte und fachlich gut informierte Personen. Neutral bis positiv eingestellte Bürger, fachlich wenig informierte Personen oder auch Personengruppen, die es weniger gewöhnt sind, sich in der Öffentlichkeit zu artikulieren, sind seltener vertreten.

Dies führt zu zwei Arten von Problemen:

- > Verschärfung des Konflikts durch Selbstselektion kritisch eingestellter Personen:
- > Die Verfahren sind komplex, die Texte und Grafiken schwer verständlich, die kommunikativen Räume wenig attraktiv und die Wahrnehmung der Betroffenheit ist zu frühen Planungszeitpunkten noch abstrakt. Daneben besteht ein diffuses Misstrauen gegenüber Behörden und Vorhabenträgern, weshalb schnell der Vorwurf der „Mauschelei“ im Raum steht. Als Folge daraus nehmen die meisten Menschen die Angebote der Beteiligung nicht an. Die „Selbstausswahl“ der gebildeten Kritiker führt zu einer Schieflage in der Kommunikation und verstärkt den Konflikt.
- > Gefährdung der Konfliktlösung durch einseitige Orientierungen in Politik, Medien und öffentlicher Meinung:
- > In der öffentlichen Wahrnehmung und in den Medien entsteht der Eindruck, die engagierten, kritisch eingestellten und fachlich gut informierten Personen stünden für die Mehrheit der Bevölkerung, sie seien repräsentativ. Der Eindruck, es handele sich bei den artikulationsfähigen und -bereiten Kritikern um Repräsentanten der Mehrheit, führt über die Medien zu sich verändernden Meinungsmustern in der breiten Öffentlichkeit. Wahrgenommene Mehrheiten werden zu tatsächlichen Mehrheiten. Die Zahl der eher kompromissbereiten Beteiligten nimmt ab, polarisierte Einstellungen nehmen zu, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Möglichkeit, Kompromisse oder Minderungsmöglichkeiten zu finden.

2.2.1 Bürgervertrauensleute

Soweit Verfahrensschritte stattfinden, an denen die breite Öffentlichkeit selbst nicht teilnehmen kann, wird empfohlen, Bürgervertrauensleute zu bestellen, die sich in die Materie einarbeiten und die bei internen Gesprächen zu Planungen oder zur Genehmigung von Vorhaben hinzugezogen werden. Sie könnten etwa an den Gesprächen des Vorhabenträgers mit der Genehmigungsbehörde, der Kommune, dem Träger der Regionalplanung und den Naturschutzbehörden teilnehmen. Auch sollten sie Einsichtnahme in behördliche Überwachungsberichte (etwa Monitoring von Auflagen) erhalten. Gleiches gilt für die Bauleitplanung und auch für die Regionalplanung. Auch hier geht es um Verständlichkeit und Vertrauen gegenüber Planern und Gutachtern. Die Behörden und die Zentrale Stelle unterstützen die Bürgervertrauensleute bei ihrer Arbeit.

Bürgervertrauensleute haben die Aufgabe, Verfahrensgerechtigkeit und -glaubwürdigkeit in der Wahrnehmung der Anwohner und Bürger herzustellen. Sie begleiten zum einen als „Zeugen der Öffentlichkeit“ die wichtigen Verfahrensschritte und können jederzeit bestätigen, ob diese in korrekter Weise durchgeführt worden sind. Zum anderen können Bürgervertrauensleute in Genehmigungsverfahren ein Gegenwicht zum Vorhabenträger in

den Verhandlungen mit der Genehmigungsbehörde bilden. Die zuständige Behörde kann dadurch stärker eine Mittlerrolle zwischen dem Vorhabenträger sowie Bürgern, repräsentiert durch Bürgervertrauensleute, wahrnehmen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben könnte die zu beobachtende „Selbstselektion“ in der behaupteten „Vertretung der Öffentlichkeit“ (s. Kapitel 2.2) begrenzen.

Für die Benennung einer begrenzten Zahl von Bürgervertrauensleuten¹² (z. B. zwei pro Kommune¹³) gibt es unterschiedliche denkbare Vorgehensweisen:

- > Sie werden von den demokratisch gewählten Gremien, den Gemeindevertretungen, benannt. Dies hat den Vorteil der demokratischen Legitimität. Allerdings kann es den Nachteil haben, dass knappe Mehrheiten zur Installation von Personen führen, die nicht breit akzeptiert sind. Ähnlich wie bei der Wahl von Richtern könnte man daher hier an ein Zweidrittel- oder Dreiviertelquorum denken.
- > Sie werden per Los aus einer Gruppe von Kandidaten ausgewählt, die sich für diese Tätigkeit beworben haben.¹⁴

Beide Vorgehensweisen werden im Lauf der praktischen Anwendung getestet.

Es wird vorgeschlagen, es rechtlich zu ermöglichen, dass Bürgervertrauensleute in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu internen sowie informellen Gesprächen mit Planern, Vorhabenträgern, Kommunen und Behörden hinzugezogen werden und bei Überwachungs- und Monitoringprozessen (behördliche Überwachung) Einblick nehmen können.

- > Der Gemeinderat der Standortkommune(n) soll für die Mitwirkung in Planungs- und Genehmigungsverfahren zwei Bürgervertrauensleute benennen (sind mehrere Kommunen betroffen, können diese je zwei Vertrauensleute benennen). Alternativ werden zwei Personen je Kommune per Los ausgewählt.
- > Die Bürgervertrauensleute verpflichten sich zur Wahrung anvertrauter Geheimnisse.

¹² Ziekow, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie*, Gutachten für den 69. Deutschen Juristentag, München 2012, D-129, sowie Ziekow/Ewen, *Endbericht zur Mediation Tiefe Geothermie in der Vorderpfalz*, 2013, <http://team-ewen.de/files/abschlussdokument.pdf>.

¹³ Je nach Fragestellung sind auch zwei Bürger pro Gemeindeverband (bei der gemeinsamen Erstellung eines Flächennutzungsplans) oder auch zwei Bürger pro Landkreis (bei der Erstellung eines Regionalplans) vorstellbar.

¹⁴ S. dazu z. B. das in Heidelberg praktizierte Verfahren, etwa bei der Bürgerbeteiligung zur Mehrfachbeauftragung für die Umgestaltung des RNV-Betriebshofs in Bergheim: Die Bürger können sich bewerben. Es gibt Zulassungskriterien (Wohnort, vernünftige Begründung), die gemeinsam mit Vertretern des Stadtteilvereins angewendet werden. Aus den zugelassenen Bewerbern werden per Los zwei Personen gewählt, die die Sitzungen des Preisgerichts begleiten können und bei öffentlichen Veranstaltungen ihre Sicht des Verfahrens beschreiben.

2.2.2 Auswahl und Einladung von Teilnehmern für unterschiedliche informelle Dialogformate

Soll über das formelle Verfahren hinaus die breitere Öffentlichkeit einbezogen werden, ist es besonders wichtig, dass die Informationen über die Teilnahme und die Auswahl der Teilnehmer je nach dem verfolgten Ziel der Beteiligung in unterschiedlicher Weise erfolgen müssen. Nur so können die Positionen und möglichen Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung die nötige Legitimität erhalten, die nötig ist, um gemeinsam Kompromisse zu finden. Welche Gruppen oder Personen wie angesprochen werden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Grundsätzlich gibt es drei mögliche Verfahren der Teilnehmersauswahl oder -einladung: Die Teilnahme ist

- > für alle Bürger offen,
- > erfolgt nach einer zufälligen Auswahl
- > oder nach repräsentativen Quoten.

Es stellt sich also die Frage, ob ein möglichst repräsentatives Abbild der Bevölkerung gewünscht ist oder spezielle Bevölkerungsgruppen, die sich in der Umfeldanalyse als wichtig erwiesen haben, angesprochen werden sollen (vgl. Kapitel 2.5).

Bei Beteiligungsangeboten, die sich an die breite Öffentlichkeit richten (z. B. Bürgerinformationsveranstaltungen), findet keine gezielte Auswahl der Teilnehmer statt. Teilnehmen kann jeder, der sich durch die entsprechenden Informationen (z. B. Plakate oder Anzeigen) angesprochen fühlt. Dies ist bei bestimmten Gruppen der Fall und bei anderen nicht. So können einzelne Bevölkerungsgruppen – z. B. höher gebildete oder politisch besonders interessierte – überrepräsentiert sein. Die Teilnehmer repräsentieren dann nicht die gesamte Meinungsvielfalt vor Ort. Oft sind daher diejenigen Bevölkerungsgruppen nicht (ausreichend) vertreten, die von einem Projekt am stärksten betroffen sind.

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

Es ist aber auch möglich, alle Teilnehmer nach bestimmten Vorgaben (Quotenplan) einzuladen. So können beispielweise Bürger mit unterschiedlicher räumlicher Nähe (Betroffenheit) eingeladen werden (z. B. Nähe zu einer Energieanlage, Belastung durch Schattenwurf oder Lärm). Zufallsauswahl und Quotierung können auch kombiniert werden. Solche Verfahren sind dann sinnvoll, wenn sich Beteiligungsangebote nur an einen bestimmten Teilnehmerkreis richten oder Formate eingesetzt werden, die aufgrund organisatorischer und methodischer Aspekte nur eine begrenzte Anzahl an Teilnehmern erlauben. Dies trifft beispielsweise für partizipative Gruppendiskussionen sowie Bürger- und Planungswerkstätten zu (vgl. Kapitel 4.2.).

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

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

- > Offene Verfahren, die sich an die breite Öffentlichkeit richten und an denen jeder Interessierte ohne Einschränkung teilnehmen kann.
- > Verfahren, bei denen die Teilnehmer mittels Zufallsverfahren ausgewählt werden, um ein möglichst breites Meinungsbild einzufangen.
- > Quotenverfahren, bei denen die Teilnehmer aufgrund bestimmter Merkmale (z. B. Demografie, räumliche Betroffenheit) ausgewählt werden.
- > In der Praxis können Zufalls- und Quotenverfahren auch kombiniert werden, um einer Selbstselektion der Teilnehmer entgegenzuwirken.
- > Generell gilt: Die Verfahren und Kriterien der Teilnehmersauswahl müssen transparent sein.

