



# Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende Leitfaden für Behörden

## Grundsätze informeller Konfliktdialoge

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

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

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

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

Im Auftrag des Umweltbundesamtes.

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

Autoren:

Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

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

Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt

Layout & Grafiken:

3f design, Darmstadt, [www.3fdesign.de](http://www.3fdesign.de)

Illustrationen der Eskalationsstufen (Seiten 20 – 21):

Illustration © Burkard Pfeifroth

Fotos (jeweils von links nach rechts):

Seite 1\_1: shutterstock.com©absolut, Seite 1\_2: shutterstock.com©2007,

Seite 1\_3: pixelio.de©Q.pictures, Seite 1\_4: 3fdesign.de©Sibylle Schmidtchen

*Oktober 2014*

## Vorwort

Der Umbau der Energieversorgung in Deutschland erfordert eine Vielzahl von Anlagen zur Gewinnung, Speicherung und Übertragung von Energie. Hierzu gehören vor allem Bio-masse-, Windenergie- und Geothermieanlagen sowie Pumpspeicherwerke und Höchstspannungsleitungen. Eine Vielzahl von Planungen solcher Anlagen scheitert jedoch auf dem Weg zur Realisierung. Dabei sind Bürgerproteste zwar nicht die alleinige Ursache: Zuweilen führen auch eine mangelnde Wirtschaftlichkeit oder entgegenstehende öffentliche Interessen zum Scheitern der Planung. Jedoch werden im vorliegenden Leitfaden Konflikte mit Bürgerinnen und Bürgern im Vordergrund stehen.

Wenn wir im Folgenden Empfehlungen und Hinweise für den Umgang mit möglichen Konflikten in Planungs- und Genehmigungsverfahren geben, so tun wir das vor dem Hintergrund unserer eigenen Kenntnisse und Erfahrungen – nicht nur aus langjährigen Forschungstätigkeiten im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung und Konfliktmanagement, sondern vor allem auch aus der Praxis. Die Autorinnen und Autoren sind selbst vielfältig in solche Verfahren eingebunden – als Durchführende, Moderierende, Fachexpertinnen und -experten oder in beobachtenden Rollen. Wir haben uns bewusst entschieden, diesen Leitfaden gemeinsam zu erarbeiten, um die verschiedenen Perspektiven der drei Partner zusammen zu führen: Von der Expertise für öffentliche Verwaltungen über Konfliktschlichtung und Dialog bis hin zu dem umfassenden Blick auf Fragen rund um erneuerbare Energien, deren Transport und Speicherung, Umweltschutz und Lebensqualität. Wir hoffen, unsere Erfahrung und Expertise im kommunikativen Umgang mit möglicherweise konfliktbehafteten Vorhaben in eine verständliche, praxisgerechte Form gebracht zu haben, um sie für Sie nutzbar zu machen.

Wir haben uns bemüht, möglichst viele praxisnahe Beispiele zu den einzelnen Schritten des Leitfadens zu bilden. Dass diese Beispiele die Komplexität der Realität nicht abbilden, sondern zur Illustration lediglich idealtypisch in der Praxis auftretende Gesichtspunkte zusammenfassen, ist gewollt.

Zur praktischen Nutzbarkeit gehört übrigens auch, dass es unserer Auffassung nach weder notwendig noch hilfreich ist, in jedem Verfahren ergänzende Maßnahmen der Konfliktminderung vorzusehen. Vielmehr wollen wir dazu beitragen, dass man so früh wie möglich diejenigen Fälle systematisch erkennen und analysieren kann, in denen derartige Maßnahmen erforderlich sind – um dort gezielt die am besten gangbaren Wege auszuloten und zu beschreiten.

Zu diesen „Grundsätzen informeller Konfliktdialoge“ gehören fünf vorhabensspezifische Leitfäden (Windenergie, Biomasseanlagen, Höchstspannungsleitungen, Pumpspeicherkraftwerke, Anlagen der tiefen Geothermie). Diese fünf Leitfäden wollen Sie bei dem Entscheidungsweg unterstützen, ob und wenn ja wie informelle konfliktmindernde Verfahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Anlagentyps angewendet werden sollten.

*Jan Ziekow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer*

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

*Christoph Ewen, team ewen, Darmstadt*

## Inhaltsübersicht

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Vorwort</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Inhaltsübersicht</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1. Einführung</b>  | <b>5</b>  |
| a) Adressaten des Leitfadens  | 5         |
| b) Reichweite und Grundannahmen des Leitfadens  | 5         |
| c) Aufbau und Nutzung dieses Leitfadens   | 8         |
| <b>2. Bedeutung und Leistungsfähigkeit informeller konfliktmindernder Verfahren</b>                         | <b>11</b> |
| a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?  | 11        |
| b) Begriff, Ziele und Stufen informeller konfliktmindernder Verfahren                                       | 11        |
| c) Leistungsfähigkeit informeller Verfahren, insbesondere in Ergänzung formeller Öffentlichkeitsbeteiligung | 13        |
| <b>3. Verantwortung und Rollen(verständnisse) verschiedener Akteure</b>                                     | <b>14</b> |
| a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?  | 14        |
| b) Zur Durchführung informeller Konfliktminderung in Betracht kommende Akteure                              | 14        |
| c) Neutralität der Zulassungsbehörde  | 16        |
| <b>4. Konfliktanalyse</b>   | <b>17</b> |
| a) Worum geht es hier und wofür ist das wichtig?  | 17        |
| b) Kooperatives Konflikts coping  | 17        |
| c) Konfliktanalyse 1  | 19        |
| d) Akteure in der Konflikt-Eskalation   | 22        |
| e) Konfliktanalyse 2 anschließen?   | 25        |

### Separat erschienene vorhabensspezifische Leitfäden

- > Konfliktdialog bei Biomasseanlagen
- > Konfliktdialog bei Windenergieanlagen
- > Konfliktdialog bei tiefer Geothermie
- > Konfliktdialog bei Pumpspeicherkraftwerken
- > Konfliktdialog bei Höchstspannungsleitungen

## 1. Einführung

### a) Adressaten des Leitfadens

Der vorliegende Leitfaden soll in erster Linie für die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter derjenigen staatlichen und kommunalen Behörden von Nutzen sein, die für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens zur Zulassung von Biomasse-, Windenergie- oder Geothermieanlagen, Pumpspeicherwerken oder Höchstspannungsleitungen zuständig sind. Sie sollen in die Lage versetzt werden, Konflikte zu erkennen, zu bewerten und daraus mit Blick auf die Durchführung ergänzender Verfahren der Bürgerbeteiligung angemessene Schritte zu entwickeln.

Die Methodik und Empfehlungen des Leitfadens werden aber auch anderen Personen und Stellen von Nutzen sein können, die mit potenziell oder tatsächlich konfliktbehafteten Vorhaben konfrontiert sind. In der Regel ist die Umsetzung von konfliktmindernden Verfahren bei den Vorhabenträgern angesiedelt. Die im Leitfaden entwickelten Methoden und Ansätze sind akteursübergreifend nutzbar und z. B. auch für Vorhabenträger nicht minder zielführend. Weitere Adressaten sind vor allem:

- > die für die Regionalplanung verantwortlichen Stellen,
- > die für das Raumordnungsverfahren zuständige Behörde und
- > die sog. Standortkommune, d. h. diejenige Gemeinde, auf deren Gebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll.

### b) Reichweite und Grundannahmen des Leitfadens

Dieser Leitfaden ist dem Ziel verpflichtet, für die Planung und Genehmigung von Vorhaben im Kontext der erneuerbaren Energien, nämlich Biomasse-, Windenergie- und Geothermieanlagen sowie Pumpspeicherwerken und Höchstspannungsleitungen, Entscheidungshilfen und Instrumente zum effektiven und rechtssicheren Umgang mit Konfliktsituationen an die Hand zu geben.

Diese Vorhaben werden in sehr unterschiedlichen Verwaltungsverfahren zugelassen, für die – je nach Bundesland – unterschiedliche Behörden zuständig sein können. Am Schluss des behördlichen Verfahrens stehen insbesondere die Erteilung einer Genehmigung oder der Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses. Diese Behördenentscheidungen, durch die die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen bestätigt und Verwirklichung sowie Betrieb eines Vorhabens freigegeben werden, werden in diesem Leitfaden zusammenfassend als Zulassung bezeichnet.

### *Formelle behördliche Zulassungsverfahren und informelle Konfliktminderung*

Für einige der genannten Vorhabentypen bestehen zum Zeitpunkt der Antragstellung für die Vorhabenzulassung bereits Vorgaben aus der Raumplanung. Wie die eigentlichen Zulassungsverfahren werden auch diese Planungen, insbesondere die Regionalplanung, in das Konzept dieses Leitfadens einbezogen. Gleiches gilt für dem eigentlichen Zulassungsverfahren vorangehende selbstständige Verfahren wie das Raumordnungsverfahren.

