



Krisen vermeiden, Spielräume nutzen - Konflikte in der kommunalen Windenergieplanung meistern

Dokumentation einer Fortbildung für Kommunalvertreter¹ zum Konfliktmanagement

11.-12. April 2016, JH Mannheim International, Mannheim
13.-14. April 2016, unter Kollegen | Coworking, Osnabrück

Trainer: Dominique Pannke, Karol Sabo, (beide Impuls – Agentur für Angewandte Utopien)
Veranstalter: Bettina Bönisch, Frank Sondershaus, (beide Fachagentur Windenergie an Land)

Hintergrund

Konflikte gehören zum Alltag in der kommunalen Windenergieplanung. Vor Ort stehen sich häufig (scheinbar) schwer vereinbare Interessen von Bürgern, Vorhabenträgern und Investoren sowie der Kommune gegenüber. In Konfliktsituationen, in denen die Beteiligten stark emotional diskutieren, nehmen Kommunalvertreter eine zentrale und herausfordernde Rolle wahr.

In den Fortbildungen erweiterten Akteure aus Kommunen, Energieagenturen und der Regionalplanung ihr Handwerkszeug, um mit diesen Herausforderungen besser umgehen zu können. Das Trainingsprogramm umfasste Elemente der Konfliktanalyse bei Windenergieprojekten, eine Auseinandersetzung mit Beteiligungsformaten, Kommunikation und Deeskalation von Konfliktsituationen sowie das Thema Verhandlungsführung in der Windenergieplanung.

Im Folgenden werden Leitgedanken wiedergegeben, die im Rahmen der Inputs und Diskussionen eine herausragende Rolle eingenommen haben. Die zentralen Erkenntnisse zum Konfliktmanagement werden in vier Thesen zusammengefasst. Den Thesen sind jeweils Herausforderungen sowie Tipps zum Konfliktmanagement zugeordnet. Abschließend finden sich weiterführende Literatur- und Linkempfehlungen.

Vier Thesen zum Konfliktmanagement in der Windenergieplanung

1. Basis des Konfliktmanagements ist eine wertschätzende Haltung und Kommunikation kommunaler Akteure gegenüber möglichen Konfliktparteien.

Herausforderungen

Konfliktträchtige Windenergieprojekte sind oft geprägt von emotionalen Äußerungen, Vorwürfen und Misstrauen. Persönliche Angriffe dominieren die Gesprächskultur. In den Köpfen der Beteiligten etablieren sich Stereotype: Bürger werden zu ‚Wutbürgern‘, Kommunalvertreter zu ‚Schreibtischtätern‘ und

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Investoren zu ‚Profitgeiern‘. Aus diesen Perspektiven werden Aussagen und Botschaften bewertet. Darüber hinaus ist die Situation im kommunalen Kontext häufig von latenten, tradierten Konflikten und Animositäten zwischen Personen geprägt. Der daraus resultierende Eskalationskreislauf ist dann vertraut und ein ‚eingespieltes Gegeneinander‘ der Konfliktparteien. Es ist in diesen Fällen herausfordernd, der Konfliktdynamik zu entkommen und anderen Parteien mit einer unvoreingenommenen und wertschätzenden Haltung zu begegnen – noch erschwert, wenn man selbst zum Ziel von Angriffen geworden ist. Nichtsdestotrotz sind eine anerkennende, respektvolle Haltung und eine geeignete Form der Kommunikation der Schlüssel zu jeder Konfliktbearbeitung.