2.3 Runde Tische und Mediationsverfahren

Planungs- und Genehmigungsverfahren haben auch die Aufgabe, Konflikte zu regulieren. Allerdings unterliegen sie im Hinblick auf Themen, Zeitpunkte und beteiligte Akteure Beschränkungen. Wenn es darum geht, im Kontext von Planungs- und Genehmigungsverfahren konkrete Fachthemen herauszuarbeiten und strittige Fragen zu klären, können Runde Tische, Mediationsverfahren oder ähnliche Methoden der Konfliktklärung Anwendung finden. Diese sollten durch Vorhabenträger, Kommunen, Behörden oder durch die Bürgervertrauensleute (eilvernehmlich) eingefordert werden können.¹⁵

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

- > Mediation: Die Konfliktparteien suchen sich gemeinsam einen Mediator, der ihnen hilft, den Konflikt zu lösen. Am Ende einigen sich die Konfliktparteien (im Erfolgsfall) in verbindlicher Form. Dieses in familiären oder nachbarschaftlichen Konflikten häufig eingesetzte Verfahren findet üblicherweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die Übertragung auf politische Konflikte, etwa um Windenergieanlagen, führt zu Verfahrensanpassungen. So wird häufig gefordert, die Öffentlichkeit zu beteiligen.¹⁶ Die Auswahl des Mediators wird im politischen Raum zudem häufig durch die Politik getroffen.
- > Runder Tisch: Hier ist der Anspruch geringer, denn es wird keine gemeinsam unterschriebene Vereinbarung angestrebt. Es geht eher darum, Empfehlungen zu erarbeiten oder Sachfragen gemeinschaftlich zu klären.

Zusätzlich können etwa Schiedsverfahren oder auch Schlichtungsverfahren (z. B. wie bei Stuttgart 21) genannt werden.

Entscheidend ist jedoch, dass der Zeitpunkt eines solchen Verfahrens entsprechend dem Verfahrensstand (Regionalplanung, Bauleitplanung, Genehmigungsverfahren) im Vorfeld einer Richtungsentscheidung liegen sollte.

Verfahren der Konfliktklärung wie Mediation oder Runde Tische sind auf freiwilliger Basis immer möglich. Für die Bauleitplanung und für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist ihr möglicher Einsatz sogar gesetzlich vorgesehen.¹⁷ Im Kontext

¹⁵ S. § 4 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg.

¹⁶ S. § 4 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg.

¹⁷ S. für die Mediation § 4b Satz 2 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 4 der 9. BImSchV; s. auch § 4 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg. S. dazu ausführlich Kapitel 4.2 und 5.2.

vieler Planungs- und Genehmigungsverfahren sind sie bereits rechtlich zugelassen. Nur auf Ebene der Raumordnung gibt es noch keine entsprechende Möglichkeit. Um dies zu ändern, sollte das Raumordnungsgesetz angepasst werden.

Auf Antrag von Kommune, Behörde, Vorhabenträger oder Bürgervertrauensleuten kann die Zentrale Stelle einen Runden Tisch oder ein Mediationsverfahren einrichten. Voraussetzung ist ein auf Basis der Umfeldanalyse (s. Kapitel 2.5) erarbeiteter Konzeptvorschlag.

2.4 Verständliche Darstellung von Sachthemen und Mitwirkungsmöglichkeiten

2.4.1 Kurzbeschreibungen in Plänen und Anträgen

Entwürfe, Anträge und Entscheidungen in der Regionalplanung, der Flächennutzungsplanung sowie den Genehmigungsverfahren sind oft schwer verständlich. Während es im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bereits die Pflicht zur Erstellung einer verständlichen Kurzbeschreibung von Genehmigungsanträgen gibt,¹⁸ ist eine solche in der Bauleitplanung sowie auf Raumordnungsebene (Regionalplan) nicht gesetzlich verankert.¹⁹

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

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

- > Texte sollten von Journalisten oder anderen professionellen Schreibern erstellt werden. Sie sollten eine Qualität haben, dass sie in Regionalzeitungen als redaktioneller Beitrag verwendet oder in vergleichbarer Qualität per Postwurfsendung an die Haushalte im betreffenden Gebiet verteilt werden können. Messen lässt sich die Verständlichkeit z. B. mit dem Hohenheimer Verständlichkeitsindex.²⁰
- > Einfache verständliche Grafiken und bildliche Darstellungen („Visualisierungen“) der in Betracht gezogenen Anlagen sollten die Texte ergänzen.

Es wird vorgeschlagen, die Vorgaben für Kurzbeschreibungen auf Bundesebene in der 9. BImSchV zu konkretisieren und auf weitere wichtige Texte (z. B. Genehmigung) auszuweiten. Entsprechende Vorschriften sind in das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz und in das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg aufzunehmen.

¹⁸ § 4 Abs. 3 der 9. BImSchV.

¹⁹ S. näher Kapitel 3.1.1 und 4.1.1.

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

2.4.2 Information über Verfahren

Weiterhin bedarf es einfach verständlicher Informationen über die verschiedenen Abläufe der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie über die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume. Diese sollten durch die Zentrale Stelle erfolgen.

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

2.4.3 Veröffentlichung der Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQs)

Die häufigsten Fragen der Bürger sollten in allen Verfahrensabschnitten (Regional- und Bauleitplanung, Genehmigungsverfahren) und angebotenen Beteiligungsformaten (z. B. Bürgerversammlungen oder Gruppendiskussionen) gesammelt, wenn möglich direkt vor Ort beantwortet und in ein Verzeichnis der Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen aufgenommen und im Internet veröffentlicht werden. Möglich und auch schon praktisch erprobt ist die Einrichtung eines Internetportals, auf dem Bürger ihre Fragen direkt online einreichen können.²¹ In einem Dialogverfahren zur Erweiterung des Straßenbahnnetzes in Ulm hat sich dieses Angebot als sehr hilfreich erwiesen (Abbildung 1). Dabei ist es wichtig, dass ein zentraler Ansprechpartner alle gesammelten Fragen an Experten weiterleitet und für eine zeitnahe Beantwortung sorgt. Dies könnte entweder eine Aufgabe für die Zentrale Stelle oder für die Planungsregionen, Gemeinden oder Genehmigungsbehörden sein. Den Fragenstellern muss klar kommuniziert werden, dass ein solches Fragenportal nicht Teil des formellen Planungs- oder Genehmigungsverfahrens ist und daher keinen rechtlich bindenden Charakter hat.

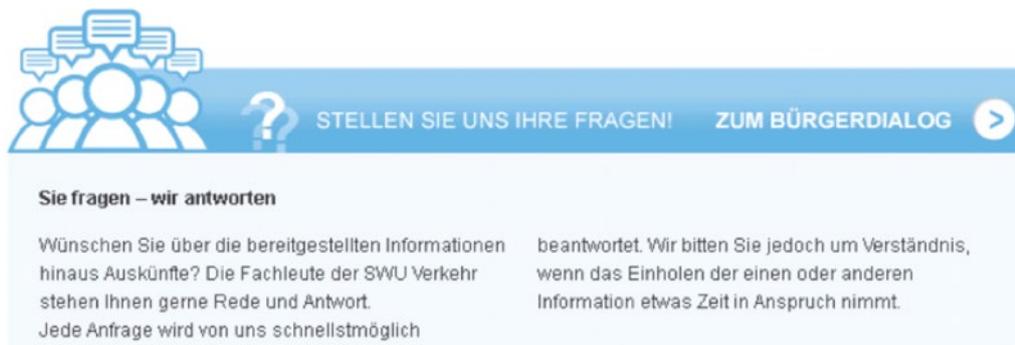


Abbildung 1: Internetplattform zum Bürgerdialog zur Linie 2 in Ulm²²

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

Außerdem sollte ein Online-Portal für Bürger eingerichtet werden, über das sie Fragen einreichen können, die zeitnah beantwortet werden. In jedem Fall ist darauf hinzuweisen, dass dieses Angebot nicht Bestandteil des formellen Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist.

²¹ Siehe z. B. das Internetportal der Stadt Erlangen im Rahmen der Verkehrsentwicklungsplanung: <http://mitmachen.vcp-erlangen.de/>.

²² www.linie2-ulm.de.

2.5 Gemeinsame Umfeldanalyse und Konflikt-Screening

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

Je nach dem, welche Hinweise sich auf bestehende oder zu erwartende Konflikte ergeben, folgen weitere Schritte: Im Konflikt-Screening²³ wird detailliert geklärt, welches die relevanten konfliktären Themen sind, welche Konfliktintensität zu erwarten ist, welche Form der Kommunikation und des Dialogs für sinnvoll erachtet wird und welche der in den Kapiteln 3 bis 6 beschriebenen Bausteine einzusetzen sind und wie dies auf den verschiedenen Ebenen zu synchronisieren ist. Insbesondere wird dabei auf entscheidungsrelevante Meilensteine zu achten sein: Dort, wo die Weichen für den weiteren Gang der Dinge gestellt werden, muss Beteiligung wirksam werden.

Umfeldanalyse und Konflikt-Screening werden von Planungs- und Genehmigungsbehörden, Standortkommune(n), Vorhabenträger (falls bereits vorhanden) und Bürgervertrauensleuten gemeinsam initiiert und begleitet. Der dann gemeinsam erarbeitete Beteiligungs-„Fahrplan“ wird im Rahmen eines Beteiligungs-Scopings den relevanten Akteuren (z. B. Bürgerinitiativen, Umwelt- und Naturschutzverbände, Industrie- und Handelskammer) vorgestellt und zur Diskussion gestellt.

Eine partizipative Erarbeitung des „Fahrplans“ liefe Gefahr, dass es einen „Konfliktregelungskonflikt“²⁴ um die Beteiligungsform gibt, der unter Umständen von taktischen Erwägungen geprägt ist.

Idealerweise verläuft die Planung in Baden-Württemberg konsekutiv: Zunächst weist die Regionalplanung Vorranggebiete aus und gibt damit den Kommunen Flächen vor, die diese durch gemeindliche Konzentrationszonen konkretisieren können, aber nicht müssen. In dieser Planungslogik lassen sich sukzessive Zeitpunkte für eine gemeinsame Umfeldanalyse (Akteure, Themen, Interessen, Konflikte) verorten:

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

De facto finden Planungs- und Genehmigungsverfahren in Baden-Württemberg derzeit parallel statt. Die Regionalplanung zum Thema Wind befindet sich in den meisten der 12 Planungsregionen derzeit in Aufstellung. Gleichzeitig schreiben Gemeinden ihre Flächennutzungspläne im Hinblick auf die Nutzung der Windenergie fort. Daneben stellen Vorhabenträger immissionsschutzrechtliche Genehmigungsanträge für Windenergiean-

²³ In Anlehnung an den baden-württembergischen Planungsleitfaden mit Ergänzungen.

²⁴ S. dazu Saretzki, *Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven*, in: Saretzki/Feindt (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, 2011.

lagen, auch wenn noch keine Regionalplanung oder Bauleitplanung erfolgt ist. In Bezug auf Biogasanlagen überschneiden sich Planungen der Gemeinden mit bauordnungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanträgen.