Die folgende Abbildung verdeutlicht am Beispiel eines idealtypischen Vorhabens mit vorlaufender Regionalplanung und der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens die – in der Praxis herzustellen – Verzahnung der gesetzlich geregelten formellen Verfahren mit Schritten der informellen Konfliktminderung (*zum Begriff der informellen konfliktmindernden Verfahren im Einzelnen unten in Kapitel 2. b)*:

Während in der rechten Spalte die verschiedenen Schritte der formellen Verfahren in chronologischer Reihenfolge von der Regionalplanung bis zum Betrieb nach Zulassung des Vorhabens dargestellt sind, finden sich in der linken Spalte zusätzliche informelle Maßnahmen, die parallel zu den formellen Verfahren zur Ermittlung, Analyse und ggf. Minderung von vorhabenbezogenen Konflikten ergriffen werden können. Dabei lassen sich zentrale Verknüpfungspunkte feststellen, an denen die informellen Maßnahmen mit den formellen Verfahren synchronisiert werden können (z. B. beim Hinwirken auf den Vorhabenträger gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG) oder an denen ein Transfer von Ergebnissen aus Schritten der informellen Konfliktminderung in das formelle Verfahren stattfinden kann (z. B. in Form einer Aufnahme derartiger Ergebnisse in die Gestaltung des Antrags durch den Vorhabenträger).

Diese erste Übersicht lässt noch keine Schlüsse darauf zu, über welche Inhalte zu welchem Zeitpunkt in Verfahren der informellen Konfliktminderung sinnvoll gesprochen werden kann. Viele schließlich zu einer Vorhabenzulassung führende Projektplanungen durchlaufen mehrere formelle Verfahren oder Verfahrensabschnitte, die zu einer Abschiebung von Entscheidungsinhalten führen. Regelmäßig kann nur in einem relativ frühen Stadium noch über das „Ob“ eines Vorhabens diskutiert werden, während das „Wie“ der Vorhabenrealisierung noch bis zum Erlass der behördlichen Zulassungsentscheidung zur Diskussion gestellt werden kann. Wann noch ergebnisoffen über welche Themen gesprochen werden kann, ist allgemeingültig nicht darstellbar, sondern in hohem Maße von den Besonderheiten der für die unterschiedlichen Vorhabentypen einzuhaltenden Verfahren abhängig. Daher muss für diese Fragen auf die entsprechenden Darstellungen in dem vorhabenspezifischen Teil dieses Leitfadens zu verwiesen werden.

### *Besonderheiten, wenn Verfahren politisch im Fokus stehen*

Uns ist bewusst, dass Planungs- und Zulassungsverfahren von Vorhaben neben den in diesem Leitfaden zu Grunde gelegten Abläufen und Konstellationen stark von übergeordneten kommunal-, landes- oder bundespolitischen Diskursen und Strategien überlagert sein können. Eine systematische Berücksichtigung solcher Konstellationen war im Leitfaden nicht möglich. Sie bilden nach unserer Einschätzung einen Sonderfall, der dann aber großen Einfluss haben kann. Dies kann dazu führen, dass manche von uns vorgeschlagenen Wege schwerer umsetzbar sind. Daher empfehlen wir, dass wo möglich von vornherein beim Konfliktscreening mit einbezogen wird, ob nach dem Stand erwartbar ist, dass – etwa in Wahlkämpfen – politische Interventionen erfolgen werden und welche Schlussfolgerungen z. B. hinsichtlich der Art, anzusiedelnder Ebene und Umfang konfliktmindernder Verfahren zu ziehen sind.

### Verzahnung formell – informell



typisierte Darstellung (NABeG)



**Abbildung 1:**  
Verzahnung formeller  
Öffentlichkeitsbetei-  
ligung mit informeller  
Konfliktminderung

Die Anzahl der „Männchen“ symbolisiert die Breite der Beteiligung, ihre Helligkeit den öffentlichen Bekanntheitsgrad und ihre Farbe den Einbezug anderer Personen als der üblicherweise sich beteiligenden, etwa durch Zufallsauswahl. Damit soll gezeigt werden, dass der meist kaum wahrgenommenen Öffentlichkeitsbeteiligung in frühen, aber relevanten Phasen eine besser wahrgenommene und breitere informelle Beteiligung im Hinblick auf frühe Konfliktminderung an die Seite gestellt werden kann. Kommt man zum förmlichen Genehmigungsverfahren, lassen sich vor, während und nach dem Verfahren zusätzliche Formen, etwa mit zufällig ausgewählten Bürgern, realisieren.

Trotz der überragenden Bedeutung der Verwirklichung der Energiewende steht nicht zu erwarten, dass Vorhaben, die diesem Zweck dienen, ohne Widerstände aus der Bevölkerung umgesetzt werden können. Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger durch zusätzliche informelle Verfahren kann dazu führen, dass eskalierte Konflikte zumindest entschärft und die Informationsgrundlagen für eine optimierte Konzeption des betreffenden Vorhabens verbreitert werden können. Beides gilt auch dann, wenn es sich um eine sog. gebundene Entscheidung handelt, bei der der Genehmigungsbehörde rechtlich keine Entscheidungsspielräume offen stehen.

### *Fokussierung auf konfliktäre Vorhaben*

Dieser Leitfaden geht davon aus, dass im „Normalfall“ die gesetzlich vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligungen zur Aufnahme der verschiedenen Interessen ausreichen. Der Wegweiser ist gedacht für Fälle, bei denen dieser „Normalfall“ nicht ausreicht.

Im Fokus stehen die Vorhaben, bei denen Konflikte abzusehen oder sogar schon offen zu Tage getreten sind. Im Idealfall ermöglicht der Leitfaden ein proaktives Verhalten – im Vorfeld von Konflikten. Er hilft aber auch dabei, bei bereits bestehenden Konflikten angemessen zu reagieren.

Auch bei solchen Vorhaben, bei denen die Durchführung zusätzlicher Beteiligungsverfahren sinnvoll sind, dürfen diese informellen Beteiligungen nicht den Bezug zu den formellen Verwaltungsverfahren verlieren. Daher beruht dieser Leitfaden auf einer größtmöglichen Verknüpfung der Möglichkeiten informeller Beteiligung mit den Schritten der formellen Verfahren.

## c) Aufbau und Nutzung dieses Leitfadens

### *Grundsätze informeller Konfliktdialoge und konkrete Hinweise*

Der vorliegende Leitfaden besteht aus zwei Teilen:

- > Der erste, grundsätzliche Teil erklärt die methodischen Grundlagen, deren Kenntnis für die Durchführung von informellen konfliktmindernden Verfahren unerlässlich ist. Dieser Teil vermittelt das Rüstzeug, auf dessen Grundlage überhaupt erst in einer der jeweiligen Situation angemessenen Weise auf drohende oder bestehende Konflikte reagiert werden kann. Das hier vermittelte Verständnis setzt die Nutzerin bzw. den Nutzer in die Lage, die notwendigen Analysen vorzunehmen, deren Ergebnisse zu bewerten und hieraus die situationsangemessenen Folgerungen zu ziehen.
- > Der zweite, vorhabenspezifische Teil des Leitfadens liegt für einzelne Vorhabentypen (Biomasse-, Windenergie- und Geothermieanlagen, Pumpspeicherwerke und Höchstspannungsleitungen) vor. Hier finden Sie Anleitungen und Beispiele, wie die in der Nutzung des grundsätzlichen Teils erarbeiteten Grundlagen in der von Ihnen festgestellten Situation am effizientesten und effektivsten konfliktmindernd in konkretes Handeln umgesetzt werden können. Eine Lektüre nur dieses vorhabenspezifischen, zweiten Teils ohne vorherige Bearbeitung des ersten, grundsätzlichen Teils ist daher nur bedingt zielführend.

Im Einzelnen enthält der erste, grundsätzliche Teil Ausführungen zu:

- > Begriff, Bedeutung und Leistungsfähigkeit informeller konfliktmindernder Verfahren (*Kapitel 2*). Dieses Kapitel erläutert, was dieser Leitfaden unter „informellen konfliktmindernden Verfahren“ versteht und welche Ziele mit solchen Verfahren verfolgt werden können. Des Weiteren wird auf das Verhältnis dieser Verfahren zu den gesetzlich vorgeschriebenen, formellen Öffentlichkeitsbeteiligungen eingegangen
- > den Akteuren, die im Rahmen der Planung und Zulassung von Vorhaben eine Rolle spielen (*Kapitel 3*). Dieser Abschnitt stellt die bei der Zulassung von Vorhaben auftretenden Akteure vor, soweit sie als Verantwortliche für die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren in Betracht kommen. Es werden ihre unterschiedlichen Rollen und die daraus zu formulierenden Folgerungen für die Verantwortlichkeit zur Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren verdeutlicht. Besonderes Gewicht wird dabei auf die Möglichkeiten der für das Zulassungsverfahren federführenden Behörde gelegt.

