



FACHAGENTUR  
WINDENERGIE AN LAND

HINTERGRUNDPAPIER

# Beteiligungsprozesse bei der Windenergieplanung

## Eine Fallevaluierung in Niedersachsen

## IMPRESSUM

© FA Wind, November 2014

Herausgeber: Fachagentur zur Förderung eines natur- und umweltverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land e.V.

Fanny-Zobel-Straße 11  
D-12435 Berlin

Text und Redaktion:  
Bettina Bönisch

V.i.S.d.P.: Axel Tscherniak

Die Fachagentur zur Förderung eines natur- und umweltverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land e.V. ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 32573 B.

Haftungsausschluss: Die in diesem Hintergrundpapier enthaltenen Informationen, Hinweise und Empfehlungen sind nach bestem Wissen ausgesucht, zusammengestellt und ausgeführt. Dennoch wird keine Gewähr für die Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit übernommen. Die Informationen, Hinweise und Empfehlungen dienen der allgemeinen Information und können eine Beratung im Einzelfall oder eine Rechtsberatung nicht ersetzen.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



## **Inhaltsverzeichnis**

Vorbemerkung .....	1
Chronologie des untersuchten Fallbeispiels.....	2
Die Beteiligung in der Raumordnungsplanung .....	3
Die zweistufige Beteiligung im Bauleitplanverfahren .....	4
Die Beteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren .....	6
Lerneffekte aus Sicht der Akteure: Sind formelle Verfahren für eine gute Beteiligung geeignet .....	8
Beteiligung und Kommunikation im Planungsverlauf: Wohin kann es gehen? .....	10

## Vorbemerkung

Die Planung und die Genehmigung von Windenergieanlagen laufen in streng formalisierten Bahnen, die in Deutschland sowohl durch Bundes- als auch Landesrecht geregelt sind. Auf Basis von ausführlichen Experteninterviews<sup>1</sup> hat die Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind) ein niedersächsisches Windenergieprojekt unter der Fragestellung evaluiert, inwieweit die formellen Verfahren geeignet sind, Beteiligungsprozesse für alle betroffenen Akteure dieses Vorhabens möglichst zufriedenstellend zu gestalten. Da den befragten Akteuren Vertraulichkeit zugesichert wurde, sind alle weiteren Ausführungen in anonymisierter Form niedergelegt. Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen einschließen. War dies nicht möglich, wurde aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit nur eine geschlechtsspezifische Form bzw. Kurzform verwendet.

Das analysierte Windvorhaben befindet sich in einer niedersächsischen Samtgemeinde (hier: Standort-Gemeinde<sup>2</sup>), in welcher in einem durch das Regionale Raumordnungsprogramm (RRÖP) 2012 ausgewiesenen Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung anfänglich 19 Windenergieanlagen (WEA) mit je einer Höhe von rund 200 Metern von einem Projektentwickler (hier: Vorhabenträger) geplant wurden. Der Vorhabenträger reichte im Mai 2013 einen Genehmigungsantrag für 17 WEA bei der zuständigen Genehmigungsbehörde, dem Standort-Landkreis, ein. Die Besonderheit des Falls ist in der räumlichen Lage des geplanten Windparks begründet, welcher sich an der Gemeindegrenze zur benachbarten Samtgemeinde (hier: Nachbar-Samtgemeinde) befindet, die gleichzeitig Landkreisgrenze ist. Vor allem die erforderlichen Ausgleichsflächen sind dort knapp und liegen zu überwiegenden Teilen auf dem Plangebiet der Nachbar-Samtgemeinde bzw. des Nachbar-Landkreises. Seit 2008 wurde in der Standort-Gemeinde die Änderung des Flächennutzungsplans (FNP) vorangetrieben. Der FNP liegt in seiner aktuellen Fassung seit November 2012 vor und weist Flächen für die Windenergienutzung aus. Ein koordinierter interkommunaler Austausch über die Windenergienutzung fand und findet bis heute nicht statt. Wie sich im Raumordnungsverfahren zeigte, brachte die ausgewiesene Vorrangfläche von Anfang an naturschutzfachliche Problemstellungen mit sich, welche nach Ansicht des Standort-Landkreises auf Ebene des Genehmigungsverfahrens bewältigt werden sollten. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren engagierte sich vor allem der Ortsverein eines großen deutschen Naturschutzverbands (hier: Naturschutzverband), welcher – vor allem im Hinblick auf ein laufendes Geleeschutzprogramm einer besonders schützenswerten Art – eine verbandlich festgelegte Gebietszuständigkeit hat, die landkreisgrenzübergreifend ist. Vorgespräche mit ortsansässigen Bürgern haben ergeben, dass aufgrund der Randlage des Windparks vor allem Bürgern der Nachbar-Samtgemeinde Auswirkungen des Windparks wie Schattenwurf, Schallimmissionen und Landschaftsbildbeeinträchtigungen befürchten, während die wirtschaftlichen Vorteile und Gewinne aus der Windenergienutzung für die Standort-Gemeinde im Vordergrund stehen. Vor diesem Hintergrund formierte sich zu Beginn des Genehmigungsverfahrens der lokale Protest von Anrainern der Vorrangfläche in einer Bürgerinitiative (hier: BI).

---

<sup>1</sup> Die Durchführung der Experteninterviews orientiert sich an Meuser und Nagel (vgl. Bogner et al. (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung, 2. Auflage).

<sup>2</sup> Das Expertengespräch wurde mit dem Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde (Standort des geplanten Windparks) geführt – nicht mit dem Samtgemeindebürgermeister.

## Chronologie des untersuchten Fallbeispiels

- Das aktuell geltende RROP im Standort-Landkreis trat im Juni 2012 in Kraft. Die Teilfortschreibung des RROP 2014 im sachlichen Teilabschnitt Windenergie läuft derzeit.
- Am 14.03.2013 beschloss der Gemeinderat der Standort-Samtgemeinde die für die Windparkplanung relevante FNP-Änderung ohne Gegenstimme.
- Am 17.05.2013 reichte der Vorhabenträger den Genehmigungsantrag bei der zuständigen Behörde ein.
- Die Auslegung der Antragsunterlagen (Öffentlichkeitsbeteiligung) erfolgte vom 12.08. bis zum 11.09.2013.
- Die Einwendungsfrist für schriftliche Stellungnahmen endete am 25.09.2013.
- Der Termin zur Erörterung nach Ablauf der Einwendungsfrist fand am 21.10.2013 statt.
- Anfang März 2014 reichte der Naturschutzverband Klage ein, um durch einen Baustopp Wegebaumaßnahmen des Vorhabenträgers im Brutrevier des Großen Brachvogels zu unterbinden.
- Am 11.03.2014 wurde öffentlich bekannt gegeben, dass im Ergebnis der Erörterung vom Vorhabenträger nachgeforderte Antragsunterlagen zur Einsicht offengelegt wurden.
- Am 01.04.2014 führte die FA Wind erste Vorgespräche, am 05.08. bzw. 09.09.2014 die Experteninterviews im Rahmen der Fallevaluierung durch.
- Am 10.11.2014 liegt fast 18 Monate nach Antragstellung keine Genehmigung für den Windpark vor.