Aus diesem Grund sollte eine gemeinsame Umfeldanalyse unter Einbezug aller Ebenen durchgeführt werden. Als Koordinationsebene erscheint hier der Landkreis geeignet, denn diese Ebene beinhaltet in Baden-Württemberg nicht nur die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde, die Landkreise müssen auch die Flächennutzungspläne genehmigen²⁵ und gegebenenfalls erforderliche Änderungen in den Regionalplänen umsetzen.

Es wird vorgeschlagen, dass die Landkreise in den für Wind- und Bioenergie relevanten Regionen die gemeinsame Erstellung einer Umfeldanalyse sowie gegebenenfalls eines vertiefenden Konflikt-Screenings koordinieren und zum Beteiligungs-Scoping einladen.

- > Den räumlichen Rahmen sollten mehrere Gemeinden zusammen bilden, damit interkommunale Konflikte adressiert werden können, z. B. die für die gemeinsame Erstellung von Flächennutzungsplänen gebildeten Verwaltungsgemeinschaften.
- > Die Teilnehmer sollten Bürgermeister, Vertreter der Regionalplanung, Vertreter der bauordnungsrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde, Bürgervertrauensleute sowie, falls bereits Genehmigungsanträge vorliegen, auch Vertreter der Vorhabenträger sein.
- > Die Umfeldanalyse wird gegebenenfalls unterfüttert durch Expertengespräche und die Auswertung von Presseartikeln (Medienanalyse). Sie umfasst Stakeholder-Mapping, Interessen-Scoping und Akteursanalyse als separate Schritte (Stichwort: Soziale Landkarte). Bei der Darstellung der Ergebnisse dieser Analyseschritte ist dafür Sorge zu tragen, dass die verschiedenen Interessen und Interessengruppen sachlich beschrieben werden. Jede Analyse sollte ohne Probleme veröffentlicht werden können.
- > Ergebnis des Konflikt-Screenings ist ein Beteiligungs-„Fahrplan“, der im Rahmen eines Beteiligungs-Scopings den Akteuren vorgestellt wird.

2.6 Training und Schulung von Behördenmitarbeitern

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

Es wird empfohlen, Lern- und Beratungskreise einzurichten, in denen jeweils im Kollegenkreis oder im Kreis kommunaler Planer aus benachbarten Kommunen oder Mitarbeitern von Genehmigungsbehörden aus benachbarten Landkreisen kollegiale Beratung und gemeinsame Trainings- und Schulungseinheiten angeboten werden. Dazu gehören

- > Eintägige Einführungs- und Auffrischungslehrgänge zum Thema Kommunikation und Konflikt (Grundzüge der Konfliktodynamik und -klärung, der Transaktionsanalyse sowie möglicher Dynamiken in der öffentlichen Kommunikation) mit praktischen Anwendungsbeispielen aus dem Behördenalltag.

²⁵ Eine Ausnahme bilden die kreisfreien Städte und Stadtkreise (z. B. Karlsruhe, Heidelberg, Freiburg). Ihre Flächennutzungspläne werden in Baden-Württemberg über die Regierungspräsidien genehmigt.

Dezent Zivil

- > Bereitstellung von klaren Regeln und Spielräumen für den Umgang von Behördenvertretern mit Vertretern von Verbänden, Bürgerinitiativen und interessierten Bürgern durch die Behördenleitungen (ausgehend von Leitlinien der Zentralen Stelle).
- > Einrichtung von internen Kreisen der kollegialen Beratung und Unterstützung dieser Kreise durch Supervisoren.

3 Die frühe Ausweisung geeigneter Flächen: Regionalplanung

Um Windenergieanlagen auf der Ebene der Regionalplanung zu steuern, kann die Regionalplanung beispielsweise Vorranggebiete ausweisen. Vorranggebiete sichern Flächen für die Nutzung der Windenergie gegenüber anderen nicht verträglichen Nutzungen. Für Biogasanlagen spielt diese Planungsebene keine Rolle.

Die Novellierung des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg im Mai 2012 hat den in den Regionalplänen möglichen Ausschluss von Gebieten für Standorte regionalbedeutender Windenergieanlagen abgeschafft. Seitdem sind nur noch positive Gebietsausweisungen in Bezug auf diese Nutzung in Regionalplänen möglich. Die Regionalverbände sind durch die Novellierung somit gefordert, zum Zwecke der Steuerung der Windenergienutzung Teilfortschreibungsverfahren der Regionalpläne anzustoßen, durchzuführen und positive Standortentscheidungen zu treffen.

Die Kommunen hingegen haben weiterhin die Möglichkeit, in ihrer Bauleitplanung positive und negative Standortauswahlentscheidungen zu kombinieren. Sie können auch ohne Vorgabe aus den Regionalplänen Konzentrationszonen ausweisen. Finden beide Verfahren zeitgleich statt, so sind die Planungen aufeinander abzustimmen.

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

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

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

Regionalplanung

Beschreibung des Prozesses

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

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Die Regionalverbände führen von sich aus intensive Abstimmungen mit den Kommunen durch. Auch aufgrund ihrer kommunalen Verfasstheit sind Konflikte mit den Kommunen eher selten zu erwarten. Die präventive Konfliktminderung im öffentlichen Raum durch frühzeitige Thematisierung und Antizipation denkbarer späterer Konflikte steht im Vordergrund.

Zu diesem Zweck ist zu überlegen, zusätzlich zur öffentlichen Auslegung von Entwürfen noch frühzeitiger die Kriterien und die Rahmenbedingungen für die Auswahl der Flächen öffentlich zu kommunizieren (und mit Bürgervertrauensleuten zu diskutieren).

Außerdem erscheint es sinnvoll, die Entwürfe der Regionalpläne nicht nur ins Internet zu stellen, sondern in Absprache mit der kommunalen und regionalen Politik öffentliche Diskussionsforen sowie Foren für geschützte Diskussionen in partizipativen Gruppendiskussionen (s. Kapitel 3.2) zu bieten. Ziel sollte es sein, verschiedene denkbare Vorranggebiete mit ihren Vor- und Nachteilen im öffentlichen Diskurs vergleichend zu bewerten und soweit möglich die Ergebnisse zu berücksichtigen.

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

Gemeinderäte beschäftigen sich im Zuge der Erstellung der Regionalpläne mit den angedachten Vorrangflächen auf ihrem Gemeindegebiet – teilweise betreiben sie zeitgleich Bauleitplanung.

Die Öffentlichkeit nimmt das Verfahren häufig nur am Rande wahr. Gemeindeübergreifend agierende Umwelt- und Naturschutzverbände sowie Bürgerinitiativen, falls vorhanden, sind hier jedoch bereits aktiv. Eine breite öffentliche Kommunikation kann deswegen eine breitere öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema initiieren.

Über Gespräche in geschützter Atmosphäre und den Einbezug nicht direkt involvierter Bürger (partizipative Gruppendiskussionen oder Bürgerwerkstätten) könnte eine einseitige Kommunikation vor Ort ausbalanciert werden.

Interventionszeitpunkte und -methoden

Unabhängig vom Konfliktpotential sind verständliche Informationen bereitzustellen, damit die breite Öffentlichkeit von der Planung und deren Ablauf Kenntnis erlangen kann. Dadurch kann sie besser bewerten, wann für sie die Möglichkeit zur Beteiligung besteht.

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

An dieser Stelle wird sich die Kritik vor allem auf den Landschaftsschutz und die Sinnhaftigkeit der Windenergieanlagen beziehen. Ersteres könnte Thema von partizipativen Gruppendiskussionen sein, letzteres von Expertenanhörungen.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Auf Basis von Informationsmaterialien der Zentralen Stelle könnten die Regionalverbände konkrete Materialien erstellen.

Die Regionalverbände sollten sich an der Erstellung der Umfeldanalyse und am Konflikt-Screening beteiligen (s. Kapitel 2.5).

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

3.1 Verständliche Information

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

3.1.1 Verfahrensinformation

Damit Bürger grundsätzlich verstehen, wie ein Regionalplanungsverfahren abläuft, welche Kriterien beispielsweise für die Ausweisung von Vorranggebieten herangezogen werden oder was bei einem Scoping-Termin geschieht und an welcher Stelle welche Entscheidungen getroffen werden, sind kommunikative Aktivitäten, gegebenenfalls Kampagnen, notwendig, die über diese Aspekte informieren. So könnten „Erklärfilme“ zur Frage, wie die Planung konkret in der Region abläuft, nach welchen Kriterien Flächen ausgesucht werden, welche Entscheidungen wann getroffen werden und welche Bindungswirkung diese haben, für das Internet produziert sowie im Rahmen von Veranstaltungen, aber auch in Schulen, Kinos und bei ähnlichen Gelegenheiten gezeigt werden.²⁶

Dem Raumordnungsgesetz ist keine Pflicht zu entnehmen, den Regionalplan in allgemein verständlicher Weise der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Lediglich im Hinblick auf die im Umweltbericht enthaltenen Informationen muss gemäß §9 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 Nr. 3 lit. c) ROG eine allgemein verständliche Zusammenfassung erstellt werden. Der Bekanntmachung des Raumordnungsplans ist schließlich eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, für die allerdings auch nicht vorgeschrieben ist, dass sie allgemein verständlich abgefasst werden muss.

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

²⁶ S. z. B. <https://youtube.com/watch?v=Zs7ld07jJ98> für das Thema „Netzausbau“.

Die Verpflichtung zum Erstellen einer „allgemein verständlichen Zusammenfassung“ kann zur besseren Information der Öffentlichkeit im Planungsverfahren auf der Regionalplanungsebene beitragen.²⁷ Um ein Leerlaufen dieser Verpflichtung zu verhindern, bedürfen die inhaltlichen Anforderungen an eine allgemein verständliche Formulierung der Konkretisierung.

Auf der Basis einer übergeordneten Informations-Kampagne durch die Zentrale Stelle (Kapitel 2.4) informieren die Regionalverbände frühzeitig und breit über den konkreten Prozess der Fortschreibung des Regionalplans. Inhalte: Verfahrensablauf, Möglichkeiten, sich zu beteiligen, Vorschau auf die nächste Planungsebene, Ergebnis und Bedeutung der Planung.

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

3.1.2 Übersetzung und Visualisierung der Vorrangflächen für Windenergie

Die üblichen Plandarstellungsformen in Form von Karten zum Regionalplan²⁸ ermöglichen es ungeübten Bürgern kaum, sich vorzustellen, welche Wirkungen von Windenergieanlagen ausgehen können. Dies betrifft sowohl die spätere Erscheinung des Landschaftsbildes als auch die mit dem Betrieb der Anlagen einhergehenden Emissionen (Lärm). Umgekehrt sind Fotomontagen, wie sie zum Teil von Bürgerinitiativen erstellt werden, auch nicht unbedingt hilfreich, um sich einen realistischen Eindruck zu verschaffen (s. Abbildung 2).