### *Inhalt des grundsätzlichen Teils*

- > den bei der Planung und Zulassung möglichen Konflikten, ihren Themen und Beteiligten sowie ihrer Analyse. Im Zentrum dieses Kapitels 4 steht das den Kern des methodischen Ansatzes dieses Leitfadens darstellende Konzept eines von zwei Stufen der Konfliktanalyse ausgehenden kontinuierlichen Konfliktmonitorings:
  - Die erste Stufe, die „Konfliktanalyse 1“, hilft dabei, Problemfälle frühzeitig zu identifizieren und vom „Normalfall“ unterscheiden zu können. Wird erkennbar, dass ein Konflikt möglich ist, dann liegt der Fokus darauf, wie mit dieser Situation umgegangen werden kann. Ansonsten ist keine über das förmliche Verfahren hinausgehende Aktivität erforderlich.
  - Für die Vorhaben, für die Konflikte erwartbar oder erkennbar sind, werden auf der zweiten Stufe der Konfliktanalyse weitere Analyseinstrumente zur Verfügung gestellt, um den konkreten Konflikt nach Typ, Beteiligten und Eskalationsgrad näher zu erfassen, denn nicht jeder Konflikt ist gleich.
- > Diese Instrumente ermöglichen es den Nutzerinnen und Nutzern des Wegweisers, für den jeweiligen Einzelfall die dem identifizierten Konflikttyp angemessenen und näher beschriebenen Formate eines informellen konfliktmindernden Verfahrens auszuwählen. Für die Durchführung des ausgewählten Formats bietet der Wegweiser dann im zweiten, vorhabenspezifischen Teil Hinweise zur zielführenden Ausgestaltung an.

Die folgende Abbildung 2 verdeutlicht die Struktur der Entscheidungen, die hinsichtlich der Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren zu treffen sind:

*Für das informelle  
Verfahren  
Verantwortlicher*

Zunächst ist einem Konfliktscooping unter Beteiligung der mit dem Vorhaben befassten Behörden und des Vorhabenträgers eine Entscheidung darüber zu treffen, wer für ein etwaig erforderliches informelles konfliktminderndes Verfahren verantwortlich sein soll. In Betracht hierfür kommen in erster Linie der Vorhabenträger und ggf. die Zulassungsbehörde, u.U. auch andere Stellen. Soll die Verantwortung beim Vorhabenträger liegen, so ist desweiteren darüber zu entscheiden, ob dieser von der Zulassungsbehörde vor dem Hintergrund von deren Erfahrungen mit dem Konflikt beraten werden soll (*dazu Kapitel 3. c*).

Der für die Durchführung Verantwortliche hat dann in einer ersten Stufe der Konfliktanalyse festzustellen, ob überhaupt ein zur Eskalation tendierender Konflikt droht oder schon vorliegt, der ein informelles konfliktminderndes Verfahren erforderlich macht (*dazu Kapitel 4. c*).

Wird dies bejaht, so ist in einer zweiten Stufe zu ermitteln, um was für eine Art von Konflikt es sich handelt, wie stark der Konflikt ist und wer die an dem Konflikt beteiligten Akteure sind (*dazu Kapitel 4. d*).

Der vorhabenspezifische Teil beginnt mit der Klärung der Konfliktthemen (*Kapitel 1*). Je nach ermitteltem Konflikttyp ist zu entscheiden, wie die informelle Beteiligung auszugestalten ist, welche Art von Veranstaltungen zu planen ist etc. (dazu Kapitel 2 und 3 des vorhabenspezifischen Teils). Anschließend ist das in dieser Weise konfigurierte informelle Verfahren der Konfliktminderung durchzuführen.

Schließlich bedarf es einer Klärung, wie mit eventuellen Ergebnissen der informellen Verfahren umzugehen ist, insbesondere ob und wenn ja in welcher Weise solche Ergebnisse im formellen Zulassungsverfahren und bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden können und ggf. sollen (*Kapitel 4*).

## Informelle konfliktmindernde Verfahren



### Konflikt-Scoping und Umsetzung

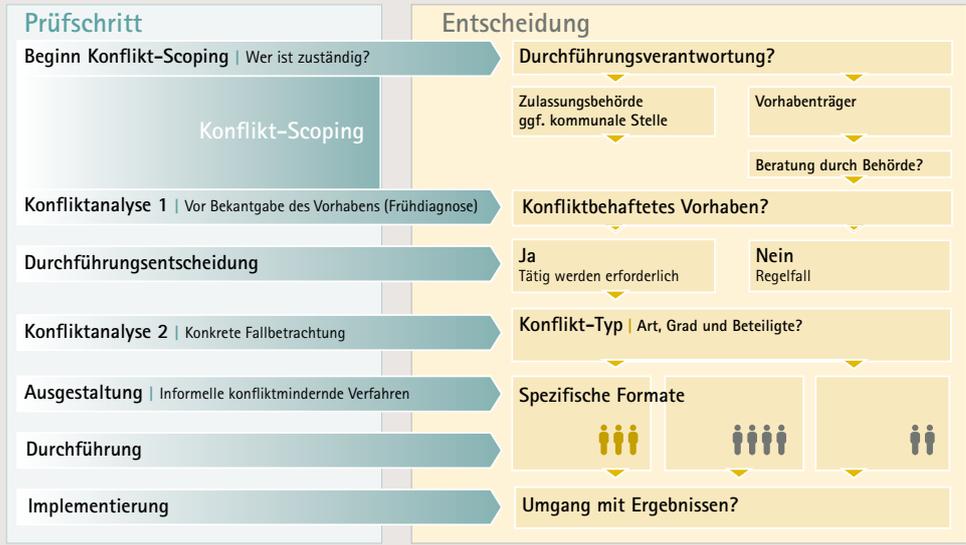


Abbildung 2: Struktur der Entscheidungen, die hinsichtlich der Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren zu treffen sind

## 2. Bedeutung und Leistungsfähigkeit informeller konfliktmindernder Verfahren

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

Während es für formelle behördliche Verfahren und damit verbundene Öffentlichkeitsbeteiligungen eine lange und professionelle Praxis gibt, befinden sich informelle Verfahren noch im Erprobungsstadium. Es gibt zwar schon vielfältige und von vielen Seiten empfohlene Verfahren und Vorgehensweisen – allerdings ist nicht immer klar, was damit erreicht werden kann und was ggf. deren Risiken sind.

Wenn Behörden den Einsatz derartiger Verfahren empfehlen oder diese sogar selbst durchführen, dann bedeutet das einen Mehraufwand. Angesichts der Arbeitsbelastung in den Behörden müssen zusätzliche Aktivitäten einen Mehrwert ermöglichen – nicht zuletzt auch, um innerhalb der Behörde Rückendeckung für derartige Aktivitäten zu gewinnen. Im Folgenden werden daher erreichbare Ziele beschrieben, Risiken aufgezeigt und wird deutlich gemacht, in welchen Fällen sich der zusätzliche Aufwand lohnt.

### b) Begriff, Ziele und Stufen informeller konfliktmindernder Verfahren

Behörden führen förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung auf rechtlich vorstrukturierte Weise im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren durch. Bei informellen Verfahren fehlt eine solche gesetzliche Vorstrukturierung.

#### *Begrifflichkeit*

Behörden führen förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung auf rechtlich vorstrukturierte Weise im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren durch. Bei informellen Verfahren fehlt eine solche gesetzliche Vorstrukturierung.

Der Leitfaden spricht von „informellen konfliktmindernden Verfahren“, da es um das Ziel geht, eskalierte Konflikte zu entschärfen oder drohende Eskalationen abzumildern. „Beteiligung“ und „Partizipation“ sind als Begriffe hingegen stark politisch/normativ aufgeladen.

Informelle konfliktmindernde Verfahren lassen sich anhand der Frage differenzieren, was sie genau erreichen sollen:

- > Sie wollen Transparenz erreichen: Die Menschen sollen wissen, worum es geht. Des Weiteren geht es um Information („Einweg-Kommunikation“), etwa durch Plakate, Internetseiten, Presseinformationen, öffentliche Vorträge, Führungen.
- > Sie wollen, dass die Menschen miteinander ins Gespräch kommen. Dafür müssen sie Verfahren der Konsultation anbieten („Zweiweg-Kommunikation ohne vereinbarte Konsequenzen“), etwa mittels Diskussionsveranstaltungen, Fachworkshops, Exkursionen.
- > Im Zuge von Kooperation der Beteiligten lassen sich Empfehlungen etwa zur Optimierung der Anlagenkonzeption erarbeiten, die zwar keine rechtliche Bindungswirkung haben, an denen sich der Vorhabenträger aber orientieren kann. Dazu empfehlen sich Planungswerkstätten, Runde Tische, Dialogforen.

#### *Ziele und Stufen informeller Verfahren*

- > Durch Mediation können für an der Mediation Beteiligte verbindliche Ergebnisse erarbeitet werden, die – im Rahmen des rechtlich Zulässigen – das Resultat des konkreten Genehmigungsverfahrens beeinflussen, z. B. als Änderung des Antragsgegenstands. Eine solche vom Vorhabenträger vorgenommene Änderung kann zwar auch Folge kooperativ erarbeiteter Empfehlungen sein. Doch stellt die Herstellung rechtlicher Verbindlichkeit für die Mediationsbeteiligten einen hierüber hinausgehenden, weiteren Schritt dar.

In der Regel (sofern sie sich nicht durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag gebunden hat) erwächst für die Behörde keine Pflicht zur unmittelbaren Beachtung im Sinne einer Übernahme von Ergebnissen oder Beiträgen aus diesen Verfahren. Hiervon unberührt ist die Pflicht der Behörde zur Berücksichtigung dort gewonnener Erkenntnisse im Rahmen der Amtsermittlung (zu diesen Fragen unten Kapitel 4 im vorhabenspezifischen Teil).

Diese Stufen bauen – wie Abbildung 3 verdeutlicht – aufeinander auf. Konsultation muss auch immer Information beinhalten – und so weiter.