Tipps zum Konfliktmanagement

- Ein Großteil der Konflikte würde nicht eskalieren, wenn sich Konfliktparteien wirklich zuhören könnten. Zuhören und Verstehen der Anliegen der jeweils anderen sind anspruchsvoll, wenn die Akteure den Eindruck haben, die Argumente bereits gehört zu haben. Ein Blick hinter die Argumente auf die individuellen Beweggründe des Gegenübers kann die Perspektive auf die Auseinandersetzung erweitern und ist Grundlage für die Versachlichung einer eskalierten Situation. Wichtig dabei: **Verstehen heißt nicht ‚einverstanden sein‘**. Nur weil man dem Gegenüber signalisiert, dass man seine Argumentation nachvollziehen kann, heißt das nicht, dass man sich diese zu eigen macht. Wenn man jedoch den Eindruck hat gehört zu werden, kann ein Dialog an die Stelle eines Schlagabtauschs treten. Ansätze wie das „Aktive Zuhören“ oder die „Gewaltfreie Kommunikation“ (nach Marshall Rosenberg) sind dabei eine grundlegende Hilfe.
- Bei der Planung von Windenergieprojekten sitzen alle Akteure in einem Boot. Alle haben eigene Interessen und brauchen gleichzeitig die jeweils anderen Stakeholder für eine einvernehmliche Lösung. Hilfreich ist es, von der Wahrnehmung 'mein Gegenüber ist das Problem' hin zu einem **Selbstverständnis aller Stakeholder als ‚Problemlösende‘** zu kommen.
- Starke Emotionen wie Wut und Frust sind Signale großer Unzufriedenheit und Ausdruck für den Wunsch nach Anerkennung. Emotionen brauchen ihren Raum. Rechtfertigungen, Erläuterungen oder Verweise auf Sachlichkeit können in aufgebrachteter Verfassung nicht aufgenommen werden - sie befeuern den Konflikt nur weiter. Hier heißt es: **Empathisch reagieren** und das Anliegen des Gegenübers aufnehmen. Hinter emotional aufgeladenen Aussagen wie „Sie nehmen uns die Heimat weg!“ oder „Sie machen doch eh, was Sie wollen!“ können sich z.B. die Bedürfnisse nach Sicherheit und Anerkennung verbergen. Der Zuhörende hat die Wahl, ob er dabei den Vorwurf oder das Anliegen heraushört.

2. Frühzeitiges, proaktives Konfliktmanagement spart Zeit, Geld und Nerven.

Herausforderungen

Häufig werden kommunale Akteure bei der Windenergieplanung erst dann aktiv, wenn die Situation sich bereits auf einem erhöhten Eskalationsniveau befindet. Eine Konfliktaustragung wird solange gemieden, bis gemeinsame Lösungswege unmöglich, Beziehungen langfristig beeinträchtigt und Streitigkeiten vor Gericht ausgetragen werden. Aktionismus, z.B. in Form von ad-hoc anberaumten Informationsveranstaltungen, führt in solchen Konfliktsituationen meist zu einer weiteren Eskalation. Gleichzeitig können Konflikte in früheren Stadien durchaus fruchtbar für einen Planungsprozess sein und aus dem Widerstreit konkurrierender Interessen innovative, lokal passende Lösungen entstehen. Daher lohnt es sich, finanzielle und personelle Ressourcen einzusetzen, um präventiv in Beziehungen zu investieren und mögliche Konfliktpotentiale frühzeitig abzuschätzen.

Tipps zum Konfliktmanagement

- Konfliktdynamiken vereinnahmen alle Beteiligten und verhindern damit allseitig eine neutrale Betrachtung der jeweiligen Situation. Handlungsfähigkeit entsteht durch ein frühzeitiges Erkennen und Einschätzen von Konflikten und Konfliktpotentialen. Eine **Konfliktanalyse** zu re-

levanten Akteuren und Interessen, strittigen Themen und dem spezifischen Konfliktkontext ermöglicht es einer Kommune, die Lage einzuschätzen und angemessene Interventionen zu planen.

- **Proaktiver Kontakt zu Schlüsselpersonen**, z.B. Ortsvorstehern, Vorständen relevanter Vereine, Vertretern von Bürgerinitiativen und Flächenbesitzern stärkt das Vertrauen in die Planung. Zudem könnte über diese kontinuierliche Kontaktpflege ggf. auch kurzfristig die verschiedenen lokalen Interessen und Bedarfe eruiert und gemeinsame Entscheidungen (z.B. für einen Bürgerwindpark oder externe Begleitung des Beteiligungsprozesses) getroffen werden.
- Eskalierte Konflikte sind durch beteiligte Akteure nicht mehr zu bewältigen. Hier braucht es eine externe **Begleitung durch allparteiliche Dritte**. Ein bewährtes Verfahren der Konfliktbearbeitung ist hier die Mediation, in der sowohl auf der Beziehungs- als auch auf der Sachebene gemeinsame Lösungen gesucht werden.