Visualisierungen können jedoch, wenn sie seriös vorgenommen werden, dazu beitragen, die Auswirkungen begreifbar zu machen (s. Abbildung 3).

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

Um glaubwürdige und realistische Bilder zu ermöglichen, wird empfohlen, dass die Regionalplanung im Zuge der Offenlage der Planentwürfe Visualisierungen ins Netz stellt.²⁹ Im Rahmen des Konflikt-Screenings kann eine Verständigung über Standorte, Blickwinkel und sonstige Rahmenbedingungen der Visualisierung sowie weitergehende Inszenierungen erfolgen.

Die Darstellungen sollten spätestens mit der öffentlichen Auslage der Planentwürfe veröffentlicht werden.

²⁷ Siehe hierzu auch Kapitel 2.4.1.

²⁸ Siehe beispielhaft http://www.bodensee-oberschwaben.de/upload/2013_04_26_VV_TOP2_Anlage2_1042.pdf

²⁹ Dies machen z. B. der Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg bereits (<http://www.regionalverband-sbh.de/index.php?id=83>) und der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (http://www.bodensee-oberschwaben.de/upload/2013_04_26_VV_TOP2_Folien_Auswahl_1051.pdf) bereits.

Das folgende Beispiel ist ein Negativbeispiel für eine Visualisierung von Information:



Abbildung 2: Größenvergleich zwischen einer WEA-126 und der Kirche in Gottsbüren, veröffentlicht von einer Bürgerinitiative in Reaktion auf die 1. Offenlage des Regionalplans Nordhessen, 15.4.14.³⁰

Das folgende Beispiel ist ein Positivbeispiel für eine Visualisierung von Information:



Abbildung 3: Auszug aus der Sitzungsvorlage der Verbandsversammlung des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben am 26.4.13.³¹

³⁰ <http://proreinhardswald.jimdo.com/>.

³¹ http://www.bodensee-oberschwaben.de/upload/2013_04_26_VV_TOP2_Folien_Auswahl_1051.pdf.

3.2 Dialog und Beteiligung

Die Regionalplanung kennt keine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeit wird erst dann beteiligt, wenn der Planentwurf steht und der Umweltbericht als Ergebnis der strategischen Umweltprüfung bereits vorliegt. Mangels verständlicher Erklärungen kann es für den Bürger jedoch schwer nachzuvollziehen sein, warum die Ausweisung eines Vorranggebietes an einem bestimmten Ort erfolgt. Während der Auslegung können Bürger allerdings Bedenken gegen die Planung äußern.

Die üblichen kommunikativen Anlässe, in denen im Rahmen der Regionalplanung öffentlich über die geplanten Vorranggebiete gesprochen werden kann, sind öffentliche Gemeinderatssitzungen oder Informationsveranstaltungen, die von der Gemeinde, von Bürgerinitiativen oder sonstigen Akteuren initiiert werden.

Bereits vor Erstellung eines Planentwurfs kann es aber sinnvoll sein, mit möglichen betroffenen Regionen und einzelnen Gemeinden in Dialog zu treten, um über Ängste und Sorgen zu einem frühen Zeitpunkt zu sprechen. Die Ausgestaltung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung könnte sich an der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung orientieren.³² Denkbar wäre auch, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zum Zeitpunkt des Scoping-Termins durchzuführen. Der Scoping-Termin im Rahmen der strategischen Umweltprüfung wird mit Trägern öffentlicher Belange und anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden durchgeführt. Denkbar ist auch, parallel ein Verfahren zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Damit dieses den Anforderungen an verständliche Information entspricht, könnten die Termine zum gleichen Zeitpunkt im Verfahren, aber fachlich getrennt voneinander stattfinden.

Um nicht in jedem Planungsverfahren eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen zu müssen, sollte der Plangeber anhand der Ergebnisse des Konflikt-Screenings (Kapitel 2.5) entscheiden, ob und in welcher Form eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll. Dafür sind die regionalen Besonderheiten eines Planungsraums zu berücksichtigen.

Formen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung können beispielsweise partizipative Gruppendiskussionen mit zufällig ausgewählten Bürgern aus dem Umfeld von potentiellen Vorranggebieten sein, mit denen im geschützten Raum über Einstellungen und Haltungen in der Bevölkerung im Hinblick auf die möglichen Anlagen sowie die diskutierten Flächen gesprochen wird. Hieraus können sich gegebenenfalls Hinweise auf eine bessere oder schlechtere Eignung der in Betracht gezogenen Flächen ergeben, die in Bürgerempfehlungen festgehalten werden sollten.³³ Dabei wird die Methode der Fokusgruppe, die normalerweise empirischen Erhebungen dient, so eingesetzt und angepasst, dass sie dem Dialog dient. Gruppendiskussionen dauern drei bis fünf Stunden und finden typischerweise in einem abgeschlossenen Raum z.B. Nebenraum einer Gastwirtschaft, in einer Schule oder in einem Vereinsgebäude statt. Gruppendiskussionen sollten von zwei erfahrenen Moderatoren geleitet werden. Wenn die Teilnehmer es explizit erlauben, kann die Diskussion aufgezeichnet und ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden, das an alle verschickt wird. Wichtige Diskussionspunkte sollten an einem Flip-Chart dokumentiert werden. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, alle Punkte und Fragen, die in den Gruppendiskussionen angesprochen werden, in den Fragenkatalog (FAQs), der öffentlich im Netz beantwortet wird, zu übernehmen. Dazu muss allerdings ein Konsens hergestellt werden.

32 §3 Abs. 1 BauGB: „(1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“

33 S. etwa die Bürgergruppe, die an der Planung von Windenergieanlagen in Schorndorf und Winterbach beteiligt wurde (<http://winterbach.de/Buergerempfehlung.pdf>; 15.4.2014). Diese hat geplante Vorranggebiete (aus der Offenlage des Verbandes Region Stuttgart) diskutiert und ein Ranking aufgestellt.

An Gruppendiskussionen nehmen normalerweise acht bis 14 Personen teil. In Gruppendiskussionen können nicht nur Laienmeinungen ausgetauscht, es können auch Fachfragen diskutiert werden. Deshalb sollte eine Person mit großer Expertise anwesend sein, die bereit und dazu in der Lage ist, Fachfragen umfassend zu beantworten. Entscheidend ist, dass die Teilnehmer mit Hilfe eines transparenten Verfahrens eingeladen werden (s. Kapitel 2.2.2).

In Expertenanhörungen mit Pro- und Contra-Experten können Fragen der Sinnhaftigkeit diskutiert und potentielle Konfliktlinien sichtbar werden.

Die Regionalverbände führen eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der Ergebnisse des Konflikt-Screenings durch. Neben der digitalen Möglichkeit zur Kommentierung der Planungsunterlagen im Internet besteht die Möglichkeit, in Kooperation mit Kommunen oder kommunalen Verwaltungsgemeinschaften Expertenanhörungen oder partizipative Gruppendiskussion durchzuführen und Bürgerempfehlungen zu erarbeiten. Die Möglichkeit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte in das Raumordnungsgesetz und entsprechende landesrechtliche Vorschriften aufgenommen werden.

4 Die kommunale Flächenausweisung: Bauleitplanung

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

Infolge der Aufhebung der Regionalpläne in Bezug auf Festlegungen zur Windenergienutzung überarbeiten viele Kommunen in Baden-Württemberg ihre Flächennutzungspläne oder stellen neue Konzepte zur Steuerung der Windenergienutzung auf. Allerdings sind diese Prozesse nicht flächendeckend, zeitlich aufwendig und bleiben teilweise unvollendet.³⁴ Eine Steuerung der Ansiedlung von Biogasanlagen findet auf regionalplanerischer Ebene nicht statt, da diese Anlagen nicht als raumbedeutsam eingestuft werden können. Sie werden allenfalls von der Bauleitplanung erfasst. Da die meisten Biogasanlagen in Baden-Württemberg allerdings nicht über Flächennutzungspläne, sondern wenn überhaupt, über vorhabenbezogene Bebauungspläne gesteuert werden,³⁵ werden in diesem Kapitel ausschließlich Windenergieanlagen betrachtet.

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

Bauleitplanung

Beschreibung des Prozesses

Die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen in einer Kommune durch Flächennutzungspläne ist deutlich näher an der Bevölkerung als die Ausweisung von Vorranggebieten durch die Regionalplanung. Sie ist flächenschärfer und wird von der Öffentlichkeit eher wahrgenommen. Um Windenergieanlagen mittels Konzentrationszonen zu steuern, muss die Gemeinde mindestens eine Fläche für die Nutzung zur Verfügung stellen, um im restlichen Gemeindegebiet solche Anlagen ausschließen zu können. Hierfür ist allerdings ein gesamträumliches Planungskonzept notwendig. Dieses kann zu Konflikten zwischen den Gegnern verschiedener in Betracht gezogener Konzentrationszonen führen.

Rechtmäßige Bauleitpläne erfordern eine fehlerfreie Abwägung. Das gesamträumliche Planungskonzept für die Steuerung privilegierter Windenergieanlagen im Außenbereich muss diesen substantiell Raum verschaffen. Dies bedeutet für die Gemeinde, dass der finanzielle Aufwand steigt. Ferner sind vielfach Gutachten notwendig.

³⁴ Abbrüche erfolgen z. T. aufgrund von kritischen Diskussionen in der Gemeinde oder weil die Kommunen die Kosten für die komplexen artenschutzrechtlichen Erhebungen nicht tragen wollen, die seitens der Landesregierung gefordert werden.

³⁵ In Ausnahmefällen werden in Baden-Württemberg auch Flächennutzungspläne für Biogasanlagen erstellt, etwa in Mühlhausen-Ehingen.

Diese Tatsachen bewirken, dass in Baden-Württemberg viele Kommunen auf einen entsprechenden Aufstellungsbeschluss bezüglich der Steuerung der Windenergienutzung verzichten und die Entscheidung über den Anlagenstandort nur noch im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren fällt.

Je nach dem, ob die Gemeinde Eigentümerin windhöffiger Flächen ist oder sich zukünftig finanziell an Windenergievorhaben beteiligen will, gerät sie leicht in Interessenkonflikte.

In bergigen Gebieten befinden sich die windhöffigsten Bereiche auf den Höhenkämmen. Dort sind aber oft auch die Gemeindegrenzen. Daher kommt es schnell zu interkommunalen Konflikten, wenn die Konzentrationszonen an den Gemeindegrenzen liegen. Der nach § 2 Abs. 2 BauGB bestehenden Pflicht zur kommunalen Abstimmung kommen in der Praxis nicht alle Gemeinden nach. Wird gegen berechnigte Gründe der anderen Gemeinde dennoch eine Ausweisung getroffen, ist der Flächennutzungsplan unwirksam.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

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

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

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

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

Eine breite öffentliche Kommunikation – mit Visualisierung zur besseren Vorstellbarkeit der Anlagen – könnte mehr frühzeitige Kritik initiieren.