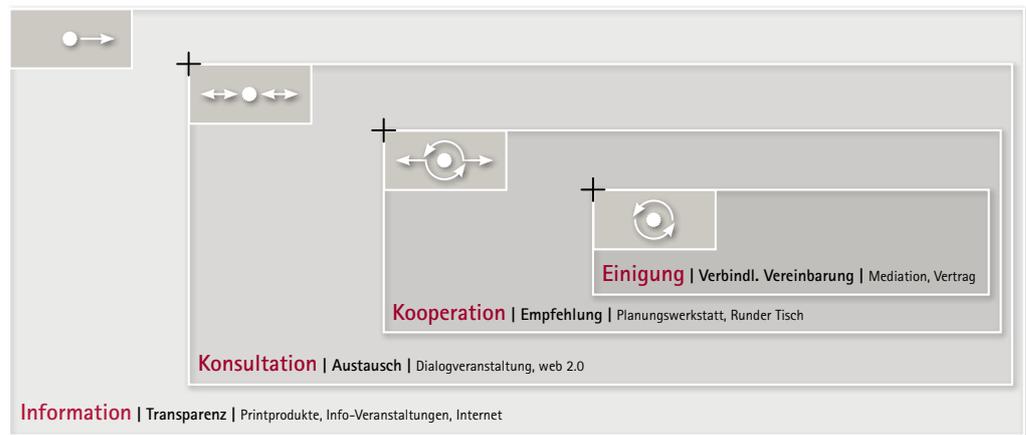


Abbildung 3:  
Stufen des Dialogs

Allerdings stellen sich die konfliktmindernden Erfolge nicht automatisch ein. Insbesondere muss zu Beginn Klarheit darüber bestehen, welche Art von Verfahren mit welcher Zielsetzung man anbietet – und dieses muss dann auch deutlich nach außen kommuniziert werden. Die Menschen reagieren sehr empfindlich darauf, wenn Zusagen nicht eingehalten werden. Das politische Risiko besteht sonst darin, dass das Verfahren den Konflikt eher noch verschärft, anstatt ihn zu entschärfen.

### Zielklarheit

### Beispiel

Der Vorhabenträger lud zu einem Runden Tisch ein mit dem Ziel, Sichtweisen und fachliche Einschätzungen auszutauschen. Es ging ihm darum, die aufgeheizte Atmosphäre zu entschärfen und Dialogbereitschaft zu zeigen. Die Moderatorin spürte zu Beginn unterschiedliche Erwartungen, verzichtete aber darauf, diese zu klären, da sie Sorge hatte, man würde sich schon dabei zerstreiten. Diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die fürchteten, von Einwirkungen des Vorhabens belastet zu werden, gingen in den Runden Tisch mit dem Ziel, auch über das „Ob“ zu reden und wenn möglich die Anlage zu verhindern, sofern der Runde Tisch das Vorhaben am Ende als unnötig oder zu risikoreich beschreiben würde. Sie waren am Ende enttäuscht, weil sie dieses Ziel nicht erreicht hatten, und warfen dem Vorhabenträger vor, er habe nur auf Zeit spielen wollen. Eine Konfliktminderung konnte nicht erreicht werden, der Konflikt setzte sich unverändert fort – mit am Runden Tisch geschärften Argumenten.

### c) Leistungsfähigkeit informeller Verfahren, insbesondere in Ergänzung formeller Öffentlichkeitsbeteiligung

Was können informelle konfliktmindernde Verfahren leisten, das formelle Verfahren allein nicht erbringen können?

- > Sie können Themen adressieren, die im formellen Verfahren keinen Raum haben (z. B. der Verlust an Lebensqualität).
- > Sie können Menschen informieren bzw. in den Dialog einbeziehen, die mangels Interesses oder mangels Möglichkeiten die Instrumente des formellen Verfahrens (Einsicht in Antragsunterlagen, Erhebung von Einwendungen, Erörterungstermin) nicht nutzen.
- > Sie können förmliche Verfahren entlasten. Ohne informelles Verfahren stellen die förmlichen Verfahren die einzige Möglichkeit für interessierte Kreise dar, ihre Bedenken/Kritik/Änderungsvorschläge einzubringen. Dadurch sind förmliche Verfahren mitunter politisch stark aufgeladen und schwer zu handhaben.
- > Sie können materielle Wege zur Konfliktminderung aufzeigen, die im formellen Verfahren nicht begehbar sind (Planungsoptimierungen, Minderungsmaßnahmen ...).
- > Im optimalen Fall wird der Konflikt frühzeitig geklärt. In schwierigen Situationen führt die frühzeitige und offene Adressierung dazu, dass der Konflikt zu einem späteren Zeitpunkt nicht so massiv eskaliert, wie er das ohne informelle Begleitung getan hätte. Die Folge: Am Ende bleibt nicht nur „verbrannte Erde“ zurück.
- > Konfliktklärung gelingt mitunter schon auf der kommunikativen Ebene: Kritiker kommen mit ihren Themen zu Wort. Der Vorhabenträger versteht, was die Menschen bewegt. Im besten Fall können konsensfähige Punkte frühzeitig geklärt werden und Einigungen außerhalb des Verfahrens stattfinden: Konstruktive Kritik kann in konkrete Verbesserungen der Anlage einfließen.

*Spezifische Möglichkeiten*

*Schaffung von Akzeptanz?*

Die Stärke informeller dialogischer Prozesse liegt nicht darin, dass die geplante Anlage eine höhere Akzeptanz bekommt. Wer das versucht, erreicht leicht das Gegenteil. Es geht vielmehr um die Akzeptanz eines Genehmigungsverfahrens und von deren Ergebnis, einer Entscheidung, als fair und sachgerecht. Informelle konfliktmindernde Verfahren können dazu beitragen, dass am Ende bessere Entscheidungen getroffen werden (sowohl im förmlichen Verfahren als auch seitens des Vorhabenträgers oder auch der Politik).

#### Beispiel

Im Vorfeld der Einreichung eines Zulassungsantrags führte der Vorhabenträger eine öffentliche Informationsveranstaltung durch. Es wurde deutlich, dass der präferierte Standort breite Ablehnung erfährt. Anwohner brachten Alternativen ins Spiel.

Die Gemeinde sprach sich für einen alternativen Standort aus, bei dem weniger Konfliktpotenzial zu erwarten war. Dem folgte der Vorhabenträger. Eine Befragung der Bevölkerung hätte vermutlich auch für den neuen Standort keine mehrheitliche Akzeptanz ergeben. Aber dass und vor allem wie die Gemeinde und der Vorhabenträger auf Kritik reagiert hatten, fand in der Bevölkerung Akzeptanz.

### 3. Verantwortung und Rollen(verständnisse) verschiedener Akteure

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

Mit der ggf. vorlaufenden räumlichen Planung, der Konzeption und dem Zulassungsverfahren für ein Vorhaben beschäftigen sich u.U. verschiedene staatliche und kommunale Stellen sowie der Vorhabenträger.

Die Frage, wer sich darum kümmert zu klären, ob es sich um eine besonders konfliktbehaftete Vorhabenplanung handelt und wie ein informelles konfliktminderndes Verfahren ausgestaltet werden sollte, ist von wesentlicher Bedeutung für die Wirksamkeit der Konfliktminderung.

Zuweilen besteht Unsicherheit, ob und inwieweit informelle konfliktmindernde Verfahren zusätzlich zu den formellen Öffentlichkeitsbeteiligungen legitim und rechtlich zulässig sind. Hierauf wird ebenfalls eingegangen.

#### b) Zur Durchführung informeller Konfliktminderung in Betracht kommende Akteure

Die Konzipierung, Planung und Zulassung von Vorhaben der Energiewende berührt verschiedene behördliche Zuständigkeiten sowie öffentliche und private Interessen. Dementsprechend können – je nach Vorhabentyp und fallabhängigen Besonderheiten – diverse Akteure innerhalb und ausserhalb der behördlichen Verfahren unterschiedliche Beiträge zu diesen Verfahren und eventuellen Konflikten leisten. Dabei handelt es sich vor allem um

- > die für den Erlass der Zulassungsentscheidung federführende Behörde,
- > den Vorhabenträger,
- > für ein eventuelles Raumordnungsverfahren zuständige Behörden,
- > Planungsträger vorlaufender Planungen, insbesondere der Regional- und Bebauungsplanung,
- > die Standortkommunen,
- > Bürgerinnen und Bürger, die befürchten, von den Auswirkungen des Vorhabens in ihren Interessen berührt zu sein,
- > Vereinigungen mit besonderen Aufgabenstellungen, insbesondere Naturschutz- und andere Umweltvereinigungen,
- > andere Verbände, z. B. Wirtschaftsverbände.

Alle vorgenannten Personen und Institutionen sind Akteure – aber nicht alle Beteiligte im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne – im Prozess der Zulassung von Vorhaben und zumindest potenziell – in Abhängigkeit von Vorhaben, Verfahrensphase, Konfliktbeteiligten – in ein informelles konfliktminderndes Verfahren einzubeziehen.

### Verantwortung von Vorhabenträger und Zulassungsbehörde

Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle diese Akteure gleichermaßen Verantwortung übernehmen können, erstens festzustellen, ob im konkreten Fall die Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens angezeigt ist, und – wenn dies bejaht wird – zweitens das informelle Verfahren dann durchzuführen.