3. Spielräume finden sich immer: Beteiligung zu Gestaltungs- und Verhandlungsoptionen schafft den Rahmen für eine konstruktive Konfliktaustragung.

Herausforderungen

Die Beziehung der Bürger zu kommunaler Politik und Verwaltung unterliegt seit einigen Jahren einem starken Wandel. Es gibt mittlerweile ein großes Bedürfnis nach Einbeziehung und Mitgestaltung. Die formalen Vorgaben der Planungsverfahren zur Bürgerbeteiligung genügen hier jedoch den Bedürfnissen vieler Bürger nicht. Zudem können Konflikte um Windenergieprojekte im Wesentlichen als ökonomische Verteilungskonflikte verstanden werden. Zentral sind dann Fragen der Gerechtigkeit, die sich um die Verteilung von Nutzen und Belastungen der Windenergie drehen. Unbefriedigend für alle Beteiligten ist, dass die (rechtlichen) Rahmenbedingungen für diese Fragen auf kommunaler Ebene nur sehr begrenzt bearbeitet werden können.

Die kommunale Planung steht vor der besonderen Herausforderung, Vorgaben der Landesklimaziele umzusetzen, unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen und vielfältige Interessen abzuwägen. Aus dieser Perspektive gibt es nur wenig Raum für Flexibilität und gestalterische Steuerung der Windenergie. Der Druck, unter dem die kommunalen Planer stehen, kann den Blick für die bestehenden Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume verstellen. Wenn Bürger jedoch frühzeitig und ernsthaft in die Planung von Windenergieanlagen (WEA) und die Suche nach Gestaltungs- und Verhandlungsoptionen einbezogen werden, können Konflikte vermieden oder zumindest im Prozess konstruktiv bearbeitet werden.

Tipps zum Konfliktmanagement

- Grundvoraussetzung für Beteiligung sind das ernstgemeinte Anliegen von Seiten der Politik und Verwaltung, Bürger in die Planung einzubinden und das **Bemühen um Spielräume zum „Wie“**, wenn das „Ob“ (wie oft in der Windenergieplanung) bereits entschieden ist. Verhandlungsspielräume finden sich dabei rund um Bau und Betrieb von WEA, Naturschutzbelange sowie finanzielle Beteiligung und gemeinwohlorientierten Ausgleich. Die Kommune hat – oftmals entgegen der eigenen Wahrnehmung – relevante Spielräume, da sie Einfluss auf die Dauer des Planungs- und Genehmigungsprozesses nehmen kann.
- Informelle Beteiligung ist ein andauernder Prozess. Sowohl in Planung als auch Genehmigung von WEA sollten die formellen Beteiligungsverfahren **konsequent mit informellen Verfahren verzahnt werden**. Dafür braucht es Erfahrungen in Prozessdesign und Methodik, die im Bedarfsfall von externen Dritten angefragt werden sollten.
- Beteiligung hat ihre **Grenzen** – diese gilt es, klar und **deutlich zu kommunizieren**. Wenn dem Bürger mehr Einflussmöglichkeiten suggeriert werden, als tatsächlich bestehen oder die Ergebnisse letztendlich keinerlei Einfluss auf die Planung haben, wirkt sich dies langfristig negativ auf sein Verhältnis zur Kommune aus.

4. Klarheit über eigene Rollen, Interessen und Interventionsmöglichkeiten gibt Sicherheit im Konflikt.

Herausforderungen

Die Kommunalvertreter sehen sich einem schwierigen Balanceakt ausgesetzt, zwischen den inhaltlichen Interessen (z.B. an Rechtssicherheit, regionaler Wertschöpfung) und dem Interesse an dem Erhalt des sozialen Friedens sowie dem Vertrauen in Politik und Verwaltung. Daraus resultiert ein Rollenkonflikt zwischen der eigenen Position als Vertreter der Kommune und der Vermittlung zwischen weiteren betroffenen Akteuren. In emotional aufgeladenen und von Misstrauen geprägten Situationen sind kommunale Vertreter mit der Rolle als Moderator mitunter überfordert und werden auch nicht als solche akzeptiert. Vielmehr wirken sie als Moderatoren eskalierend („wie ein rotes Tuch“), da ihre Eigeninteressen stärker wahrgenommen werden als die vermittelnde Rolle. Diesen Zwiespalt zu sehen und proaktiv anzugehen, ermöglicht Entlastung und Konfliktlösung.