Auf Ebene der Bauleitplanung sind kritische Bürger und Bürgerinitiativen aktiv. Es lassen sich aber auch Agenda-Gruppen, Gruppen von Flächeneigentümern oder Beteiligten einer Energiegenossenschaft als Promotoren von Anlagen finden. Hilfreich für einen konstruktiven Dialog ist es, wenn deutlich wird, dass es Pro und Contra gibt. Außerdem sollte herausgearbeitet werden, welche Flächen aus Sicht der gesamten Kommune am ehesten geeignet sind.

Interventionszeitpunkte und -methoden

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

Im Eskalationsfall wären parallel zur formalen Öffentlichkeitsbeteiligung oder als Ergänzung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Visualisierungen und spezielle öffentliche Vor-Ort-Veranstaltungen sowie partizipative Gruppendiskussionen oder Bürgerwerkstätten sinnvoll.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Das Informationsmaterial sollte von den Gemeinden mit Unterstützung und gegebenenfalls auch Koordination seitens der Zentralen Stelle erstellt werden.

Solange die Zentrale Stelle auf Landesebene nicht eingerichtet ist, müssen ebenfalls die Gemeinden die Dialoge anbieten – gegebenenfalls in Kooperation mit den Regionalverbänden. Dafür benötigen sie externe Unterstützung (Training, Coaching, Moderation), die projektförmig vom Land finanziert werden sollte.

4.1 Verständliche Information

Damit nicht nur die interessierten, in den einschlägigen Diskussionen zumeist anzutreffenden Personengruppen (Besitzer von Eigenheimen, gut ausgebildete ältere Menschen) angesprochen werden, sondern als Zielgruppen genauso die meist schweigenden Gruppen (Personen mit Migrationshintergrund, Jugendliche und junge Erwachsene, Jüngere mit Familie, sozial Unterprivilegierte) adressiert werden, ist eine breite und verständliche Information erforderlich. Hierfür scheinen kurze verständliche Informationen per Postwurfsendung an jeden Haushalt geeignet. Die Verbreitung verständlicher Informationen kann in einem ersten Schritt insbesondere im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (s. Kapitel 4.2) erfolgen. Um einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu gewährleisten, bietet § 4a Abs. 4 BauGB die Möglichkeit, ergänzend elektronische Informationstechnologien zu nutzen.³⁶

4.1.1 Verfahrensinformation

Damit Bürger grundsätzlich verstehen, wie Flächennutzungs- oder Bebauungspläne aufgestellt werden, wie die Regionalplanung hierbei zu berücksichtigen ist, welche Auswirkungen sie auf das Genehmigungsverfahren haben oder warum beispielsweise die Ausweisung von Konzentrationszonen für notwendig erachtet wird, sind Materialien notwendig, um zu informieren (s. Kapitel 2.4). Sie haben das Ziel, Verfahrensmündigkeit herzustellen.

³⁶ § 4a Abs. 4 BauGB: „(4) Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden. Soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 und der Internetadresse eingeholt werden; die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die Gemeinde hat bei Anwendung von Satz 2 Halbsatz 1 der Behörde oder dem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf dessen Verlangen einen Entwurf des Bauleitplans und der Begründung zu übermitteln; § 4 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.“

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

Die Pflicht zur allgemein verständlichen Formulierung sollte nicht erst im förmlichen Beteiligungsverfahren ansetzen, sondern bereits auf Ebene der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Anwendung gelangen.³⁷ Insoweit wäre im Rahmen des § 3 BauGB die Formulierung „allgemein verständlich“ einzufügen. Die Erstellung von Informationsmaterialien (Erklärfilme, Flyer) sollte mit Unterstützung durch die Zentrale Stelle erfolgen (Inhalte: Verfahrensablauf, Möglichkeiten, sich zu beteiligen, Vorschau auf die nächste Planungsebene und auf die Genehmigungsebene, Ergebnis und Bedeutung der Planung).

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

4.1.2 Übersetzung und Visualisierung der Bauleitpläne

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

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

Um glaubwürdige und realistische Bilder in die Diskussion einzuführen, wird empfohlen, dass Gemeinden im Zuge der Offenlegung von Planentwürfen Visualisierungen im Internet veröffentlichen und öffentlich aushängen.³⁸ Im Rahmen der Erstellung der Umfeldanalyse und des Konflikt-Screenings kann eine Verständigung auf Standorte, Blickwinkel und sonstige Rahmenbedingungen der Visualisierung sowie weitergehende Inszenierungen erfolgen.

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

³⁷ S. hierzu auch Kapitel 2.4.1.

³⁸ S. z. B. Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg (<http://www.regionalverband-sbh.de/index.php?id=83>).

4.2 Dialog und Beteiligung

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

Die Bauleitplanung sieht eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Dabei ist die Öffentlichkeit über die Absicht, einen Bauleitplan aufzustellen, zu unterrichten. Wie die Gemeinde die Öffentlichkeit unterrichtet, wird ihr überlassen. Die Unterrichtung kann mündlich oder schriftlich durch Texte, Tabellen oder Zeichnungen erfolgen. Die Dauer der Unterrichtung und der Anhörung liegen im Ermessen der Gemeinde. Der Öffentlichkeit muss Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.³⁹ Äußerungen müssen nicht schriftlich erfolgen, sie sind aber an die Verwaltung zu richten, damit gewährleistet wird, dass sie im Verfahren berücksichtigt werden können. Erörterung erfordert einen strukturierten Dialog zwischen der Verwaltung und den Bürgern.

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

Auf Ebene der Bauleitplanung wird mit § 4b Satz 1 BauGB⁴⁰ auch die Möglichkeit eröffnet, einzelne Verfahrensschritte an Dritte, beispielsweise professionelle Verfahrensmanager, zu übertragen. Dies kann eine Beschleunigung des Verfahrens bewirken. Ferner kann gewährleistet werden, dass das Verfahren professionell geleitet wird und ältere Konflikte nicht wieder ausbrechen, da eine gewisse Verfahrensneutralität hergestellt werden kann.

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

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

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

4.2.1 Öffentliche Veranstaltungen

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

- > regulierte Formen des Austauschs von Pro und Contra möglich sind (z. B. mit dem Instrument „speakers' corner“),
- > Raum für individuelle Fragen und Austausch mit Fachleuten auf Augenhöhe besteht,
- > eine allparteiliche Moderation sowie glaubwürdige Expertise (s. Kapitel 4.2.3) bereit steht und

³⁹ S. § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB.

⁴⁰ § 4b Satz 1 BauGB: „Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 2a bis 4a einem Dritten übertragen.“

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

Erste Veranstaltungen sollten zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden.

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

4.2.2 Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten

Damit die Bürger vor Ort Probleme ansprechen können, die nicht direkt für das formelle Verfahren relevant sind, die aber dennoch für den Verlauf der potentiellen Kontroverse Bedeutung haben, ist es sinnvoll, Formate bereit zu halten, innerhalb derer es möglich ist, sich in einer geschützten Umgebung ohne Öffentlichkeit zu äußern. In diesem Rahmen können z. B. Bürger, die nicht unmittelbar involviert sind, Kriterien für die Ausweisung und die Vor- und Nachteile der einzelnen Flächen erörtern. Dabei besteht die Möglichkeit, ohne Vorfestlegung alle Argumente auszutauschen, Unsicherheit und Unentschiedenheit zu zeigen, ohne einer Position zugeordnet zu werden oder sich zu irgendeiner Fraktion bekennen zu müssen.

Ein geeignetes Mittel, um auch solchen Äußerungen Raum zu geben, ist die partizipative Gruppendiskussion. Dabei wird die Methode der Fokusgruppe, die normalerweise bei empirischen Erhebungen zum Einsatz kommt, so eingesetzt und angepasst, dass sie dem Dialog dient. Gruppendiskussionen dauern drei bis vier Stunden und finden typischerweise in einem abgeschlossenen Raum z. B. Nebenraum einer Gastwirtschaft, in einer Schule oder in einem Vereinsgebäude statt. Gruppendiskussionen sollten von zwei erfahrenen Moderatoren geleitet werden. Wenn die Teilnehmer es explizit erlauben, kann die Diskussion aufgezeichnet und ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden, das an alle verschickt wird. Wichtige Diskussionspunkte sollten an einem Flip-Chart dokumentiert werden. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, alle Punkte und Fragen, die in den Gruppendiskussionen angesprochen werden, in den Fragenkatalog (FAQs), der öffentlich im Netz beantwortet wird, zu übernehmen. Dazu muss allerdings ein Konsens hergestellt werden. An Gruppendiskussionen nehmen normalerweise acht bis 14 Personen teil. In Gruppendiskussionen können nicht nur Laienmeinungen ausgetauscht, es können auch Fachfragen diskutiert werden. Deshalb sollte eine Person mit großer Expertise anwesend sein, die bereit und dazu in der Lage ist, Fachfragen umfassend zu beantworten. Entscheidend ist, dass die Teilnehmer mit Hilfe eines transparenten Verfahrens eingeladen werden (s. Kapitel 2.2.2).

Es wird empfohlen, zusätzliche informelle Dialogformate einzuführen:

- > Damit in einem geschützten Raum auch Themen und Probleme angesprochen werden können, die nicht in das formelle Verfahren eingebracht werden können, bieten sich partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten an.
- > Sie sollten von erfahrenen Moderatoren vorbereitet und geleitet werden.
- > Zusätzlich können Experten eingeladen werden, die den Teilnehmern Fachfragen beantworten.
- > Das Einladungsverfahren muss nachvollziehbar sein.
- > Legitimität aus Sicht aller Beteiligten hat höchste Priorität.
- > Die Diskussionsergebnisse können als anonymisierte Protokolle den Teilnehmern zugesendet oder als verdichtete Berichte veröffentlicht werden. Die Verwendung der Ergebnisse im weiteren Verfahren muss vorher festgelegt und entsprechend kommuniziert werden.

4.2.3 Expertenanhörungen und -gespräche

Flächenausweisungen rufen bereits Kritik hervor, obwohl die Anlagen selbst noch gar nicht errichtet sind. Mit der Ausweisung ist jedoch absehbar, dass sich mit Umsetzung der Planung Natur und Landschaft verändern und Emissionen u. a. in Form von Lärm und Verkehr entstehen. Gleichzeitig entwickelt sich die Sorge, dass Immobilien an Wert verlieren. Auch wenn mitunter der Verdacht entsteht, dass Themen in den Vordergrund geschoben werden, die möglicherweise nicht für den Konflikt entscheidend sind (z. B. Sinnhaftigkeit der Flächenausweisung und möglicher Windenergieanlagen), und andere Themen zurückgehalten werden, die möglicherweise für den Einzelnen wichtiger sind (z. B. Immobilienwertverlust), so müssen doch relevante angesprochene Themen adressiert werden. Hier bieten sich öffentliche Expertendialoge an, bei denen gezielt als allparteilich geltende Experten oder hilfsweise Pro- und Contra-Experten gemeinsam eingeladen werden.