Die vorliegende Fallevaluierung orientiert sich an der Gliederung des Realisierungsprozesses bei der Windenergieplanung in die Raumordnungs- und Bauleitplanung und in das Genehmigungsverfahren, wobei der Fokus auf der Beteiligung und der Kommunikation zwischen den Akteuren im Rahmen der einzelnen Planungsverfahren liegt. Hier geht es neben der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange (TöB) um die konkrete Ausgestaltung von Erörterungsterminen und den Umgang mit Einwendungen und Stellungnahmen sowie die Erwartungen der jeweiligen Akteure im gesamten Planungsverlauf. Die Beteiligungsprozesse und -möglichkeiten werden aus der Perspektive der beteiligten Akteure beleuchtet und am Ende zusammengeführt. Dabei werden die Kommunikationsprozesse evaluiert und Lerneffekte aus Sicht der Akteure formuliert. Die Fallevaluierung lenkt insbesondere den Blick auf die Übertragbarkeit des analysierten Einzelfalls, denn Planungsstrukturen und -verantwortlichkeiten werden beispielhaft für Niedersachsen aufbereitet. Alle befragten Akteure stehen stellvertretend für in Beteiligungsprozesse involvierte Gruppen, die bei anderen Windenergieprojekten in ähnlichen Konstellationen aufeinander treffen könnten. Abbildung 1 verdeutlicht das untersuchte Akteursnetzwerk dieses Einzelfalls:



Abbildung: Akteursnetzwerk der Fallevaluierung

## Die Beteiligung in der Raumordnungsplanung

Im Jahr 2012 hat der Standort-Landkreis das RROP neu aufgestellt. Die Aufstellung richtet sich nach dem Raumordnungsgesetz (ROG), welches durch das Niedersächsische Raumordnungsgesetz (NROG) ergänzt wird.

Die Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden ist in § 10 ROG geregelt. Diese Norm des Bundesrechts wird in § 3 NROG weiter konkretisiert. Nach § 3 NROG wird das Aufstellungsverfahren für das RROP von dem Planungsträger durch öffentliche Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten eingeleitet. Der Entwurf des RROP, seine Begründung und der Umweltbericht sind den benachbarten Trägern der Regionalplanung frühzeitig zu übersenden (§ 3 Abs. 2 Nr. 3a NROG). Auf Grundlage dessen sollen diese zu dem Entwurf innerhalb einer Frist schriftlich Stellung nehmen können.

Im betrachteten Fall war die Einbindung der Planungsverantwortlichen auf Regionalplanebene dem Verfahren nach ordnungsgemäß erfolgt. Bereits im Rahmen regulärer Arbeitstreffen vor Einleitung des öffentlichen Beteiligungsverfahrens hatte der Standort-Landkreis den Nachbar-Landkreis über seine Planungen informiert. Alle Unterlagen wurden fristgerecht übersandt. Der Nachbar-Landkreis bemängelte im Planentwurf die räumliche Ausdehnung des ausgewiesenen Vorranggebiets und geringere Abstände zwischen einzelnen Vorranggebieten an der Kreisgrenze. Vor allem befürchtete er negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild in seinem Planungsraum. Diese Punkte hatte er in seine schriftliche Einwendung aufgenommen und fristgerecht eingereicht.

Die Stellungnahme des Nachbarlandkreises ist nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 NROG mit diesem zu erörtern, soweit sie sich auf wesentliche Inhalte der Planung bezieht, so dass der Standort-Landkreis die vom Nachbar-Landkreis geäußerten Anregungen und Bedenken mit diesem durchgehen muss.

Im Vorfeld des Erörterungstermins zum RROP hatte der Nachbar-Landkreis vom Planungsträger eine Synopse erhalten, die darstellte, wie die von ihm vorgebrachten Einwendungen im Gesamtverfahren abgewogen würden. In dem Erörterungstermin konnte der Standort-Landkreis deutlich machen, inwiefern seine Planungen den Landesklimaschutzzielen Rechnung tragen und welche eingebrachten Bedenken und Anregungen im weiteren Aufstellungsverfahren Berücksichtigung finden würden. Im Ergebnis des Abwägungsprozesses war entgegen der vorgetragenen Forderungen des Nachbar-Landkreises die Gebietskulisse des untersuchten Falls unverändert geblieben, worüber sich dieser enttäuscht zeigte.

Nach § 10 ROG sind ebenfalls die Bürger an dem Aufstellungsverfahren zu beteiligen. Zu der im Gesetz erwähnten „Öffentlichkeit“ zählt jede Person, die an dem Raumordnungsplan Interesse hat. Gleichzeitig erstreckt sich die Beteiligung der Bürger jedoch nur auf den räumlichen Geltungsbereich des RROP. Die Unterrichtungspflicht nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ROG und die Bekanntmachungspflicht nach § 10 Abs. 1 Satz 3 ROG bezieht sich damit allein auf die Öffentlichkeit im Plangebiet. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Unterlagen beim Standort-Landkreis auszulegen und im Internet bereitzustellen (§ 3 Abs. 3 NROG). Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungszeit kann in schriftlicher oder elektronischer Form Stellung genommen werden. Obwohl keine Verpflichtung zur Beteiligung der Bürger außerhalb des Plangebiets besteht, darf grundsätzlich Jedermann zum Planinhalt Stellung nehmen. Alle rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen sind nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