Tipps zum Konfliktmanagement

- Es bedarf einer **Rollenklärung und sauberen Interessenanalyse**, die es kommunalen Akteuren erst ermöglicht, mit intern abgestimmtem Verhandlungsauftrag in Gespräche zu gehen und die eigenen Anliegen aktiv und transparent nach außen zu vertreten.
- Der **Einbezug allparteilicher Akteure** wie externer Prozessbegleiter oder Mediatoren ermöglicht es, das beschriebene Rollendilemma von Beginn zu umgehen und die Verantwortung für den Prozess abzugeben. Prozessbegleiter kümmern sich ausschließlich um den Rahmen und stellen Kommunalvertreter frei, sich auf die Einbringung ihrer eigenen Interessen (auf Sach- und Beziehungsebene) zu fokussieren. Dies verhindert Überforderung und eröffnet neue Denkräume.

Fazit

Die Seminarerfahrungen haben gezeigt, dass die fachliche Begleitung von Windenergieplanungen kommunale Akteure im ländlichen Raum vor erhebliche kommunikative Herausforderungen stellt. Die öffentliche Debatte um landschaftsprägende Windräder wird weit emotionaler geführt als beispielsweise bei flächenintensiveren Projekten der Photovoltaik. Kommunale Windenergieprojekte können mitunter in eine längere Konfliktgeschichte zwischen Akteuren in der Kommune selbst oder zwischen Nachbarkommunen eingebettet sein, was die Bearbeitung deutlich erschwert.

Um den Konflikt als solchen in all seinen Dimensionen zu erfassen, braucht es Zeit, Geld und Nerven. Nicht selten fehlt es jedoch an den geeigneten Kompetenzen und Ressourcen für ein progressives Konfliktmanagement. Die Entwicklung einer konstruktiven Streitkultur vor Ort erlaubt es, den Konflikt als Chance zu nutzen und tragfähige Lösungen zu erarbeiten.

Der Mehrwert von informellen Beteiligungsprozessen und einer externen Unterstützung erschließt sich möglicherweise nicht von selbst. Gemessen an dem zeitlichen Aufwand, den ein Studium und das Einüben neuer Kommunikationstechniken beansprucht, sowie dem Rollenkonflikt, den eine Vermischung von Moderation und Eigeninteressen mit sich bringt, kann er jedoch relativ kurzfristig vermittelt werden. Neben der Vermittlung entsprechender Kompetenzen in Fortbildungsmaßnahmen müssen Kommunen weiterhin kontinuierlich für Konfliktmanagement und Beteiligung sowie der zugehörigen Methoden und Fähigkeiten sensibilisiert werden.

Fachliteratur zum Thema

Feindt, Peter; Saretzki, Thomas (2010): Umwelt- und Technikkonflikte in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts- Bestandsaufnahme und Perspektiven, VS Verlag.

Glasl, Friedrich (2004): Konfliktmanagement- Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, Verlag Freies Geistesleben.

Schulz von Thun, Friedemann (2010): Miteinander reden- Allgemeine Psychologie der Kommunikation Band 1-3, rororo.

Weckert, Al (2013): Der Tanz auf dem Vulkan – Gewaltfreie Kommunikation und Neurobiologie in Konfliktsituationen, Jungfermann Verlag.

Internet-Quellen

Fachgruppe Planen und Bauen im Bundesverband Mediation:
Informationen zur Konfliktbearbeitung bei öffentlichen Planungsprozessen;
www.mediation-planen-bauen.de

Krause, Johannes; Pannke, Dominique; Wagner, Davis (2013):
Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – die Energiewende gemeinsam gestalten;
www.leitfaden-buergerbeteiligung.de

Netzwerk Bürgerbeteiligung:
Gestaltung der Energiewende mit Bürgerbeteiligung: Publikationen und aktuelle Artikel zum Thema;
www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/buergerbeteiligung-foerdern/gestaltung-der-energiewende-mit-buergerbeteiligung/

Wegweiser Bürgergesellschaft:
Sammlung an Methoden und Verfahren sowie Grundsätzen zur Bürgerbeteiligung;
www.buergergesellschaft.de