Die gesetzliche Wertung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz bringt vielmehr zum Ausdruck, dass es in erster Linie Sache des Vorhabenträgers ist, die Durchführung informeller konfliktmindernder Verfahren zu prüfen und ggf. vorzunehmen. Die genannte Vorschrift bringt aber auch zum Ausdruck, dass die Zulassungsbehörde sich darum kümmern muss, dass sich der Vorhabenträger mit der Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens auseinandersetzt – und zwar bereits dann, wenn ein Zulassungsantrag überhaupt noch nicht gestellt worden ist.

Der für die Vorhabenzulassung federführenden Behörde kommt insoweit eine Schlüsselstellung zu, weshalb sie primärer Adressat dieses Leitfadens ist (*siehe oben Kapitel 1. a*). Die primäre Verantwortung des Vorhabenträgers schließt es nicht aus, dass die Zulassungsbehörde selbst ein informelles konfliktminderndes Verfahren durchführt. Ob ein Vorhaben vorliegt, wegen dessen Merkmalen sie auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz hinwirken muss, muss die Behörde ohnehin prüfen.

Stellt sie als Ergebnis dieser Prüfung und des Hinwirkens auf den Vorhabenträger fest, dass das Vorhaben konfliktbehaftet ist oder sein könnte, der Vorhabenträger sich aber weigert, eine informelle (frühe) Beteiligung durchzuführen, so ist sie gut beraten, die Durchführung einer informellen Beteiligung in eigener Verantwortung in Erwägung zu ziehen. Eine Verpflichtung hierzu hat die Behörde zwar nicht, doch legen es ihre Verantwortung für die Durchführung des Zulassungsverfahrens und den Erlass einer rechts-sicheren Entscheidung nahe, die durch informelle konfliktmindernde Verfahren im Vergleich zum formellen Verfahren eröffneten zusätzlichen Möglichkeiten (*dazu oben Kapitel 2. c*), dieser Verantwortung gerecht zu werden, zu nutzen.

### Standortkommunen

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

### c) Neutralität der Zulassungsbehörde

Welche Funktion die Zulassungsbehörde mit Blick auf die Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens auch einnimmt, ob sie

- > sich auf das Hinwirken auf den Vorhabenträger beschränkt,
- > den Vorhabenträger bei der Durchführung eines informellen Verfahrens berät oder
- > die informelle Konfliktminderung selbst durchführt,

in jedem Fall ist sie strikt zur Neutralität verpflichtet.

#### *Durchführung durch die Behörde*

Führt die Zulassungsbehörde ein informelles Verfahren selbst durch, so muss sie sich dabei strikt auf die Rolle des neutralen Moderators eines Dialogs zwischen anderen beschränken. Diese Rolle ist zu trennen von der Rolle als Zulassungsbehörde.

- > Sie darf Vorschläge machen, wie der Konflikt beigelegt werden könnte, jedoch kein eigenes Entscheidungsverhalten in Aussicht stellen.
- > Ebenso wenig darf sie z. B. Informationen, die ihr von Amts wegen bekannt geworden sind – etwa Details des Vorhabens – ohne Zustimmung der Betroffenen in die informelle Bürgerbeteiligung einbringen.
- > Sie darf eine gesetzlich geregelte formelle Öffentlichkeitsbeteiligung nicht dadurch aushöhlen, dass sie Fragen, die in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Rolle spielen, zeitlich parallel in einer informellen Bürgerbeteiligung behandelt (für andere Fragen und andere Zeitpunkte gilt diese Einschränkung nicht).

#### *Beratung des Vorhabenträgers*

Führt der Vorhabenträger die informelle Konfliktminderung durch, so kann es sinnvoll sein, dass die Behörde ihn aufgrund ihrer Erfahrungen in der Gestaltung von derartigen Verfahren berät. Rechtlich ist dies grundsätzlich zulässig, dient doch eine solche Beratung z. B. dazu, das in § 25 Abs. 3 VwVfG zum Ausdruck gebrachte Ziel einer erweiterten Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger besser zu erreichen, und der Verbesserung der späteren Entscheidungsgrundlage der Behörde. Die Behörde darf aber nicht dem Vorhabenträger helfen, sein Vorhaben gegen Widerstände durchzusetzen. Das würde gegen ihre Neutralitätspflicht verstoßen.

Die Behörde kann beispielsweise – soweit erforderlich – den Vorhabenträger in der 2. Phase der Konfliktanalyse (Art, Grad und Beteiligte des Konflikts; *dazu unten Kapitel 4 des allgemeinen Teils* und Konfliktthemen in Kapitel 1 des vorhabenspezifischen Teils) unterstützen, damit der Vorhabenträger nicht durch die Wahl eines unpassenden Beteiligungsformats den Konflikt evtl. sogar noch verschärft.

Sie darf dem Vorhabenträger aber nicht raten, wie mit Gegnern des Vorhabens umzugehen ist oder ihm taktische Tipps geben.

## 4. Konfliktanalyse

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

Die Planung von Infrastrukturprojekten und auch die Realisierung der Energiewende scheinen, so ein in der Öffentlichkeit zuweilen kursierendes Bild, zunehmend von Konflikten beherrscht zu sein. Die Bandbreite erstreckt sich dabei von der Diskussion um die energiepolitische Notwendigkeit über die sogenannte „Nicht-in-meinem-Hinterhof“-Auseinandersetzung bis hin zu vorhabenspezifischen Konflikten wie z. B. über erwartete Immissionen oder die Störung von Naherholungsgebieten. Hier gehen Sachfragen (z. B. wie laut ist das Windrad), Beziehungsfragen (z. B. der Vorhabenträger „spielt falsch“) und rechtliche Fragen (z. B. „lässt sich eine Stromtrasse durch ein FFH-Gebiet legen?“) durcheinander. Wer hier konfliktmindernd handeln will, muss den Konflikt verstehen. Daher ist es wichtig, operative Hinweise zu haben, die es ermöglichen, Konflikte möglichst frühzeitig erkennen und unterscheiden zu können.

#### *Konflikte verstehen*

Die Ausführungen in diesem Kapitel sollen die Aufmerksamkeit auf eine fortlaufende Konfliktanalyse lenken. Wenn der Konflikt eskaliert, kann die Option „nichts tun“ konfliktverschärfende Konsequenzen haben. Damit man sich für eine angemessene Handlung entscheiden kann, werden im folgenden Hinweise dazu gegeben, wie man eine Situation schnell und früh im Hinblick auf ihre Eskalationspotenziale und wie man im Fall eines eingetretenen Konflikts dessen Brisanz abschätzt (Konfliktanalyse 1). Wichtig dabei ist: Zum Konflikt gehören Menschen. Ohne eine Analyse der Beteiligten neigt man dazu, sich nur mit denjenigen zu beschäftigen, die sich am lautesten zu Wort melden. Das ist aber nicht unbedingt hilfreich.

Die differenzierte Betrachtung des Konflikts, bei der der Vorhabentyp und dessen Auswirkungen eine zentrale Rolle spielen müssen, erfolgt dann in der Konfliktanalyse 2 (Kapitel 1 des vorhabenspezifischen Teils).

### b) Kooperatives Konfliktscooping

Zu Beginn der Konfliktanalyse empfiehlt sich die möglichst frühzeitige Durchführung eines Konfliktscoopings, das von derjenigen Behörde koordiniert wird, die für die spätere Durchführung des Zulassungsverfahrens zuständig sein wird.

#### *Teilnehmer*

Weiterer Teilnehmer neben der Zulassungsbehörde ist zunächst der Vorhabenträger. Da es in dem Konfliktscooping darum geht zu ermitteln, ob nach dem vorhandenen Erkenntnisstand die Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens angezeigt ist (Konfliktanalyse 1) und zu bestimmen, wer ggf. für die Durchführung des informellen Verfahrens verantwortlich sein soll, kann die Zulassungsbehörde mit der Koordination des Konfliktscoopings gleichzeitig ihrer Hinwirkenspflicht nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsvorgangsgesetz genügen.

Zusätzlich empfiehlt es sich, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt die Standortkommune einzubeziehen. Sie kann wegen ihrer Ortsnähe wichtige Beiträge zu der in dem Konfliktscooping durchzuführenden Konfliktanalyse 1 liefern. Ggf. kommt sie auch selbst als Verantwortliche für die Durchführung des informellen Verfahrens in Betracht (*dazu oben Kapitel 3. b*).

Handelt es sich um ein Vorhaben, dessen „Ob“ und „Wie“ durch vorlaufende Planungen, insbesondere die Regionalplanung, beeinflusst werden kann, sollte auch der betreffende Planungsträger an dem Konfliktscooping teilnehmen. Dies gilt selbstverständlich nur, wenn zum Zeitpunkt der vorlaufenden Planung sich schon konkrete Vorhaben erkennen lassen, zu denen ein Konfliktscooping durchgeführt werden kann.