Als an dem Regionalplan interessierte „Öffentlichkeit“ konnten sich dem Gesetz nach die Nachbar-Samtgemeinde, die BI und der Naturschutzverband in den Beteiligungsprozess einschalten und Stellungnahmen zum Planwerk einreichen. Sie mussten davon ausgehen, dass der Standort-Landkreis seine Unterrichts- und Bekanntmachungspflicht für den Geltungsbereich des RROP erfüllen, nicht jedoch auf benachbarte Planungsräume erweitern würde. So musste eine Bekanntmachung über die Planungen auch nicht in Medien erfolgen, deren Verbreitungsgebiet benachbarte Planungsräume umfasst. Das gilt selbst dann, wenn Auswirkungen auf benachbarte Planungsräume nahe liegen. Es lag gänzlich im Ermessen des Planungsträgers, in welcher Form er die Bürger im Nachbar-Landkreis unterrichtet. Während die Standort-Gemeinde aktiv vom Planungsträger in die Potenzialflächenermittlung eingebunden wurde, bestanden eingeschränkte Kontakte zu den anderen betroffenen Akteuren. Die Standort-Gemeinde kam der Aufforderung des Standort-Landkreises nach, geeignete Flächen – so auch die diesem Fall zu Grunde liegende Vorrangfläche – zu melden. In Bezug auf Flächenmeldungen kamen aber keine über die Landkreisgrenze hinausgehenden interkommunalen Kontakte zustande. Weder der Naturschutzverband, noch die Nachbar-Samtgemeinde oder die BI haben von der Beteiligungsmöglichkeit Gebrauch gemacht und zum RROP-Entwurf schriftlich Stellung bezogen. Erst mit zeitlicher Verzögerung wurden die Vorgänge und Ergebnisse der Fortschreibung auf dem benachbarten Plangebiet zur Kenntnis genommen.

Die einstufige formelle Beteiligung im Raumordnungsverfahren lässt dem Planungsträger Handlungsspielraum im Hinblick auf die Erörterung der Stellungnahmen den Einwendern gegenüber. Er kann dies freiwillig tun, in einer ihm beliebigen Art und Weise. Eine Erörterung kann nicht als bürgernahe Diskussion, im Sinne einer detaillierten Auseinandersetzung über das „Ob“ und „Wie“ einer Planung, verstanden werden. Die gemeinschaftliche Erarbeitung von Planungszielen und -inhalten sieht der Gesetzgeber nicht als verpflichtend an. Sie kann in der politischen Arena und zu einem sehr frühen Zeitpunkt auf Initiative des planenden Landkreises in Form von offenen Bürgerforen erfolgen, z.B. im Rahmen der Erstellung von regionalen Energie- und Klimaschutzkonzepten.

## Die zweistufige Beteiligung im Bauleitplanverfahren

Die Beteiligung im Bauleitplanverfahren richtet sich nach den §§ 3 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und ist im Gegensatz zum Raumordnungsverfahren zweistufig ausgestaltet. Bereits bei der Entwurfserstellung des Bauleitplans muss die planende Gemeinde sowohl andere Behörden als auch die Öffentlichkeit erstmals beteiligen und über die Planungsabsichten unterrichten (§§ 4 Abs. 1,

<sup>3</sup> Runkel, in: Spannowsky / Runkel / Goppel, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2010, § 10 Rn 43.

4a BauGB). Die Unterrichtungspflicht erstreckt sich auf sämtliche Behörden, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird. Dies umfasst auch die Nachbargemeinde.<sup>4</sup>

Zu diesem frühen Zeitpunkt im Bauleitplanverfahren ist es zu keiner sachlichen Auseinandersetzung zwischen den betroffenen Gemeinden in Bezug auf die Planungsabsichten eines Windparks auf der Vorrangfläche gekommen ist. Die befragten Kommunalvertreter machten in den Gesprächen keine Ausführungen zu einer gezielten Unterbreitung der Planungsabsicht im Sinne der frühzeitigen Beteiligung auf erster Stufe. Es gab weder Hinweise auf entsprechende Korrespondenz, noch auf Gesprächsnotizen von informellen Treffen auf intrakommunaler Ebene oder zweckdienliche Informationsveranstaltungen.

Neben den anderen Behörden sind auch die Bürger frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung und der unterschiedlichen Planungsmöglichkeiten zu informieren. Eine Pflicht, auch die Bürger der Nachbargemeinden zu informieren, besteht nicht. Erfahren diese von der Planung, darf ihre Beteiligung aber nicht ausgeschlossen werden.<sup>5</sup> Bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung soll die Gemeinde ihre Planvorstellungen erläutern und mit den anderen Behörden und der Öffentlichkeit durchsprechen. Die Art und Weise, in welchem Rahmen, mit welchen Einladungsfristen und -modalitäten, obliegt der planenden Gemeinde. Das Gesetz sieht jedoch in jedem Fall einen dialogischen Austausch vor, der tatsächlich geeignet ist, die Planung der Gemeinde zu beeinflussen.<sup>6</sup> Unter Berücksichtigung der abgegebenen Anregungen und Bedenken erstellt sie einen Planentwurf.

Die Beteiligungsmöglichkeit des zeitlich vorgelagerten Dialogs zwischen den Planungsbetroffenen wurde hier nicht ausgeschöpft. Die Standort-Gemeinde hatte sich dagegen entschieden, gezielt Informationen im Vorfeld ihres Planentwurfs zu kommunizieren. Sie hatte keinem der betroffenen Akteure eine Einladung zu einer Informationsveranstaltung ausgesprochen. In Konsequenz dessen brachten sich zu diesem Zeitpunkt weder der Naturschutzverband noch Bürger in das Bauleitplanverfahren ein. Auf eine rechtliche Bewertung dieses Vorgehens wird in diesem Zusammenhang verzichtet.

In der zweiten Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung holt die planende Gemeinde Stellungnahmen anderer Behörden und der Öffentlichkeit zum Planentwurf ein (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2, 4a BauGB). Für die Bürger ist der Planentwurf einschließlich seiner Begründung für einen Monat öffentlich auszulegen. Eine gezielte Information der Bürger der Nachbargemeinden ist nicht erforderlich; sie dürfen von der Beteiligung aber nicht ausgeschlossen werden.