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

4.2.4 Mediation

Gem. § 4b Satz 2 BauGB kann die Gemeinde einem Dritten die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen. Danach kann je nach konkreter Planungssituation eine geeignete Verfahrensart gewählt werden. Das muss nicht unbedingt eine Mediation sein, denn für diese gibt es klare methodische Vorgaben. So kann es sein, dass eine einvernehmliche Festlegung der Konfliktparteien auf ein gemeinsames Verfahren oder einen Mediator nicht funktioniert. Dann kann auch eine Schlichtung, ein Schiedsverfahren oder ein Runder Tisch hilfreich sein. Wichtig ist, dass dieses Verfahren von neutraler Seite initiiert und organisiert wird. Dies sollte Aufgabe der Zentralen Stelle sein.

Von Seiten der Zentralen Stelle soll ein Methoden- und Dienstleisterpool zur Verfügung gestellt werden, auf den Akteure vor Ort zugreifen können. Gemeinden, aber auch Bürgerinitiativen oder Bürgergruppen können ein solches Verfahren bei der Zentralen Stelle beantragen, die nach interner Prüfung eine Vorgehensweise festlegt.

5 Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

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

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

Die gleichzeitige Errichtung mehrerer Windenergieanlagen unterliegt grundsätzlich einem vereinfachten Genehmigungsverfahren, also einem Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Erst das Errichten von mehr als 20 Windenergieanlagen auf einer Fläche oder die Feststellung der Behörde, dass auch die Errichtung einer geringeren Anzahl dieser Anlagen aufgrund wesentlicher Umweltauswirkungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, führt zu einem förmlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch Biogasanlagen unterfallen – sofern sie einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen – regelmäßig dem vereinfachten Genehmigungsverfahren. Da Biogas- und Windenergieanlagen auch unterhalb der Mengenschwelle des öffentlichen Verfahrens für Konflikte sorgen, wird vorgeschlagen, diese Schwellen zu senken, damit häufiger die öffentlichen Konflikte in förmlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bearbeitet werden können. Die verbleibenden vereinfachten Verfahren sind so zu gestalten, dass die Verfahren ihre Aufgabe, nämlich der Bearbeitung öffentlicher Konflikte, nachkommen können.

Um zu gewährleisten, dass auch bei einer geringeren Anzahl von Windenergieanlagen eine Pflicht zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung besteht, sollte die Anzahl von Windenergieanlagen in Nr. 1.6.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV verringert werden. Im Hinblick auf Biogasanlagen müssten die Schwellenwerte im Anhang 1 zur 4. BImSchV⁴¹ nach unten gesetzt werden.

⁴¹ S. hierzu im folgenden Text.

Genehmigungsverfahren

Beschreibung des Prozesses

In Baden-Württemberg werden immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren von den Landkreisen durchgeführt. Bei mehr als 20 Windenergieanlagen muss ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden.⁴² Die Errichtung von 3 bis 20 Windenergieanlagen unterliegt bei einem positiven Ergebnis der Vorprüfung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ebenfalls einem förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung.⁴³ Fällt die Vorprüfung hingegen negativ aus, verbleibt es beim vereinfachten Genehmigungsverfahren ohne Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Genehmigung von einer oder zwei Windenergieanlagen erfolgt immer im einfachen Genehmigungsverfahren.

Biogasanlagen unterliegen in unterschiedlicher Ausgestaltung dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Ab einer Feuerungswärmeleistung von 10 MW oder bei Verbrennungsmotor- oder Gasturbinenanlagen⁴⁴ ab einer Feuerungswärmeleistung von einem Megawatt ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchzuführen. Ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung findet erst bei 50 MW Feuerungswärmeleistung statt.⁴⁵ Für die hier betrachteten dezentralen Kleinanlagen scheidet das Erreichen dieser Feuerungswärmeleistung jedoch aus. Einem vereinfachten Genehmigungsverfahren unterfallen Biogasanlagen auch dann, wenn sie über ein Güllelager von 6500 m³ Lager volumen oder mehr verfügen.⁴⁶ Nicht zuletzt sind Biogasanlagen immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig, wenn sie Gülle zur Verwertung durch anaerobe Vergärung (Biogas erzeugung) einsetzen. Bei einer Durchsatzkapazität von weniger als 100 Tonnen je Tag ist ein Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, soweit die Produktionskapazität von Rohgas 1,2 Mio. Normkubikmeter je Jahr oder mehr beträgt.⁴⁷ Liegt die Durchsatzkapazität bei 100 Tonnen Gülle oder mehr je Tag, ist für die Biogasanlage ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.⁴⁸ Liegt die Durchsatzkapazität unter 50 Tonnen Gülle am Tag, kann eine Vorprüfung des Einzelfalls die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedingen, womit auch wiederum ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.

Vor Eröffnung des formellen Genehmigungsverfahrens führen die Behörden Gespräche mit dem Vorhabenträger, um die Vollständigkeit der Unterlagen sicherzustellen.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Windenergieanlagen:

Lärmemissionen können durch Abstandsregelungen und Betriebsvorgaben (z.B. schallschutzoptimierter Teilleistungsbetrieb in der Nacht) vermindert und Artenschutz kann durch Betriebsvorgaben (z.B. Fledermaus optimierter Betrieb) oder die Standortauswahl (z.B. Berücksichtigung von Vögeln und Vogelzugrouten) verbessert werden.

⁴² Nr. 1.6.1 Anhang 1 4. BImSchV.

⁴³ Nr. 1.6.2 und 1.6.3 Anlage 1 UVPG.

⁴⁴ Nr. 1.2.2.2 Anhang 1 4. BImSchV.

⁴⁵ Nr. 1.2.2.1 Anhang 1 4. BImSchV.

⁴⁶ Nr. 8.13 Anhang 1 4. BImSchV.

⁴⁷ Nr. 1.15 und 1.16 Anhang 1 4. BImSchV.

⁴⁸ Nr. 8.6.3 Anhang 1 4. BImSchV.

Diesbezüglich existieren Hinweise⁴⁹ oder klare rechtliche Vorgaben. Im formellen Genehmigungsverfahren wird der Vorhabenträger nicht freiwillig über das rechtlich Notwendige hinausgehen. Die Genehmigungsbehörde kann ohne Zustimmung des Vorhabenträgers nur bedingt zusätzliche materielle Anforderungen stellen. Allerdings können im informellen Dialog weitergehende Kompromisse gefunden werden.

Biogasanlagen:

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

Die Kommune ist gegebenenfalls als finanziell beteiligter Akteur im Interessenskonflikt. Die Genehmigungsbehörde als Teil der Kreisverwaltung ist unter Umständen durch die Lokalpolitik beeinflusst.

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

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

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

Anwohner und kritisch eingestellte Bürger schließen sich spätestens jetzt zu Initiativen zusammen. In den internen Meinungsbildungsprozessen der kritischen Initiativen wie der Promotoren (Flächeneigentümer, Genossenschaftsmitglieder) setzt sich üblicherweise Grundsatzkritik durch.

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

Interventionszeitpunkte und -methoden

Um dem Eindruck entgegenzuwirken, durch die Vorgespräche zwischen Behörde und Vorhabenträger sei bereits „Kumpanei“ entstanden, empfiehlt es sich, zu einem sehr frühen Zeitpunkt Bürgervertrauensleute⁵⁰ oder die Öffentlichkeit hinzuziehen und diese an diesen Vorgesprächen zu beteiligen. Bei Vorhaben, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, eignet sich insbesondere der Scoping-Termin dazu, die Öffentlichkeit oder die Bürgervertrauensleute, hinzuzuziehen.

⁴⁹ S. z. B. die Hinweise der LUBW zur Untersuchung von Fledermausarten bei Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/216927/Untersuchungsumfang_Fledermaeuse_Endfassung_01_04_2014.pdf?command=downloadContent&filename=Untersuchungsumfang_Fledermaeuse_Endfassung_01_04_2014.pdf.

⁵⁰ Siehe zu diesen Kapitel 2.2.1.

Gerade im Genehmigungsverfahren und parallel zu diesem sind z. B. Visualisierungen und spezielle öffentliche Veranstaltungen (mit Flächen-Begehung) sinnvoll. Im Eskalationsfall können partizipative Gruppendiskussionen oder Bürgerwerkstätten sinnvoll sein. Um spezielle Konflikte zu lösen, können Runde Tische und Mediationsverfahren eingesetzt werden.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

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

5.1 Verständliche Information

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

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

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

Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kann Jedermann innerhalb des Zeitraums der Auslegung der Antragsunterlagen und zwei Wochen danach Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Mit dem Erheben der Einwendungen wird der Einwender Verfahrensbeteiligter im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind Einwendungen im weiteren Verfahren von der Genehmigungsbehörde und auch später von Gerichten nicht mehr zu berücksichtigen. Aus diesem Grund erscheint es elementar, dass die Öffentlichkeit über ihre rechtlichen Mitwirkungs- und Einwendungsmöglichkeiten informiert wird. Dies muss bereits in der offiziellen Bekanntmachung durch die Genehmigungsbehörde erfolgen. Allerdings erscheint es sinnvoll, diese Aspekte zusätzlich in Broschüren oder erklärenden Filmen zu erläutern. Hierzu könnte die Zentrale Stelle der Genehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger beratend zu Seite stehen.

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

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

5.2 Dialog und Beteiligung

Aufgrund der Erfahrungen mit Stuttgart 21 wurde in der juristischen Fachpresse und auf Gesetzgebungsebene über die Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert. Ergebnis dieser Diskussionen war die Einführung des Konzepts einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahren des Bundes. Seit 2013 soll die Genehmigungsbehörde bei Verwaltungsverfahren auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken.⁵¹ Diese Hinwirkungspflicht der Behörde entsteht bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren allerdings erst dann, wenn diese bundesrechtliche Vorschrift in das Landesrecht übernommen wurde. Dies ist in Baden-Württemberg durch § 2 Abs. 1 Umweltverwaltungsgesetz erfolgt. Danach ist bei Vorhaben, die einer verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen,⁵² eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung obligatorisch.

Wird eine Umfeldanalyse mit Konflikt-Screening durchgeführt (Kapitel 2.5), können dadurch wichtige Erkenntnisse für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt werden. Ferner kann die Behörde im Austausch mit der Gemeinde, dem Vorhabenträger und den Bürgervertrauensleuten feststellen, auf welche Themen sich die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beziehen und wie diese durchgeführt werden sollte.