Im Folgenden finden sich konkrete Handlungsanleitungen, die sich auf die Fragen „wer?“, „was?“ und „wann?“ beziehen. Es beginnt mit der Klärung der Aufgabenverteilung, die unmittelbar dann erfolgen sollte, wenn die Behörde erstmalig Kenntnis vom Vorhaben erhalten hat. Dabei gibt es unterschiedliche Arten von Aufgaben:

#### Aufgabenverteilung

> Jemand muss dafür sorgen, dass überhaupt eine Konfliktanalyse durchgeführt wird, soweit nicht im Einzelfall aufgrund spezifischer Umstände eine weitergehende Konfliktanalyse für entbehrlich gehalten wird. Beispiele hierfür wären,

#### Empfehlung

#### *Aufgaben und Ressourcen klären!*

dass es sich nur um eine Anlagenerweiterung handelt, die nach außen keine spürbaren Veränderungen mit sich bringt, oder ein Vorhaben, dessen unmittelbare Auswirkungen sich auf das Grundstück des Vorhabenträgers beschränken.

> Jemand muss dafür sorgen, dass die Konsequenzen aus der Konfliktanalyse gezogen werden und dass diese laufend aktualisiert wird.

> Jemand muss die informellen konfliktmindernden Verfahren durchführen.

Die Behörde muss nicht alles selbst machen. Aber sie muss dafür sorgen, dass etwas getan wird. Sie sollte die Koordination übernehmen. Damit dies funktioniert, muss behördenintern geklärt werden:

#### Koordination durch die Behörde

> Welche Person ist in der Behörde für das Thema „Konflikt“ zuständig?

> Welche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner gibt es bei Vorhabenträger, Standortkommune(n) sowie ggf. weiteren Planungsträgern?

> Welche zeitlichen, finanziellen und kommunikativen Ressourcen hat die Behörde für informelle Verfahren (Stellen, Budget, Internet ...)?

> In welchem zeitlichen Turnus soll die Konfliktanalyse aktualisiert werden (*dazu unten Kapitel 4. e*)?

Wie bereits erwähnt dient das Konfliktscooping dazu, in einer ersten Stufe der Konfliktanalyse zu ermitteln, ob ein informelles konfliktminderndes Verfahren durchgeführt werden sollte, und – wenn dies bejaht wird – wer für die Durchführung des informellen Verfahrens und die Fortführung der Konfliktanalyse verantwortlich zeichnen sollte.

#### Inhalt

Es handelt sich daher beim Konfliktscooping um ein kooperatives informelles Verfahren, für das nicht die für die Planung und Zulassung von Vorhaben geltenden Regelungen

#### Empfehlung

#### *Zulassungsbehörde, Kommune und Vorhabenträger bewerten den Konflikt und klären ab, wer*

> *den Konflikt kontinuierlich beobachtet,*

> *ggf. das informelle konfliktmindernde Verfahren durchführt.*

*Die Zulassungsbehörde lädt zum Konfliktscooping ein und koordiniert.*

Anwendung finden. So gilt beispielsweise nicht die Pflicht der Behörde zur Amtsermittlung. Die Zulassungsbehörde ist also nicht etwa verpflichtet, von Amts wegen alles für die Konfliktanalyse benötigte Material zu ermitteln und auszuwerten.

Der Sache nach handelt es sich um die Anknüpfung an einen Termin, der in der Behördenpraxis ohnehin häufig durchgeführt wird und auch als „Antragskonferenz“ bekannt ist. Die

Durchführung eines Konfliktscoopings fordert also weder eine grundlegende Änderung der etablierten Verfahrensabläufe noch gar die Einrichtung neuer Stellen.

Die erwähnten Teilnehmer und Inhalte des Konfliktscoopings lassen sich wie in Abbildung 4 dargestellt zusammenfassen:

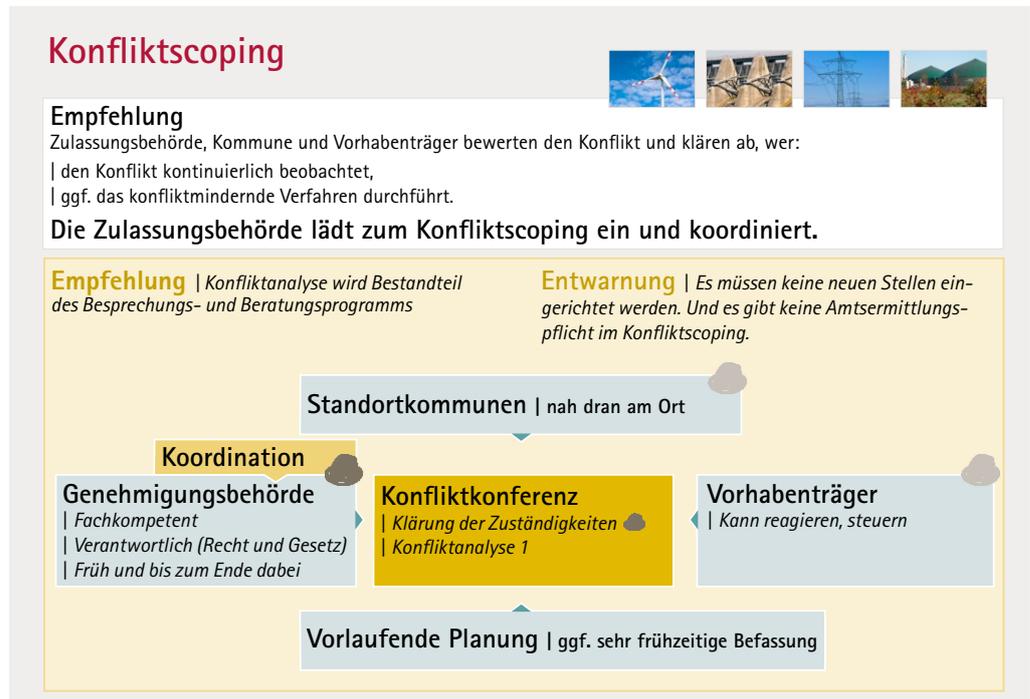


Abbildung 4:  
Konfliktscoping

### c) Konfliktanalyse 1: Hier geht es um Konfliktindikatoren und Eskalationsstufen

Gibt es bereits einen Konflikt, dann lässt sich dieser analysieren.

#### Konfliktanalyse 1

Gibt es noch keinen Konflikt, muss man die Zukunft einschätzen. Eine Vorhersage, ob es bezüglich einer geplanten Anlage eskalierende Konflikte geben wird, ist schwierig. Die Wahrscheinlichkeit steigt, wenn:

- > die Anlage **nahe Wohngebieten** errichtet werden soll,
- > das Vorhaben eine **gewisse Größe** aufweist, z. B. auf den Gemarkungen mehrerer Kommunen liegen soll oder weithin sichtbar ist,
- > der Vorhabenträger einen **schlechten Ruf** hat oder in der Region unbekannt ist,
- > der Standort sich in einem **landschaftlich reizvollen Gebiet** befindet, mit Anwohnern, die aus diesem Grund hier wohnen und diesen Reiz schätzen,
- > die Anwohner hinsichtlich Einkommen und akademischer Ausbildung **überdurchschnittlich abschneiden** (häufig in **suburbanen Gebieten**),
- > **Erfahrungen mit Konflikten** um „lulus“ (locally unwanted land uses) bestehen.

Konflikte sind normal, niemand nimmt freiwillig Veränderungen mit potenziell belastenden Auswirkungen in seiner Nähe in Kauf, ohne dass er korrespondierende Vorteile sieht. Problematisch sind Eskalationen, die zu destruktiven Konsequenzen und im Endeffekt dazu führen können, dass spätere Entscheidungen nicht akzeptiert werden.

Die jeweils erreichte Eskalationsstufe lässt sich erkennen. Die folgende Analyse der Eskalationsstufen nach Glasl, die Teil der Konfliktanalyse 1 ist, ist hilfreich, um die Art der notwendigen Intervention festlegen zu können. Am Ende der im Folgenden beschriebenen einzelnen Stufen findet sich jeweils eine beispielhafte Aussage einer Konfliktpartei oder ein beispielhaftes sichtbares Merkmal des Konfliktes in der Klammer. Die erreichte oder zu erwartende Eskalationsstufe gibt einen Anhaltspunkt dafür, wann die Konfliktminderung einsetzen sollte: Ist die Eskalation noch sehr gering, reichen Maßnahmen der Information. Ist der Konflikt massiv eskaliert, kann nur noch ein Mediationsverfahren oder etwas Vergleichbares zu einer Konfliktminderung beitragen – und irgendwann stoßen die Möglichkeiten der Konfliktminderung an ihre Grenzen.

## Stufen der Eskalation

### Stufen der Eskalation

#### a. Verhärtung

Reibungen und Spannungen werden im Gespräch gelöst. Schwierigkeiten werden mit der Zeit allerdings als mühsamer empfunden als zunächst gedacht und ein gewisses Unbehagen stellt sich ein.

(„MICH STÖRT AN DER GEPLANTEN ANLAGE VOR ALLEM XXX“)



#### b. Debatte und Polemik

Gespräche werden immer häufiger zu Debatten, in denen jeder versucht, den anderen mit Argumenten von seiner Meinung zu überzeugen, welche sich weiter verfestigt. Misstrauen und ein „Entweder-oder-Dilemma“ entstehen.