Der FNP-Entwurf ist ordnungsgemäß öffentlich ausgelegt worden, eine dialogische Auseinandersetzung mit der Nachbar-Samtgemeinde über die Planung des Windparks wurde jedoch nicht initiiert. Im November 2012 wurde durch einstimmigen Ratsbeschluss die Bauhöhenbegrenzung auf 200 Meter angehoben, um bei gleicher Energieertragsmenge die WEA-Anzahl reduzieren zu können. Vor dem Hintergrund, dass sich an den Windpark gekoppelte Wegebaumaßnahmen und Gewerbesteuererinnahmen positiv auf die Gemeindesituation auswirken würden, wollte der Rat schnell Planungssicherheit auf Bauleitplanebene herstellen. Der befragte Vertreter der Standort-Gemeinde mutmaßte zudem, dass die eigenen Windenergievorhaben möglicherweise in Konkurrenz geraten könnten, da zeitgleich ähnliche Planungen im Nachbar-Landkreis vorangetrieben wurden, denen man zuvorkommen wollte. In der Rückschau bedauerte der Befragte sein Versäumnis, den Kontakt und intensiven Austausch mit der an den Windpark angrenzenden

<sup>4</sup> Battis, in: Battis / Krautzberger / Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 4 Rn. 3.

<sup>5</sup> Krautzberger, in: Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, 113. Ergänzungslieferung 2014, § 3 Rn. 13b.

<sup>6</sup> Battis, in: Battis / Krautzberger / Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 3 Rn. 7.



Nachbargemeinde und der Nachbar-Samtgemeinde gesucht zu haben. Die Grenzen formeller Verfahren, welche eng gefasste Mindestanforderungen an öffentliche Auslegung und Unterrichtung definieren, wurden vom Befragten hier zu spät erkannt.

Sowohl Behörden als auch Bürger können zu dem Planentwurf Stellung nehmen. Es besteht nur eine Pflicht zur Prüfung dieser Stellungnahmen, über deren Ergebnis die Behörden, die Träger öffentlicher Belange (TöB) und die Bürger zu informieren sind. Eine dialogische Auseinandersetzung ist zu diesem Zeitpunkt der Planung nicht mehr vorgesehen. In der Abwägung sind die vorgetragenen Bedenken zu berücksichtigen.

Die im späteren Verlauf gegen die Windparkpläne aktive Bürgerschaft der Nachbar-Samtgemeinde nahm die Nachricht von der FNP-Änderung der Standort-Gemeinde und damit verbundene Planungsabsichten eines Windparks nur am Rande zur Kenntnis. Im Gegensatz zur tatsächlichen Verbindlichkeit des Beschlusses wurde die diesbezügliche Nachricht eher einem Gerücht gleichgesetzt. Die Bürger nutzten die Möglichkeit nicht, im Bauleitplanverfahren zur FNP-Änderung schriftlich Stellung zu nehmen. Auch der seit drei Jahren amtierende Bürgermeister der Nachbar-Samtgemeinde nahm die Planungsabsichten der Standort-Gemeinde passiv zur Kenntnis. Aus der Aktenlage waren die einzelnen Planungsabläufe rekonstruierbar, ihm wurde postalisch die FNP-Änderung zur Kenntnis gegeben. Die Tragweite der nachbarlichen Planungen und Bedeutung für die eigene Samtgemeinde konnte erst im Rückblick deutlich erfasst werden.

Der befragte Vertreter des Nachbar-Landkreises sah seine bereits im raumordnerischen Verfahren eingereichte Einwendung als abgewiesen oder „weggewägt“ an und wollte sie nicht erneut vorbringen.

Der Naturschutzverband versäumte es – wie zuvor im Raumordnungsverfahren –, sich durch Anregungen, Kritik und Ergänzungen in der TöB-Beteiligung konstruktiv einzubringen. Erst spät erfuhren die für das Gelegeschutzprogramm Verantwortlichen durch informelle Kontakte zu Landwirten, die über Flächen im Windvorranggebiet verfügen und an den Pachteinahmen Interesse zeigen, von den Windparkplanungen. Eine schriftliche Stellungnahme zur FNP-Änderung reichte der Naturschutzverband nicht ein. Dementsprechend sind auch keine Einwendungen im Abwägungsprozess bearbeitet und im Erörterungstermin besprochen worden.

## **Die Beteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren**

Die Spannungen zwischen den Akteuren im untersuchten Fall eskalierten in einem späten Stadium des Gesamtverfahrens. Erst im letzten der drei betrachteten Einzelverfahren nahmen die Turbulenzen und Widerstände um das Projekt zu, als einem Großteil der lokalen Akteure gewahrt wurde, welche Konsequenzen die Windparkplanung konkret nach sich ziehen würde. Im Vorfeld der Antragstellung war für das Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) eine Vorprüfung durchgeführt worden, welche die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben hatte.

Ist ein Vorhaben UVP-pflichtig, ist im förmlichen Genehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, welche nach § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) durchgeführt wird. Die Genehmigungsbehörde kann nach eigenem Ermessen einen Scoping-Termin ausrichten, um den Rahmen für die gutachterliche Hauptprüfung näher festzulegen.

Im untersuchten Falle wurde auf Initiative des Standort-Landkreises ein Scoping-Termin anberaumt, bei welchem es dem Vorhabenträger allerdings nicht gelang, sich mit dem Naturschutzverband über die Artenschutz-Problematik im Vorranggebiet angemessen auszutauschen. Das überörtliche Gelegeschutzprogramm fand keine Berücksichtigung. Mehrere befragte Akteure

beklagten zudem, dass sich in der Folge die Auseinandersetzungen zwischen Gutachtern und Fachplanern verschärften. Die Abstimmung zwischen Naturschutzverband, Planungs- und Vorhabenträger war geprägt von fachlichen Differenzen über Kartierungsstandards und grundlegenden kommunikativen Störungen, die unmittelbar und fortdauernd auf die Beziehungsebene durchschlugen.

Im Mai 2013 beantragte der Vorhabenträger nach zeit- und ressourcenintensiven Untersuchungen und Begutachtungen beim Standort-Landkreis die Genehmigung gemäß § 4 Abs. 1 BImSchG für 17 WEA. Aufgrund der Konzentrationswirkung des Genehmigungsverfahrens hatte die Genehmigungsbehörde des Standort-Landkreises die Koordinierungspflicht und war für die Beteiligung weiterer betroffener Behörden verantwortlich. Sehr früh stellte sie fest, dass der Vorhabenträger die Antragsunterlagen in Bezug auf die naturschutzfachliche Problematik unvollständig eingereicht hatte. Dadurch sind erhebliche Zeitverzögerungen im Genehmigungsverfahren entstanden.

Über den Genehmigungsantrag ist nach Eingang des vollständigen Antrags innerhalb einer Frist von sieben Monaten zu entscheiden, eine Verlängerung um drei Monate ist möglich. Das förmliche Genehmigungsverfahren sieht gemäß § 10 BImSchG eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung mit einer Einwendungsphase und einem fakultativen Erörterungstermin vor.