5.2.1 Öffentliche Veranstaltungen

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

- > regulierte Formen des Austauschs von Pro und Contra möglich sind (z. B. mit dem Instrument „speakers' corner“),
- > Raum für individuelle Fragen und Austausch mit Fachleuten auf Augenhöhe besteht,
- > eine allparteiliche Moderation sowie glaubwürdige Expertise (siehe Kapitel 5.2.3) bereit steht und
- > verständliche und realistische Darstellungen der möglichen zukünftigen Anlagen und ihrer Auswirkungen erfolgen (z. B. über Vor-Ort-Begehungen mit Simulationen).

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

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

⁵¹ § 25 Abs. 3 BVwVfG.

⁵² Dies betrifft vor allem große Vorhaben, wie beispielsweise Windparks mit mehr als 20 Windenergieanlagen.

5.2.2 Partizipative Gruppendiskussion und Bürgerwerkstätten

Auch hier gilt, was in Kapitel 4 (Bauleitplanung) bereits erläutert wurde. Damit die Menschen vor Ort Probleme ansprechen können, die nicht direkt für das förmliche Verfahren relevant sind, die aber dennoch für den Verlauf der potentiellen Kontroverse Bedeutung haben, ist es sinnvoll, Formate bereit zu halten, innerhalb derer es möglich ist, sich in einem geschützten, nicht der breiten Öffentlichkeit zugänglichen Rahmen zu äußern. So können z. B. zusammen mit Bürgern, die nicht unmittelbar involviert sind, Wirkungen der geplanten Anlage auf Anwohner, Landschaft und Region erörtert werden (siehe dazu insbesondere die unter Kapitel 7 angesprochenen „weichen“ Themen). Weiterhin besteht die Möglichkeit, ohne Vorfestlegung alle Argumente auszutauschen, Unsicherheit und Unentschiedenheit zu zeigen, ohne einer Position zugeordnet zu werden oder sich zu irgendeiner Fraktion bekennen zu müssen.

Ein geeignetes Mittel, um auch solchen Äußerungen Raum zu geben, ist die partizipative Gruppendiskussion. Dabei wird die Methode der Fokusgruppe, die normalerweise bei empirischen Erhebungen Anwendung findet, so eingesetzt und angepasst, dass sie dem Dialog dient. Gruppendiskussionen dauern drei bis fünf Stunden und finden typischerweise in einem abgeschlossenen Raum z. B. Nebenraum einer Gastwirtschaft, einer Schule oder in einem Vereinsgebäude statt. Gruppendiskussionen sollten von zwei erfahrenen Moderatoren geleitet werden. Wenn die Teilnehmer es explizit erlauben, kann die Diskussion aufgezeichnet und ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden, das an alle verschickt wird. Wichtige Diskussionspunkte sollten an einem Flip-Chart dokumentiert werden. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, die Punkte und Fragen, die in den Gruppendiskussionen angesprochen werden, in den Fragenkatalog (FAQs), der öffentlich im Netz beantwortet wird, zu übernehmen. Dazu muss allerdings ein Konsens hergestellt werden. An Gruppendiskussionen nehmen normalerweise acht bis 14 Personen teil. In Gruppendiskussionen können nicht nur Laienmeinungen ausgetauscht, es können auch Fachfragen diskutiert werden. Deshalb sollte eine Person mit großer Expertise anwesend sein, die bereit und dazu in der Lage ist, Fachfragen umfassend zu beantworten. Entscheidend ist, dass die Teilnehmer mit Hilfe eines transparenten Verfahrens eingeladen werden (vgl. Kapitel 2.2.2).

Es wird empfohlen, zusätzliche informelle Dialogformate einzuführen:

- > Damit in einem geschützten Raum auch Themen und Probleme angesprochen werden können, die nicht in das formelle Verfahren eingebracht werden, bieten sich partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten an.
- > Sie sollten von erfahrenen Moderatoren vorbereitet und geleitet werden.
- > Zusätzlich können Experten eingeladen werden, die den Teilnehmern Fachfragen beantworten.
- > Das Einladungsverfahren muss nachvollziehbar sein.
- > Legitimität aus Sicht aller Beteiligten hat höchste Priorität.
- > Die Diskussionsergebnisse können als anonymisierte Protokolle den Teilnehmern zugesendet oder als verdichtete Berichte veröffentlicht werden. Die Verwendung der Ergebnisse im weiteren Verfahren muss vorher festgelegt und entsprechend kommuniziert werden.

5.2.3 Expertenanhörungen

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

Für die Klärung fachlich-sachlicher Konfliktthemen bietet sich das Instrument des Experten-Dialogs an, bei dem Pro- und Contra-Experten unter externer Moderation in verständlicher Form miteinander diskutieren. Wichtig ist, dass das Ergebnis breit und in einfacher Sprache den Bürgern in der Gemeinde kommuniziert wird. Auch die Methode der Gruppendiskussion (s. Kapitel 5.2.2.) kann eingesetzt werden.

Das Immissionsschutzrecht kennt bisher keine von Experten geleiteten Dialogformate. Die Durchführung derartiger Formate könnte jedoch dann angebracht erscheinen, wenn sich im Rahmen des Konflikt-Screenings bereits abzeichnet, dass die Gesamtsituation zur Genehmigung der Anlage von Konflikten beeinflusst ist und es somit zu Verzögerungen im gesamten Genehmigungsverfahren kommen könnte. Der Vorhabenträger sollte dann zusammen mit der Zentralen Stelle und der Genehmigungsbehörde an der Durchführung solcher partizipativen Dialogformate interessiert sein.

5.2.4 Runder Tisch und Mediation

§ 4 des Umweltverwaltungsgesetzes Baden-Württemberg sieht neben der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor, dass die zuständige Genehmigungsbehörde bei umweltbedeutsamen Vorhaben, bei denen sich erhebliche Konflikte mit der betroffenen Öffentlichkeit abzeichnen, dem Vorhabenträger vorschlagen kann, eine „Umweltmediation“ durchzuführen.

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

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

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

5.2.5 Den Erörterungstermin ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Erörterungstermin stößt bei konfliktbehafteten Vorhaben auf ein erhöhtes öffentliches Interesse. Zweck des Erörterungstermins ist es, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit dies für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann. Er soll denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, Gelegenheit geben, ihre Einwendungen zu erläutern. Er soll der Behörde dazu dienen, eine intensive Sachaufklärung zu betreiben. Dabei kommt es häufig zu Konflikten. Vielfach wird der Erörterungstermin einerseits als Kampfarena zwischen den Vorhabengegnern und dem Vorhabenträger genutzt. Andererseits findet er in der breiten Öffentlichkeit oft nur anfängliche oder gar keine Beachtung, da diese die fachlichen Themen, die auf dem Erörterungstermin behandelt werden, nicht versteht. So kann die Öffentlichkeit ihre Bedenken und Einwendungen nicht verständlich formulieren und der Vorhabenträger kann wiederum seine Ausführungen nicht verständlich für fachfremdes Publikum erläutern.

Um diese Kommunikationshürden zu überwinden, werden folgende Vorschläge unterbreitet:

- > Im Vorfeld des Erörterungstermins finden Veranstaltungen statt, die die Vorgehensweise erklären, die kritischen Themen aufbereiten und damit die Verfahrensmündigkeit stärken.
- > Parallel dazu werden einfach verständliche Informationen in der Presse veröffentlicht oder über Postwurfsendungen verteilt. Insbesondere eine verständliche Kurzfassung würde diesem Zweck dienen.
- > Im Rahmen des Erörterungstermins sollte eine Art „Dolmetscher“ zur Unterstützung des Verhandlungsleiters eingesetzt werden. Er würde beiden Parteien behilflich sein und könnte somit zum Gelingen des Erörterungstermins beitragen. Nach geltendem Recht muss der Verhandlungsleiter ein Vertreter der Genehmigungsbehörde sein. Er darf darüber hinaus weder Beteiligter noch befangen sein und nicht aus der Mitte der Versammlung gewählt werden. Deswegen erscheint es besonders wichtig, dass der Verhandlungsleiter über die nötige Ausbildung und Erfahrung im Umgang mit destruktiven Formen der Konfliktaustragung verfügt. Auch wäre hier eine Unterstützung durch die Zentrale Stelle zur Konfliktbegleitung denkbar. Ferner kann die Praxis dergestalt geändert werden, dass Bürgervertrauensleute dem Verhandlungsleiter zur Seite stehen und bei der Übersetzung der Anliegen der Öffentlichkeit mitwirken.
- > Um die Vermischung von politischen und rechtlichen Arenen, die bei Erörterungsterminen häufig feststellbar sind, zu vermeiden, könnte der rechtlich-fachliche Diskurs parallel um eine Arena für die politisch-kommunikative Auseinandersetzung ergänzt werden. Zu diesem Zweck können während des Erörterungstermins öffentliche Veranstaltungen stattfinden, bei denen die Themen des Erörterungstermins (sowie weitere Themen, die dort keinen Platz haben), politisch diskutiert werden können.

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

Es wird vorgeschlagen, die Regeln für den Erörterungstermin im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wie folgt zu ändern:

- > Der Verhandlungsleiter sollte durch kommunikative Fachleute („Dolmetscher“) und Bürgervertrauensleute unterstützt werden.
- > Das die Verhandlung leitende und begleitende Behördenteam wird im Vorfeld auf Vermittlung der Zentralen Stelle geschult und während des Verfahrens bei Bedarf ge-coacht.

- > Parallel zu den Erörterungsterminen finden abendliche Diskussionsforen statt, um die im Erörterungstermin nicht verortete politisch-kommunikative Auseinandersetzung zu ermöglichen.

Sowohl für förmliche als auch für vereinfachte Verfahren wird vorgeschlagen:

- > Vor Beginn des Erörterungstermins sollen öffentliche Dialogforen zur Stärkung der Verfahrensmündigkeit stattfinden.
- > Die verständlichen Kurzfassungen werden über die Presse oder über Postwurfsendungen verteilt.

6 Das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren

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

Die Baugenehmigung ist eine gebundene Entscheidung. Der zuständigen Behörde wird bei der Entscheidung über das Vorhaben kein Ermessensspielraum eingeräumt. Die Anforderungen zur Erteilung der Baugenehmigung ergeben sich aus den Landesbauordnungen. Bauliche Anlagen müssen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen. Das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren kennt bisher keine Öffentlichkeitsbeteiligung und auch keine Umweltverträglichkeitsprüfung. Beteiligt werden neben dem Antragsteller nur die unmittelbar betroffenen Nachbarn.