(„SIE MACHEN HIER ETWAS FALSCH“)



#### c. Taten statt Worte

Kommunikation wird nicht mehr als Lösung angesehen, sondern man macht das, was man für richtig hält. Drohgebärden werden ausgesprochen

(„MACHEN SIE NUR SO WEITER“)



#### d. Images und Koalitionen

Jetzt geht es verstärkt darum, dass die andere Seite verliert. Jede Handlung der Gegenseite wird als Bestätigung ihres falschen Weges angesehen. Die eigene Seite wird glorifiziert. Die Meinungen verfestigen sich weiter. Nun wird die Öffentlichkeit eingeschaltet, mit deren Hilfe eine Image- und Koalitionswerbung betrieben wird

(MEDIEN SPIELEN MIT)



#### e. Gesichtsverlust

Die Gegenparteien werden öffentlich des Verrats, der Manipulation und der Lüge angeklagt. Sätze wie: „Ich habe es doch gewusst!“, oder: „So einer sind sie also!“ werden geäußert. Das Vertrauen zur anderen Partei ist gänzlich gebrochen. Starke Bindungen innerhalb der Parteien werden gebildet.

(SKANDALISIERUNG UND KRIMINALISIERUNG IN DEN MEDIEN)



#### f. Drohstrategien

Die Phase der Gewalthandlungen wird eingeläutet und die Komplexität des Konfliktes nimmt zu. Erpresserische Drohstrategien und Ultimaten werden angewandt und um die Glaubhaftigkeit zu erreichen, werden kleine Sanktionsandrohungen durchgeführt. Diese fordern Gegengewalt. Die Parteien sehen sich nur noch als „Reagierende“.

(„DIE GEGENSEITE HAT ANGEFANGEN“)



#### g. Begrenzte Vernichtungsschläge

Das Sicherheitsgefühl der Parteien ist enorm geschwächt. Der Konflikt scheint nicht mehr mit der Gegenpartei lösbar zu sein. Das Machtstreben dominiert das Geschehen. Die Kommunikation wird sehr einseitig und es findet kein Austausch mehr zwischen den Parteien statt.

(„DIE GEGENPARTEI MUSS EIN FÜR ALLEMAL AUSGESCHALTET WERDEN“)



## Hinweis

*Konflikte eskalieren nicht zwangsläufig. Meist bleiben sie bei einer bestimmten Stufe stehen und entwickeln sich später wieder zurück. Man stellt Momentaufnahmen fest.*

Glasl schreibt, dass bei den Stufen a bis c eine Konfliktmoderation und bei den Stufen d bis f eine Mediation sinnvoll ist. Ab Stufe g muss der Staat mit seinem Gewaltmonopol eingreifen (polizeiliche Maßnahmen).

Übertragen auf Konflikte um Anlagen zur Verwirklichung der Energiewende bedeutet dies auf der Basis bisheriger Erfahrungen meist:

### a)

Hier reicht das förmliche Verfahren aus. Man kann davon ausgehen, dass individuelle Verhärtenungen so weit wie möglich im behördlichen Verfahren aufgefangen werden können. Dies wird nicht flächendeckend möglich sein – aber die Konsequenzen dieser Fehlstelle bleiben begrenzt und können durch Maßnahmen der **Information** aufgefangen werden. Wichtig ist, dass hier **Transparenz** sicher gestellt wird.

### b) und c)

Die Kommunikation mit den Kritikern ist grundlegend gestört. Es besteht die Gefahr, dass sich der Konflikt ausweitet. Bislang Unbeteiligte werden dann zu Konfliktparteien, wenn sie das Gefühl haben, dass relevante Fragen nicht beantwortet werden und dass legitime Forderungen ignoriert werden. Informelle Verfahren der Stufen „**Information**“ und „**Austausch**“ helfen dabei, wieder ins Gespräch zu kommen. Die bislang noch Unbeteiligten sehen, dass ein Gespräch auf Augenhöhe stattfindet. Verständnis und Verständigung nehmen zu; damit verbunden sind Schritte, mit denen der Vorhabenträger auf seine Kritiker zugeht und Entlastungen ermöglicht.

### d) bis f)

Der Konflikt ist soweit eskaliert, dass er öffentlich wahrgenommen wird. Repräsentanten treten auf, die Medien berichten, die Politik muss reagieren. Jetzt sollte es um „**Kooperation**“ oder gar um „**Einigung**“ gehen, um angesichts von Koalitionen, Drohungen oder ersten Gewalthandlungen noch befriedend wirken zu können. Spätestens hier ist es erforderlich, Empfehlungen oder gar Vereinbarungen zu treffen, in denen festgelegt wird, mit welchen Maßnahmen sich die Parteien entgegen kommen.

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

## d) Akteure in der Konflikt-Eskalation

Akteure, Betroffene, Beteiligte, die schweigende Mehrheit – um wen geht es in der Konfliktanalyse genau? Hier ein paar grundlegende Hinweise:

- > Betroffene sind passiv Leidende – Beteiligte sind aktiv Gestaltende. Bei der Wortwahl ist zu bedenken, was man signalisieren möchte.
- > Ob sich jemand an einem Konflikt beteiligt, ist eine Entscheidung jedes Einzelnen. Es gibt – im Gegensatz zum förmlichen Verfahren – keine objektive Eingrenzung.
- > Einzelne, das können Einzelpersonen oder Unternehmen sein.

- > Mit dem Einzug von Debatte und Polemik (Eskalationsstufe b) werden Institutionen wichtiger (Verbände, Vereine, Bürgerinitiativen etc.). Einzelpersonen treten in den Hintergrund oder werden zu Repräsentanten.
- > Aufgrund der exzellenten Vernetzung der konfliktären Standorte untereinander entwickeln sich besonders erfolgreiche Repräsentanten/Experten zu „Reisekadern“. Das Auftreten derartiger Reisekader ist ein Anzeichen dafür, dass man die Eskalationsstufe a hinter sich gelassen hat.

Konflikte beginnen damit, dass einzelne Personen aktiv für ihre Interessen oder Positionen streiten. Im Zuge der Eskalation kommen die Zuschauer hinzu. Diese sind anfangs oft neutral. Im Zuge einer weiteren Eskalation findet eine Polarisierung im Zuschauerraum statt, die Zuschauer ergreifen Partei. Man könnte sagen, es gibt eine „Bühne“ und es gibt Zuschauer. Wer auf der Bühne agiert, ist ein Akteur.

*Akteursverhalten*

Sobald der Konflikt den Kreis der individuellen Akteure überspringt und es ein Interesse im „Zuschauerraum“ gibt, steigen die Medien ein. Sie übernehmen die Rolle der „Theaterkritiker“, die den Zuschauern erklären, was auf der Bühne passiert.

Sobald die Medien einsteigen, wird der Konflikt auch für die Politik relevant. Denn nun ist eine relevante Anzahl potenzieller Wählerinnen und Wähler einbezogen.

Anfangs agieren die Akteure direkt im Konflikt. Mit zunehmender Eskalation richtet sich ihre Kommunikation auch an die Zuschauer, um dort Unterstützung und Solidarität zu gewinnen.

Abbildung 5 macht die aufgezeigten Zusammenhänge deutlich.

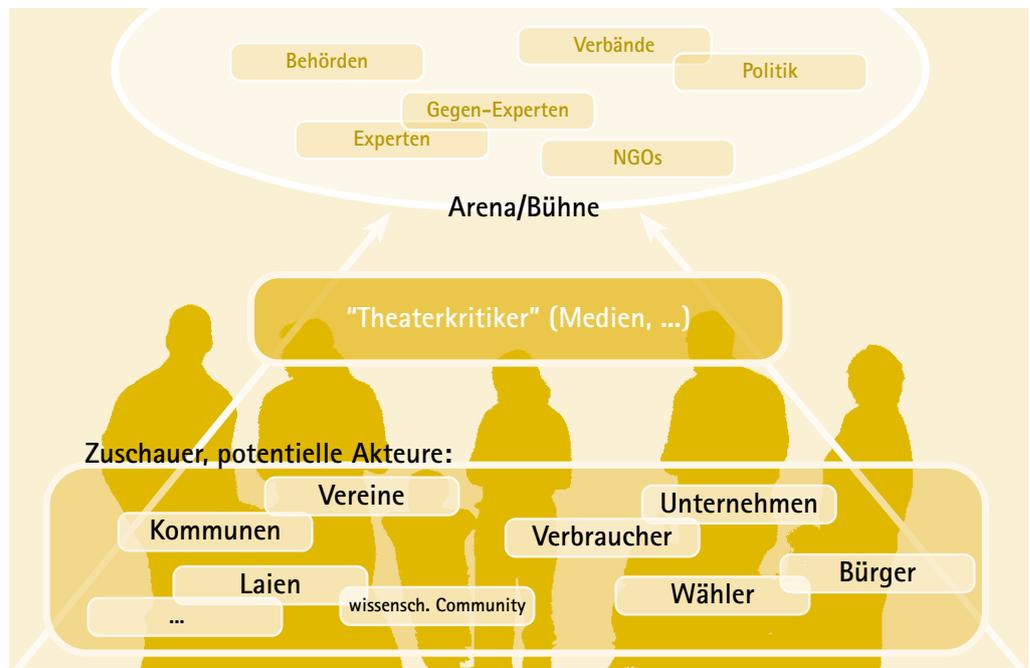


Abbildung 5: Kommunikation der Akteure

Standort- oder Nachbarkommunen können unterschiedliche Rollen im Konflikt einnehmen:

- > Oft ist es im Interesse der Gemeinden, die Konfliktparteien zu befrieden. Sie können in vielen Fällen eine zentrale Rolle spielen, da ihre Vertreterinnen und Vertreter die örtlichen Gegebenheiten und Werthaltungen der Bürgerinnen und Bürger besonders gut kennen.
- > Standort- oder Nachbarkommunen können selbst Teil des Konflikts sein, etwa weil sie ein Vorhaben ablehnen oder um dessen Ansiedlung konkurrieren. Sie haben dann häufig eine Doppelrolle: Eine Konfliktpartei, die für bestimmte Positionen oder Interessen der Kommune streitet und gleichzeitig Planungs- bzw. ggf. Genehmigungszuständigkeiten hat.
- > Im Verlauf der Eskalation kommt die Politik ins Spiel. Dann sind Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister und Gemeinderätinnen bzw. Gemeinderäte auch Repräsentanten, die auf ihre jeweiligen „Hintermansschaften“ (sprich Wählerinnen und Wähler) schauen.