Der Standort-Landkreis war seiner gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungs- und Unterrichtungspflicht nachgekommen, hatte die Planung im Amtsblatt, im Internet sowie der ortsüblichen Tageszeitung bekannt gemacht. Ab Mitte August lagen die Antragsunterlagen für die Dauer von einem Monat zur Einsicht für Jedermann aus. Träger öffentlicher Belange wie der Naturschutzverband und betroffene Bürger konnten sich über den Sachverhalt informieren und Stellungnahmen abgeben. Die Beteiligungsmöglichkeit im förmlichen Anhörungsverfahren war vom Naturschutzverband und der BI genutzt worden. Ende September 2013 hatten sie ihre schriftlichen Stellungnahmen fristgerecht bei der Genehmigungsbehörde eingereicht. Die Nachbar-Samtgemeinde und der Nachbar-Landkreis hatten von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Letzterer hatte sich von den Planungsvorgängen sogar soweit distanziert, dass ihm der aktuelle Stand des Verfahrens unbekannt war.

Die Erörterung der gegen die Planung vorgebrachten Einwendungen erfolgt zu einem geeigneten Termin, welchen die Genehmigungsbehörde als Herrin des förmlichen Anhörungsverfahrens fakultativ ansetzen kann, um auf breiterer Wissensbasis zu ihrer Abwägungsentscheidung zu gelangen. Der Erörterungstermin ist öffentlich bekannt zu machen; Einladungen an diejenigen, die Einwendungen vorgebracht haben, bedarf es nicht. Die Teilnahme an der Erörterung ist Jedermann gestattet, wohingegen ein Rederecht nur Einwendern erteilt wird. Das Gesetz sieht vor, dass auf dem Erörterungstermin der Vorhabenträger seine Planvorhaben vorstellt, die Antragsunterlagen erläutert und auf Fragen der Einwender antwortet. Die Einwender können ihrerseits zu den Stellungnahmen Position beziehen, damit die Genehmigungsbehörde sich ein Bild von genehmigungsrechtlich relevanten Punkten machen kann.

Die Interviewanalyse zeigte deutlich, dass die Vorstellungen über Sinn und Zweck der Erörterung stark divergieren können. Der Erörterungstermin Ende Oktober 2013 wurde durchaus unterschiedlich wahrgenommen: während auf der einen Seite Vorhaben- und Planungsträger mit seinem Verlauf zufrieden waren, breiteten sich auf der anderen Seite Gefühle von Frustration und Ohnmacht aus.

Der Vorhabenträger, dem der Standort-Landkreis eine Synopse der Einwendungen weitergeleitet hatte, bereitete den Erörterungstermin dahingehend vor, als dass dem Plenum projektbezo-

gene und generelle Informationen zu Themen wie Schall, Schattenwurf, Befeuern und Radarverträglichkeit von Windenergieanlagen unterbreitet werden konnten. Aus Perspektive des Vorhabenträgers ist der Erörterungstermin zufriedenstellend verlaufen, obwohl die Motive für den Widerstand gegen das Vorhaben auch nach Darlegung der Einwände nicht nachvollzogen werden konnten. Es herrschte vor allem von Seiten des Vorhabenträgers Unverständnis über die umfangreichen Ausführungen des Naturschutzverbands; das Thema Artenschutz sei in jedem Fall zu komplex für den Erörterungstermin.

Die Gesprächsmoderation und themenorientierte Erörterung der eingegangenen Einwendungen hatte ein Vertreter des Standort-Landkreises übernommen. Der Termin ist als „routinemäßig gut verlaufen“ in die Akten des Standort-Landkreises eingegangen ist. Die umfangreiche Wortmeldung des Naturschutzverbands ist als unberechtigte Nachforderung (im Sinne der Präklusion) bewertet und aktiv unterbunden worden.

Die Standort-Gemeinde konnte auf dem Erörterungstermin klar zur Kenntnis nehmen, dass sich eine starke lokale Opposition durch die BI in der Nachbar-Samtgemeinde gegen das Vorhaben artikuliert. Über die Vehemenz und das späte Zutreten des Widerstands im Planungsverlauf zeigte sie sich ebenso überrascht wie über die Vielfalt der vorgetragenen Gegenargumente des Naturschutzverbands.

Die BI hatte sich gegen die Vertretung durch einen Fachanwalt im Erörterungstermin entschieden und ihre Einwendungen persönlich der Genehmigungsbehörde vorgetragen. Sie empfand die Begegnung mit den geladenen Teilnehmern vor Ort als unangenehm und „nicht auf Augenhöhe“. Sie hatte an den Erörterungstermin die Erwartung geknüpft, dass man in einen offenen Dialog mit dem Ziel eines Interessenausgleichs eintreten könne, wenngleich die Erfolgchancen sicherlich minimal wären. Über die Verschlossenheit der Vorhabenträger und die starre Abwicklung der Tagesordnung des moderierenden Landkreis-Vertreters zeigten sich die Bürgervertreter frustriert.

Die Nachbar-Samtgemeinde, die auf Einladung der Genehmigungsbehörde erschienen war, bemängelte im Hinblick auf die Veranstaltung, dass ihr dort kein Rederecht erteilt worden war. Der befragte Vertreter des Nachbar-Landkreises hatte keine Kenntnis über den Fortgang des Genehmigungsverfahrens.

Mehr Raum für artenschutzfachliche Bedenken und Diskussionen über konsensuale Lösungen erhoffte sich ebenfalls der Naturschutzverband, der vor allem die unterkühlte Atmosphäre während der Erörterung und die Dominanz der Gesprächsführung durch den Moderator als negativ empfand.

### **Lerneffekte aus Sicht der Akteure: Sind formelle Verfahren für eine gute Beteiligung geeignet**

Fast 18 Monate nach Antragstellung liegt immer noch keine Genehmigung für den geplanten Windpark in Niedersachsen vor. Aufgrund der verfahrenen Situation stellt sich die Frage, welche Lerneffekte es im Zeitverlauf solcher einer Planung geben kann. Bereits Vorgespräche Anfang April 2014 und die Interviewphasen im August und September 2014 ermöglichten es, die betroffenen Akteure mehrfach nach ihren Einschätzungen zu befragen. Fast ausnahmslos wurden selbstkritische Positionen bezüglich der kommunikativen Aktivitäten formuliert. Zum Teil kann aus den geäußerten Wünschen und Bewertungen auf die Geeignetheit formeller Verfahren für eine gute Beteiligung rückgeschlossen werden.