Baugenehmigungsverfahren

Beschreibung des Prozesses

In Baden-Württemberg werden bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren von den Kommunen und Verwaltungsgemeinschaften durchgeführt. Die unmittelbaren Nachbarn werden informiert und erhalten Gelegenheit, ihre Interessen geltend zu machen. Allerdings sind Biogasanlagen bei Einhaltung vorgegebener Voraussetzungen grundsätzlich im Außenbereich privilegiert und sollen in der Regel auch dort errichtet werden, so dass es nur selten unmittelbare Nachbarn gibt.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

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

Zu beachten ist, dass für diese Aspekte klare rechtliche Vorgaben existieren. Der Vorhabenträger wird nicht freiwillig über das rechtlich Notwendige hinausgehen und die Genehmigungsbehörde kann ohne Zustimmung des Vorhabenträgers nur zusätzliche materielle Anforderungen stellen, wenn der Stand der Technik dies fordert.

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

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

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

Anwohner und kritisch eingestellte Bürger können sich auch in Bezug auf die Verhinderung von Biogasanlagen zu Initiativen zusammenschließen. In den internen Meinungsbildungsprozessen der kritischen Initiativen wie der Promotoren (z. B. örtliche Landwirte, die Mais für die Anlage anbauen) setzt sich üblicherweise die Grundsatzkritik durch.

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

Interventionszeitpunkte und -methoden

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

Parallel zum Baugenehmigungsverfahren können je nach Konfliktlage auch Visualisierungen und spezielle öffentliche Veranstaltungen sinnvoll sein. Darüber hinaus können zusätzlich Fokusgruppen oder Bürgerwerkstätten eingesetzt werden. Je nach Konfliktart und Form bietet sich auch der Einsatz von Runden Tischen und Mediationsverfahren an.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

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

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

6.1 Verständliche Information

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

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

6.2 Dialog und Beteiligung

Wie bereits in Kapitel 5.2 dargestellt, wurde in das Verwaltungsverfahrenrecht die Hinwirkungspflicht der Genehmigungsbehörde zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt. Diese Pflicht gilt für alle Vorhaben, deren Auswirkungen mehr als nur lokal sind. Dies ist bei Baugenehmigungen in der Regel nicht der Fall, aber auch nicht auszuschließen. Wenn Biogasanlagen ausnahmsweise weitreichende Auswirkungen haben und deshalb das Interesse vieler Bürger wecken, gilt die Hinwirkungspflicht auch für diese. Ausnahmsweise können also auch bauordnungsrechtlich genehmigungsbedürftige Vorhaben in den Anwendungsbereich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fallen.

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

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

6.2.1 Öffentliche Veranstaltungen

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

Angemessene Veranstaltungsformate könnten solche sein, bei denen

- > regulierte Formen des Austauschs von Pro und Contra möglich sind (z. B. mit dem Instrument „speakers' corner“),
- > Raum für individuelle Fragen und Austausch mit Fachleuten auf Augenhöhe besteht,
- > eine allparteiliche Moderation sowie glaubwürdige Expertise (siehe Kapitel 5.2.3) bereit steht und
- > verständliche und realistische Darstellungen der möglichen zukünftigen Anlagen und ihrer Auswirkungen erfolgen (z. B. über Vor-Ort-Begehungen mit Simulationen).

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

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

6.2.2 Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten

Auch für diesen Verfahrensabschnitt wird analog noch einmal dargestellt, was in Kapitel 4 (Bauleitplanung) und 5 (immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren) bereits angesprochen wurde: Damit die Menschen vor Ort Probleme ansprechen können, die nicht direkt für das formelle Verfahren relevant sind, die aber dennoch für den Verlauf der potentiellen Kontroverse Bedeutung haben, ist es sinnvoll, Formate bereit zu halten, innerhalb derer es möglich ist, geschützt zu sprechen. Ein geeignetes Mittel, um auch solchen Äußerungen Raum zu geben, ist die partizipative Gruppendiskussion (s. Kapitel 4.2.2).

Es wird empfohlen, zusätzliche informelle Dialogformate einzuführen:

- > Damit in einem geschützten Raum auch Themen und Probleme angesprochen werden können, die nicht in das formelle Verfahren eingebracht werden, bieten sich partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten an.
- > Sie sollten von erfahrenen Moderatoren vorbereitet und geleitet werden.
- > Zusätzlich können Experten eingeladen werden, die den Teilnehmern Fachfragen beantworten.
- > Das Einladungsverfahren muss nachvollziehbar sein.
- > Legitimität aus Sicht aller Beteiligten hat höchste Priorität.
- > Die Diskussionsergebnisse können als anonymisierte Protokolle den Teilnehmern zugesendet oder als verdichtete Berichte veröffentlicht werden. Die Verwendung der Ergebnisse im weiteren Verfahren muss vorher festgelegt und entsprechend kommuniziert werden.

6.2.3 Expertenanhörungen

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

Für die Klärung fachlich-sachlicher Konfliktthemen bietet sich in sehr umstrittenen Verfahren ausnahmsweise das Instrument des Experten-Dialogs an, bei dem Pro- und Contra-Experten unter externer Moderation in verständlicher Form miteinander diskutieren. Wichtig ist, dass das Ergebnis breit und in einfacher Sprache in der Kommune kommuniziert wird. Auch die Methode der Gruppendiskussion (s. Kapitel 4.2.2.) kann eingesetzt werden.

7 Themen mit begrenzter Entscheidungsrelevanz

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

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

7.1 Heimat und Landschaft

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

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

Sicherlich gibt es kein verbrieftes Recht auf unveränderte Landschaft. Es sollte aber die Möglichkeit geben, sich über bewahrenswerte Aspekte der Landschaft auszutauschen. Dabei ist es allerdings wichtig, darauf zu achten, dass sich nicht nur die lauten, kritischen Gruppen zu Wort melden, sondern auch die Meinung leiserer Gruppen wahrgenommen wird. Mögliche kommunikative Instrumente zum Umgang mit dieser Situation wären z. B. Projekte, bei denen die Sichtweisen bestimmter Alters- oder Bevölkerungsgruppen (z. B. Schüler, Eigenheimbesitzer, Wanderer, Rentner ...) etwa in Form von Szenario-Workshops berücksichtigt werden.

Angesichts der Tatsache, dass Konflikte auch durch ökonomische Fragen oder zumindest das Gefühl, benachteiligt zu sein, ausgelöst werden können, erscheint es hilfreich, ebenfalls die Frage zu thematisieren, wer welchen finanziellen Vorteil von der Anlage hat und welchen Beitrag sie zur Energiewende leistet. Dabei geht es weniger um die Suche nach finanziellen Kompromissen als um die Möglichkeit, Sorgen und subjektive Haltungen auszudrücken, diese aber in einen größeren Kontext zu stellen.

7.2 Immobilienwertverlust

Untersuchungen haben gezeigt, dass Immobilien- und insbesondere Eigenheimbesitzer überproportional stark als Kritiker von dezentralen Energieanlagen auftreten.⁵³

Häufig liegt eine Konfliktursache in der Befürchtung von Bürgern, dass der Wert ihrer Immobilien durch die Realisierung eines Vorhabens beeinträchtigt wird. Grund hierfür können sowohl konkrete Immissionen oder Veränderungen von Sichtbeziehungen sein („Verschandelung“ der Aussicht), es können aber bei sehr weitreichenden Vorhaben auch Immobilienpreisveränderungen durch Imageveränderungen des betroffenen Stadtteils oder Ortes befürchtet werden. 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 solche Verluste zu schützen, muss das Vorhaben aus Sicht der Betroffenen verhindert werden. Da das Recht in der Regel keinen Schutz vor solchen Folgen vorsieht, werden Konflikte um Immobilienpreisänderungen häufig maskiert, indem andere Aspekte vorgeschoben werden, denen eine rechtliche Relevanz zugemessen wird. Wird die Sorge dagegen ernst genommen und ein Forum geboten, in dem sie artikuliert werden kann und in dem der Frage nachgegangen wird, ist eine Maskierung nicht mehr erforderlich.

Der erste Schritt wäre, in einem möglichst objektiven Verfahren zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß Befürchtungen von Wertverlust gerechtfertigt sind. Dies lässt sich fachlich untersuchen. Dabei sind die ohnehin vorliegenden Varianzen, wie sich Immobilienpreise bilden, zu berücksichtigen. Darauf aufbauende Gutachten können Spannen aufzeigen, in denen sich bestimmte Vorhabenfolgen auf die Preise auswirken können⁵⁴ und damit zur Versachlichung beitragen.

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

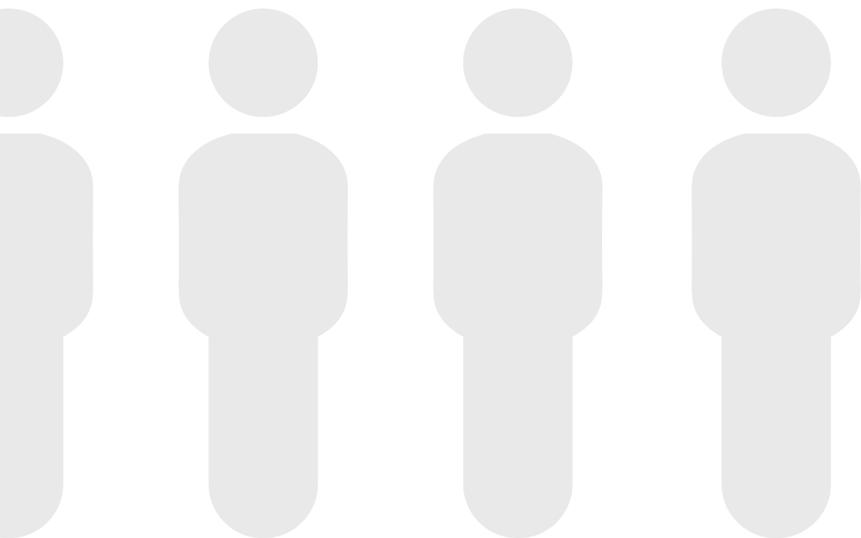
53 S. z. B. Marg, u. a.: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“, Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende; in: Walter, u. a., *Die Neue Macht der Bürger, Was motiviert die Protestbewegungen?* 2013, 94–138.

54 Siehe zu Beispielen für Gutachten, die im Zusammenhang mit Dialogverfahren zu Infrastrukturvorhaben erstellt wurden, 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 findet sich in der 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.

Dezent Zivil



Dezent Zivil



Impressum

Autoren: Alexander Roßnagel, Christoph Ewen, Konrad Götz.

Barbara Birzle-Harder, Tomas Hefter, Anja Hentschel, Michel-André Horelt,
Antonia Hüge, Carla Schönfelder.

Stand: Dezember 2014, leicht aktualisiert Mai 2015.

Kontakt: uni-kassel@dezent-zivil.de

Layout: www.3fdesign.de, Darmstadt

© *dezent zivil*
Kassel, Mai 2015