#### Kommunen

Es gibt Vorhabenträger, die in der Region bestens verankert sind. Sie haben einen guten Ruf. Dennoch sind sie Konfliktpartei, wenn es Menschen gibt, die die Anlage nicht wollen.

Sonderfälle, in denen die Konfliktpartei-Rolle des Vorhabenträgers schwieriger wird, sind

#### Vorhabenträger

- > Vorhabenträger, die vor Ort nicht ansprechbar sind. Sie haben ihren Firmensitz nicht in der Region, es sind keine Vertreterinnen oder Vertreter des Unternehmens vor Ort.
- > öffentliche Institutionen als Vorhabenträger: Wenn Kommunen oder kommunale Unternehmen (Stadtwerke) als Vorhabenträger auftreten, dann gibt es für diese in der Regel eher einen Vertrauensvorschuss. Allerdings kann es auch zu einer Vermischung von Rollen kommen (Vorhabenträger und gleichzeitig Planungsträger).

Die folgende Übersicht fasst noch einmal die Akteure zusammen, die bei der Durchführung der Konfliktanalyse 1 in den Blick zu nehmen sind:

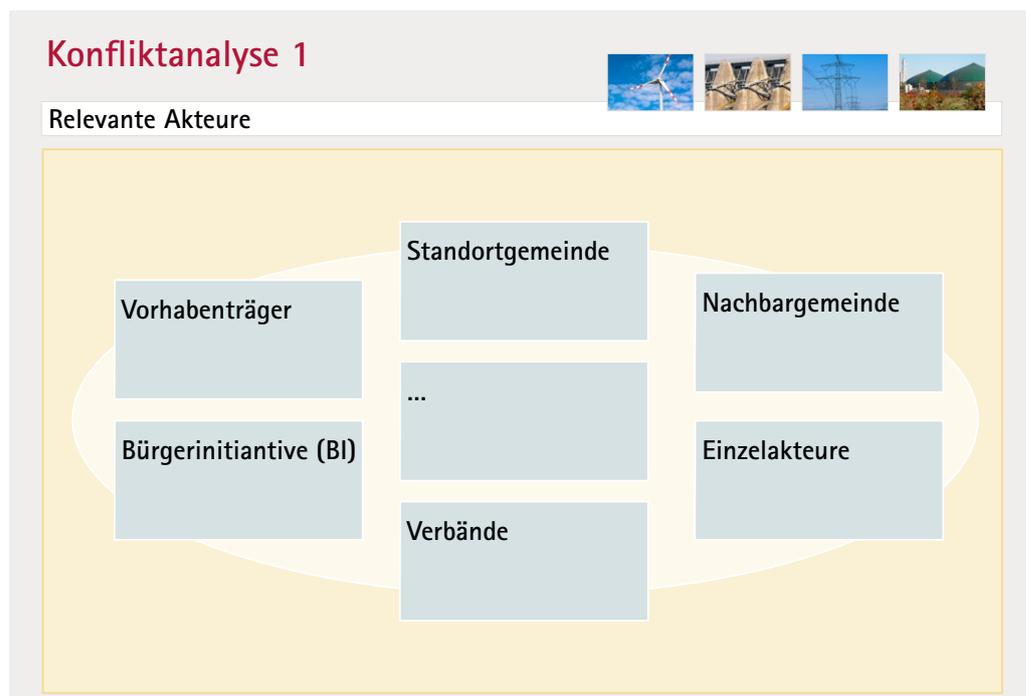


Abbildung 6:  
In Konfliktanalyse 1  
relevante Akteure

## e) Konfliktanalyse 2 anschließen?

Nachdem im Konfliktscopeing die vorstehend beschriebene erste Stufe der Konfliktanalyse durchgeführt worden ist, ist in einer Gesamtbewertung zu bilanzieren, ob ein eskalierter Konflikt bereits feststellbar ist oder sein Eintritt prognostiziert werden kann:

*Vorgehen bei festgestelltem Konflikt*

- > Kann das Vorliegen oder eine Eintrittswahrscheinlichkeit eines eskalierten Konflikts bejaht werden, so ist die Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens angezeigt. In diesem Fall ist das Konfliktscopeing mit der Bestimmung einer für die Durchführung des informellen Verfahrens verantwortlichen Person oder Stelle abzuschließen. Diese führt dann als nächsten Schritt die zweite Stufe der Konfliktanalyse (Konfliktanalyse 2) durch, um die zielführende Ausgestaltung des informellen Verfahrens festzulegen (dazu sogleich).

*Prävention bei (noch) nicht festgestelltem Konflikt*

- > Führt die Konfliktanalyse 1 hingegen zu dem Ergebnis, dass ein eskalierter Konflikt weder vorliegt noch mit ihm zu rechnen ist, so sollte das Konfliktscopeing mit diesem Ergebnis nicht beendet werden. Es ist vielmehr möglich, dass ein Konflikt erst später auftritt oder ein bestehender, noch nicht eskalierter Konflikt sich verschärft. Da eine solche Entwicklung beobachtet werden muss (Konfliktmonitoring, dazu sogleich), sollte das Konfliktscopeing in diesem Fall mit der Bestimmung eines für das Konfliktmonitoring Verantwortlichen und des Turnus der Beobachtung schließen.

*Kontinuierliches Konfliktmonitoring*

Konflikte verändern sich im Laufe der Zeit. Im Rahmen des vereinbarten Turnus der Überprüfung wird der Konflikt kontinuierlich beobachtet (Konfliktmonitoring). Dabei sollten insbesondere folgende Anhaltspunkte Anlass geben zu prüfen, ob Konflikte entstehen oder sich verschärfen können:

- > Neue Unterlagen bzw. neue fachliche Erkenntnisse.
- > Pressebeobachtung: Äußern sich Vorhabenträger, Bürgerinitiativen, politisch Verantwortliche oder Umweltverbände zum Vorhaben? Wenn ja, welche Punkte werden adressiert?
- > Treten neue Akteure auf, die die bisherige Argumentation zuspitzen?

Sofern dieses Konfliktmonitoring Anhaltspunkte für eine Veränderung in Richtung auf eine Konflikteskalation ergibt, ist die Konfliktanalyse 1 nochmals durchzuführen.

### Empfehlung

*Auch wenn noch kein Konflikt vorliegt, können (und sollten bei wahrscheinlicher Eskalation) frühzeitig konfliktmindernde Maßnahmen unternommen werden (siehe Formate in Kapitel 3 des vorhabenspezifischen Teils).*

*Konfliktanalyse 2*

Ergibt die Konfliktanalyse 1, dass die Durchführung eines informellen konfliktmindernden Verfahrens angezeigt ist, so lässt sich daraus noch nicht ableiten, was eigentlich die Inhalte des Konflikts sind:

- > Geht es um eine ungleiche Verteilung der Vor- und Nachteile, die mit dem geplanten Vorhaben verbunden sind?
- > Oder treffen unterschiedliche Werthaltungen der Akteure aufeinander?
- > Oder ist das geplante Vorhaben nur Anlass, nicht Grund für das (erneute) Aufbrechen ohnehin vorhandener sozialer oder parteipolitischer Konflikte?
- > Oder entzündet sich der Konflikt daran, dass bestimmte, für Akteure wichtige Fragen wissenschaftlich noch nicht abschließend geklärt sind?

Die Konfliktanalyse muss daher noch auf einer zweiten Stufe (Konfliktanalyse 2) um die thematischen Aspekte des Konflikts ergänzt werden. Erst dann kann entschieden werden, welche Ausgestaltung des informellen konfliktmindernden Verfahrens im konkreten Fall sinnvoll ist.

Diese thematischen, in der Konfliktanalyse 2 zu betrachtenden Aspekte unterscheiden sich zumindest teilweise je nach Vorhabentyp und sind daher in den vorhabenspezifischen Teilen dieses Leitfadens für Wind, Biomasse, tiefe Geothermie, Pumpspeicherwerke und Netze dargestellt (unten jeweils Kapitel 1 des vorhabenspezifischen Teils).

Zur Erleichterung der Umsetzung von Konfliktanalyse 1 und 2 sind im Anschluss an diese thematischen Aspekte die auf beiden Stufen einzubeziehenden Gesichtspunkte in einem „Konfliktanalyseraster“ zusammengefasst (unten Kapitel 1.c des vorhabenspezifischen Teils).