Der Vertreter der Standort-Gemeinde sieht retrospektiv klare Versäumnisse in der Informationspolitik gegenüber der Nachbar-Samtgemeinde und anderen betroffenen Bürgern im Planungsgebiet. Hier wären bereits auf Bauleitplanebene größere Anstrengungen nötig gewesen, um eine interkommunale Verständigung über die Landkreisgrenzen hinweg zu ermöglichen. Jenseits vorgeschriebener Beteiligung ist hier eine direkte und regelmäßige Kontaktaufnahme zwischen den Kommunalvertretern der Gemeinden essentiell, um wichtige Abstimmungsprozesse initiieren und koordinieren zu können. Besonders ernüchternd ist dies insofern, als dass mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gerade eine zusätzliche Option vom Gesetzgeber geschaffen wurde, die in diesem Fall ungenutzt blieb. Im Hinblick auf die Auswahl des Vorhabenträgers und die Aushandlung der finanziellen Beteiligung an Windenergieanlagen hätte man sich auf Seiten der Standort-Gemeinde eine stärkere Verhandlungsposition sowie mehr Chancen und Spielräume erhofft. Grundsätzlich sollte ein größeres Augenmerk auf die Transparenz der Planung gerichtet werden und bereits im Vorfeld von Erörterungsterminen deutlich gemacht werden, welche Handlungsmöglichkeiten existieren und mit welchen Hürden und Hemmnissen zu rechnen ist, um keine falschen Erwartungen zu wecken.

Der Vertreter der Nachbar-Samtgemeinde gab selbstkritisch an, er habe die tatsächliche Reichweite der FNP-Änderung für seine Gemeinde unterschätzt und sich sowohl in der interkommunalen Zusammenarbeit als auch in der intrakommunalen Kommunikation zu passiv gezeigt. Er bedauerte ferner die Zurückhaltung im Beteiligungsverfahren auf raumordnerischer Ebene, wobei der regionale Betrachtungsmaßstab hier oft zu grob ist, um die Relevanz für kommunale Planung stets genau abschätzen und raumwirksame Entwicklungen antizipieren zu können. Eine intensivere Begleitung des konkreten Windparkprojekts und eine frühere Einbindung der Bürger in den Planungsprozess wären im Grunde wünschenswert, seien aber aufgrund der angespannten Haushaltssituation und beschränkter zeitlicher, personeller und persönlicher Ressourcen in der Kommunalverwaltung meist eine große Herausforderung. Hier sollte geprüft werden, welche Ressourcen das Land zur Verfügung stellt, um solche gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse zu ermöglichen. Durch ein ausreichendes Maß an Transparenz im Abwägungsprozesses, die durch eine verbesserte Dialogkultur zwischen den Behördenvertretern und anderen Stakeholdern hergestellt werden müsste, könnte eine Harmonisierung von widerstreitenden Interessen erleichtert werden.

Der BI-Vertreter äußerte sich kritisch über die Auskunftsbereitschaft der Genehmigungsbehörde. Es sei wenig hilfreich gewesen, wie mit den Bürgeranfragen in der zuständigen Behörde umgegangen wurde. Hier wäre eine deutlich offenere Kommunikationskultur wünschenswert gewesen. Zudem missbilligte er die Art und Weise, wie auf Ebene der Kommunalverwaltung den Ängsten und Sorgen der Anwohner begegnet wurde. Oberstes Interesse aus Sicht der Bürgerinitiative müsste es sein, frühzeitig den Dialog zu suchen und in Bürgerveranstaltungen im Vorfeld der Antragstellung gemeinsam mit dem Vorhabenträger zu einer sachlichen Diskussion zu finden. Betroffene Bürger sollten sich engagierter und ausdauernder einbringen, damit Interessensgegensätze identifiziert und Konflikte konstruktiv gelöst werden können. Die Komplexität der Planungsmaterie mache es notwendig, dass man ausreichend Zeit einplant, um die eigenen Wissensstände erweitern, die Einwendungen fristgerecht einreichen und das eigene Anliegen am Erörterungstermin angemessen vorstellen zu können.

Der Vertreter des Standort-Landkreises betonte, dass es in Deutschland für die meisten Fragestellungen in allen drei Einzelverfahren eine gesicherte Rechtslage gäbe und die Grenzen der Verhandlungsfähigkeit bestimmter Aspekte dadurch schlichtweg definiert seien. In den formellen Verfahren sind enge Zeitfenster für die Öffentlichkeitsbeteiligung festgesetzt, die es dann von den Akteuren entsprechend zu nutzen gilt. Vor allem käme es in Hinblick auf eine zügige Abwicklung

der Planungsverfahren aus seiner Sicht stets darauf an, eine gute fachliche Planung zu gewährleisten. Im untersuchten Fall sei das Zusammenspiel zwischen den jeweiligen Fachplanern suboptimal gelaufen. Zudem müsse seitens der unteren Naturschutzbehörden mehr Verbindlichkeit im formellen Verfahren garantiert und seitens des Vorhabenträgers mehr Sorgfalt auf die Qualität der planerischen Arbeiten gerichtet werden.

Der Vertreter des Nachbar-Landkreises thematisierte vor allem das interkommunale Abwägungsgebot im raumordnerischen Verfahren. Die Bedeutung der Regionalplanung würde oft genug unterschätzt, orientierten sich doch die bauleitplanerischen und genehmigungsplanerischen Entscheidungen maßgeblich an dieser Regelungsebene. Man wünsche sich mehr Sensibilität beim gemeinschaftlichen Planen von grenznahen Projekten, die Belange der Nachbargemeinden bzw. Landkreise sollten in der Abwägung stärker Berücksichtigung finden. Die maßgebliche Herausforderung sei es, die eigene Planungsidee nicht um jeden Preis zu verfolgen, sondern Regionalpläne aneinanderzulegen und sich um gemeinschaftliche Lösungen zu bemühen. Inwiefern formelle Verfahren dabei an ihre Grenzen stoßen, die sehr aufwändige Abstimmung über größere Planungsräume zwischen regionalen Planungsträgern zu kanalisieren, konnte im Rahmen des Expertengesprächs nicht detailliert erörtert werden. In jedem Fall sind dafür besonders die kommunikativen Kompetenzen eines jeden gefragt.

Nach Ansicht des Naturschutzverbands sind für das Erreichen tragfähiger Lösungen für gesellschaftlich breit akzeptierte Windenergieprojekte in erster Linie gute arten- und naturschutzfachliche Planungsstandards notwendig. Die frühzeitige, pragmatische Verständigung über gemeinsame Standards und die effiziente Übermittlung relevanter Daten und Karten zwischen den beteiligten Fachplanern sei im untersuchten Fall misslungen. Die kommunikativen Prozesse der betroffenen Akteure haben sich an dieser Thematik „infiziert“, so dass die Fronten sich im späteren Verlauf zunehmend verhärteten und nur der juristische Klageweg als letzte Option favorisiert wird. Hier wurde der Vorhabenträger in der Pflicht gesehen, sich proaktiv für die öffentliche Präsentation seiner Planung zu engagieren. Selbstkritisch stellte der Naturschutzverband fest, dass bereits die Einmischung im raumordnerischen Verfahren wichtig sei, was nun im RROP 2014 nachgeholt würde.

Im Rahmen des förmlichen Genehmigungsverfahrens nahm der Vorhabenträger seine Aufgabe wahr, die Windparkplanung beim Erörterungstermin näher vorzustellen. Es wird deutlich, dass hier die formellen Verfahren nicht zur Zufriedenheit der Akteure ausgefüllt werden konnten, um ausgewogen zu informieren und lösungsorientiert zu planen. Eine Konsultation der Bürger oder gar eine Mitbestimmung über einzelne Planungsaspekte kann in diesem Rahmen der formellen Beteiligung nicht gewährleistet werden. Hier müssen bürgernahe Formate angedacht, Projekt-Homepage oder Anlaufstellen eingerichtet und/oder direkte Erfahrungen durch Energielehrpfade, Windparkbegehungen usw. ermöglicht werden. Die Erwartungen der Einwender an den Vorhabenträger wurden enttäuscht. Der Vorhabenträger zeigte sich ebenfalls unzufrieden, denn die komplexe Artenschutz-Problematik konnte im formellen Rahmen des Erörterungstermins nicht behandelt werden. Ferner konnte er die Argumentationen der Windpark-Kritiker in der Kürze dieses Termins nicht nachvollziehen. Angesichts dieser Erfahrungen sei es zukünftig naheliegend, über die Chancen informeller Verfahren nachzudenken.

## **Beteiligung und Kommunikation im Planungsverlauf: Wohin kann es gehen?**

Für das beschriebene Fallbeispiel lässt sich grob skizzieren, was die betroffenen Akteure unter gelungener Beteiligung im Planungsverlauf verstehen. Alle Akteure äußerten gleichermaßen den starken Wunsch nach Information über die laufenden Prozesse, vorrangig die kommunalen

Entscheider und Bürger. Ein Defizit an Transparenz führt dazu, dass Unklarheiten über die Komplexität der Interessenlagen zunehmen. Es herrscht keine Übersichtlichkeit darüber, wer zu welcher Zeit worüber formal entscheidet und wer auf informellem Weg Entscheidungen beeinflusst. Hier könnten Hinweise über Prozessabläufe und Planungszwischenstände sowie Perspektivwechsel wesentlich dazu beitragen, dass die Planverfahren als transparent wahrgenommen werden.

Gute Beteiligung sollte sich an den Prinzipien der Fairness orientieren. Das setzt zum einen voraus, dass Akteure um Wertschätzung und gegenseitigen Respekt bemüht sind und „einander auf Augenhöhe begegnen“. Zum anderen ist es wichtig, dass die formellen Formate Raum zur Darstellung der Verhandlungspositionen bieten und potenzielle Konfliktbereiche und Interessengegensätze ausgelotet werden können. Dies muss rechtzeitig geschehen, wenn es noch tatsächlich Gestaltungsspielräume gibt.

Die formellen Beteiligungsmöglichkeiten sollten von allen Stakeholdern tatsächlich genutzt werden. Das Fallbeispiel belegt, dass viele Gelegenheiten, sich mit Ideen und kritischen Einwänden in die Planung einzubringen, versäumt werden.<sup>7</sup> Planungs- und Vorhabenträger scheuen immer wieder vor einer Planungsbeteiligung, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgeht, zurück, weil sie befürchten, so „schlafende Hunde zu wecken“ und mit einer Verlangsamung von Entscheidungsprozessen rechnen. Tatsächlich besteht bei einem solchen Vorgehen aber die Gefahr, dass Konflikte erst dann eskalieren, wenn eine einvernehmliche Lösung kaum noch möglich ist. Hindernisse können nur dann bestmöglich überwunden werden, wenn von allen Betroffenen wechselseitig die Planungsauswirkungen erkannt werden. Zudem wird die Beteiligung an der Planung nur dann als lohnende Aufgabe von Akteuren begriffen, wenn diese lösungsorientiert und effizient abläuft.

Eigentlich bieten die existierenden Planungsverfahren Raum für eine sachgerechte Beteiligung aller. Es ist ein grundlegendes Problem, dass sich die betroffenen Akteure erst sehr spät engagieren.<sup>8</sup> Auf Ebene der Raumordnung und Bauleitplanung ist der Abstraktionsgrad so hoch, dass Bürger und andere Stakeholder oftmals die Tragweite der Festlegungen nicht richtig einschätzen können und sie die Beteiligungsmöglichkeiten deshalb nicht wahrnehmen. Wird das konkrete Projekt dann später greifbar, ist die Einflussnahme-Möglichkeit aber bereits stark eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, die Planungsverfahren selbst zu thematisieren.

Während die Bedeutung der Regional- und teilweise auch der Bauleitplanung regelmäßig wegen ihres hohen Abstraktionsgrades schwer nachvollziehbar ist und die Beteiligung entsprechend zurückhaltend ist, werden die Einflussmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren oft überschätzt. Insbesondere an den Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren werden oft hohe Erwartungen gestellt, obwohl er für die Aushandlung eines Interessenausgleichs weder vorgesehen noch geeignet ist. Ein Großteil der Entscheidungen ist bereits auf Planungsebene gefallen. Hier sind zwingend andere Veranstaltungsformate vorzusehen, die es Bürgern sowie Planungs- und Vorhabenträger ermöglichen, in der öffentlichen Diskussion die Planungsinhalte gemeinsam zu entwickeln.

---

<sup>7</sup> Dass der Wunsch nach Beteiligung und die Nutzungswahrscheinlichkeit von Beteiligungsmöglichkeiten auseinandergehen, belegen Studien der Partizipationsforschung, vgl. Schweizer-Ries et al. (2009): Abschlussbericht „Aktivität und Teilhabe“, abrufbar unter: [http://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/Abschlussbericht\\_Aktivitaet\\_Teilhabe\\_format.pdf](http://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/Abschlussbericht_Aktivitaet_Teilhabe_format.pdf)

<sup>8</sup> Für die gestuften Verfahren und ihre jeweilige Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich auch hier das so genannte Beteiligungs-Paradoxon, dessen Ergebnis Frustration sei: Die Möglichkeiten zur Beteiligung – selbst wenn sie verstanden würden – können aufgrund des Abstraktionsniveaus der Verfahrensinhalte nicht sinnvoll ausgeübt werden (vgl. Roßnagel, Ewen, Götz et al.: Mit Interessengegensätzen fair umgehen, ZNER 2014, Heft 4.)

Wie sich im vorliegenden Fall zeigte, wird Öffentlichkeitsbeteiligung von Bürgern dann als gelungen empfunden, wenn wirkliche Mitwirkungsrechte und Gestaltungsspielräume eingeräumt werden. Dafür müssen Vorhabenträger bereit sein, ein gewisses Maß an Entscheidungskompetenz an Dritte abzugeben. Im Umkehrschluss wird Beteiligung, welche nicht (mehr) ergebnisoffen ist und zur „reinen Alibiveranstaltung“ gerät, als frustrierend empfunden. Auf diese Weise riskieren Planungs- und Vorhabenträger ihre Glaubwürdigkeit. Bemühungen hingegen, tragfähige Lösungen unter Rückgriff auf lokales Wissen der Bevölkerung herbeizuführen, haben die Chance, nicht nur die Qualität von Planungsentscheidungen zu erhöhen sondern auch das Vertrauen in demokratische Prozesse insgesamt zu stärken. Diese langfristige Investition in eine Partizipations- und Dialogkultur kann sich vorteilhaft auf die Entwicklung von Erneuerbare-Energien-Projekten in der Region auswirken und zu einer Beschleunigung von Planungsprozessen allgemein führen.

Mit informellen Verfahren und Methoden sollte es prozessbegleitend gelingen, in erster Linie eine bessere Informiertheit der Bürger herzustellen. In breit angelegten Diskussionen sollte sich der Vorhabenträger sehr frühzeitig proaktiv bemühen, seine Planung laienverständlich öffentlich zu präsentieren. Seine Unterlagen sollten Hinweise zu konfliktären Themen und konkreten Problemen enthalten. Weit vor Verfahrensbeginn könnte eine offensive Informationspolitik mit Bürgerinformationsveranstaltungen, durch eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit der lokalen Presse und ggf. über Erfahrungsaustausche zu vergleichbaren Vorhaben betrieben werden. Optionale Angebote und maßgeschneiderte Formate der informellen Beteiligung im Sinne eines Baukastensystems (z.B. Busfahrt zum Nachbar-Windpark, Konsultationen von Gemeinderatsmitgliedern) könnten in die formellen Verfahren flexibel eingebunden werden. Durch das Hinzuziehen von externen Moderatoren und Prozessbegleitern, die in Konfliktfällen professionell vermitteln können, würden sich kommunale Entscheider Unterstützung holen. Die Nutzung von Online-Medien und anderen modernen Präsentationsformen sollte zum Standard entwickelt werden.

Mit dem neu gefassten § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) hat der Gesetzgeber auf das gesteigerte Informations- und Beteiligungsbedürfnis der Bürger reagiert, allerdings auf Ebene der konkreten Vorhabengenehmigung.<sup>9</sup> Da die Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst im Vorfeld von Planungen stattfinden soll – vor Stellung des Genehmigungsantrags außerhalb des Verwaltungsverfahrens im engeren Sinne –, enthält § 25 Abs. 3 VwVfG keine zwingenden Verfahrensvorschriften. Die Idee dieser Ergänzung geht darauf zurück, dass sich Konflikte um die Grundkonzeption von Vorhaben am ehesten zu einem frühen Zeitpunkt austragen lassen, in dem noch reale Gestaltungsspielräume existieren und sich noch keine verhärteten Fronten gebildet haben. § 25 Abs. 3 VwVfG wirkt auf die Freiwilligkeit eines Zusammenwirkens von Akteuren hin. Allein der Vorhabenträger könne beurteilen, wann eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits bereits möglich ist und andererseits noch Planungsänderungen zulässt.<sup>10</sup> Allerdings bleibt auch nach Einführung des

§ 25 Abs. 3 VwVfG das Problem bestehen, dass viele Weichen im Genehmigungsverfahren bereits gestellt sind und sich die Spielräume damit bereits verengt haben.

---

<sup>9</sup> Das Verwaltungsverfahrensgesetz wurde zum 06.07.2013 um den dritten Absatz ergänzt, welcher die zuständige Behörde verpflichtet, noch vor Antragstellung auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, wenn das Vorhaben wesentliche Auswirkungen auf die Belange einer großen Zahl von Dritten haben kann.

<sup>10</sup> Vgl. Stender-Vorwachs: Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Abgerufen unter: [http://www.km-kongress.de/konfliktmanagement/Module/Media/Thome,-Buergerbeteiligung-im-Verfahren\\_194.pdf](http://www.km-kongress.de/konfliktmanagement/Module/Media/Thome,-Buergerbeteiligung-im-Verfahren_194.pdf)

Allgemeingültige Patentrezepte für gute Beteiligung gibt es nicht, denn kein Planungsfall ist wie der nächste. Die Akteure dieses analysierten Falls haben eigene Lernerfahrungen mit Planungsbeteiligung und Konfliktkommunikation gemacht. Nach Beendigung der Expertengespräche sind die Planung und die Genehmigung des Windparks nicht abgeschlossen. Die Zufriedenheit mit den formellen Beteiligungsmöglichkeiten ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Wie konträre Interessen fair verhandelt werden, welche Kommunikationsstrategien oder Interventionen für die Umsetzung eigener Planungsziele erfolgversprechend sind und welche soziale Verantwortung jeder Einzelne dabei trägt, darüber sollten sich mit Blick auf zukünftige Planungen Beteiligte und Beteiligende gleichermaßen neu verständigen.



**Fachagentur Windenergie an Land e.V.**

Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin  
T +49 30 64 494 60 - 60 | F +49 30 64 494 60 - 61  
post@fa-wind.de | [www.fachagentur-windenergie.de](http://www.fachagentur-windenergie.de)