

Anpassung des im AP3 entwickelten Partizipationsmodells inkl. Typisierung und Clusterung

Ansprechpartner:
Dipl.- Jur. Lena Strothe
Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht
August- Schmidt-Str. 10
44227 Dortmund



Stand der Arbeiten: Dezember 2018

I. Vorgehensweise

Im Rahmen der Erarbeitung und Umsetzung eines Innovationskonzeptes im AP7 übernahm das Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht die Aufgabe, das im AP 3 für den Landkreis Ahrweiler in Zusammenarbeit mit Dialogik entwickelte [Partizipationsmodell](#) einer breiteren Anwendung zugänglich zu machen. Dafür wurden Rahmenbedingungen, die die einzelnen Modellparameter beeinflussen, ermittelt. Durch den Vergleich dieser Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern und mit Hilfe einer Clusterbildung wurden für jede Kategorie von Bedingungen drei Typen herausgebildet. Anschließend wurde das Partizipationsmodell beispielhaft für einige der ermittelten Typen angepasst. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass das Modell in seinen verschiedenen Ausformungen universell einsetzbar ist, und eine zentrale Grundlage für die Diffusion des Partizipationsmodells gelegt. Abschließend werden die Vergleichslandkreise beispielhaft den entsprechenden Typen in den Kategorien zugeordnet.

Es lassen sich entsprechend vier Schritte ausmachen, die im Folgenden eingehender vorgestellt werden:

1. Ermittlung der Rahmenbedingungen
2. Typisierung der Rahmenbedingungen mit Hilfe von Clusterbildung
3. Anpassung des Partizipationsmodells entsprechend der Typen
4. Zuordnung der Vergleichslandkreise zu den Modelltypen

1. Ermittlung der Rahmenbedingungen

Als Rahmenbedingungen wurden vorwiegend juristisch-administrative Parameter herangezogen, da sich rechtliche Regelungen, Empfehlungen der öffentlichen Hand sowie Verwaltungsvorschriften unmittelbar auf die Ausgestaltung eines Verwaltungsverfahrens auswirken. In der föderalistischen Bundesrepublik Deutschland sind die Bundesländer mit weitgehenden Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet. Die Länder haben u.a. mit der Landesplanung entscheidenden Einfluss auf raumplanerische Entscheidungen auf nachgeordneten Ebenen. Das im AP 3 des Bundesforschungsprojektes EnAHRgie entwickelte Partizipationsmodell enthält Vorschläge zur Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung anhand eines abstrakten Ablaufschemas, welches die möglichst breite Anwendbarkeit gewährleisten soll. Für die Bauleitplanung der Kommunen und die Regionalplanung wurde das Modell weiter ausdifferenziert. Beide Verfahren werden von bundeslandspezifischen juristisch-administrativen Rahmenbedingungen geprägt, weswegen die Zusammenstellung der Rahmenbedingungen bei den Gesetzen, Verordnungen und Leitlinien auf Landesebene ansetzt. Die Rahmenbedingungen gelten sowohl für die Bauleitplanung als auch für die Regionalplanung, sodass für die Anpassung des Partizipationsmodells das abstrakte Modell verwendet werden konnte, um die Anwendbarkeit auf möglichst viele Verfahren zu gewährleisten.

Für die Ermittlung der Rahmenbedingungen wurden folgende Dokumente systematisch auf Einflussfaktoren für Verwaltungsverfahren durchsucht: Landesentwicklungspläne und -programme, Landesplanungsgesetze, Verwaltungsvorschriften (insbesondere Windenergieerlasse), Landesgesetze zur Regelung kommunaler Zuständigkeiten (Gemeindeordnungen, Kommunalverfassungen, etc.) sowie informelle Leitlinien, Rundschreiben oder ähnliche Dokumente. In Bezug auf die Stadtstaaten wurden aufgrund der abweichenden Organisation inhaltlich analoge Dokumente hinzugezogen.

Auf Basis der Dokumentanalyse konnten sechs zentrale Kategorien von Einflussfaktoren identifiziert werden, die in allen oder zumindest den meisten Bundesländern von Bedeutung für die Ausgestaltung von Verfahren sind. Es handelt sich dabei um Vorgaben für die Gebietsfestlegung in der Regionalplanung (A), Vorgaben für den Umgang mit Spezifika der Flächenkulisse (B), die Organisation behördlicher Zuständigkeiten (C), Handlungsempfehlungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (D), Vorgaben zu den Einflussmöglichkeiten von Bürgerentscheiden auf Verfahren (E) sowie die Formulierung von Ausbauzielen für Erneuerbare Energien (F). Bei Kategorie (B) wurden beispielhaft Vorgaben für den Umgang mit Flora-Fauna-Habitat-Gebieten (FFH-Gebiete) untersucht; es sind allerdings noch viele weitere Unterkategorien wie der Umgang mit Kulturlandschaftselementen oder Bodendenkmalen denkbar. Inwiefern die hier aufgeführten Rahmenbedingungen sich konkret auf die Ausgestaltung eines Verfahrens auswirken können, wird in Kapitel IV. verdeutlicht.

2. Typisierung der Rahmenbedingungen durch Clusterbildung

Innerhalb der Kategorien wurden mit Hilfe von Clusterbildung jeweils drei Typen herausgeschält. Methoden der Clusterbildung dienen dazu, „eine Menge von Klassifikationsobjekten in homogene Gruppen (Klassen, Cluster, Typen) zusammenzufassen [...] oder [...] [dem] Auffinden einer empirischen Klassifikation [kursiv im Original] (Gruppeneinteilung, Typologie)“¹. Im Falle der vorliegenden Rahmenbedingungen wurden folglich die Vorgaben aller Bundesländer im Rahmen einer Kategorie vergleichend betrachtet und auf Gemeinsamkeiten untersucht. Wo eine Übereinstimmung der Vorgaben festgestellt werden konnte, wurden diese zu einem Cluster zusammengefasst. Die homogenen Cluster wiederum wurden miteinander verglichen und bei weitgehender Übereinstimmung zusammengefasst, bis sich höchstens drei Cluster herausgebildet hatten, die sich in signifikanter Weise voneinander abgrenzen ließen. Diese wurden als drei Typen festgehalten. Der Zielwert von drei Typen ist dem Umstand geschuldet, dass zur Diffusion des Innovationskonzeptes zwar eine Flexibilisierung nötig ist, aber bei zu starker Ausdifferenzierung die universelle Aussagekraft des Konzeptes verloren geht. In Bezug auf die sechs untersuchten Kategorien hat sich die Einteilung in drei Typen zusätzlich als praktikabel erwiesen, da die Vorgaben der Bundesländer nicht so vielfältig sind, als dass die Zusammenfassung zu drei Clustern relevante Unterschiede unterschlagen würde, wie in Kapitel II. deutlich wird.

3. Zuordnung der Vergleichslandkreise zu den Modelltypen

Den so ermittelten drei Typen jeder Kategorie konnten die 16 Bundesländer zugeordnet werden. Die drei Typen ließen sich für jede Kategorie ordinal gewichten und sich somit in eine Reihenfolge bringen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Gemeinsamkeiten und Unterschiede, nach denen die Vorgaben der Bundesländer zu Clustern zusammengefasst wurden, sich auf deren Regelungsintensität beziehen. Mit Regelungsintensität sind graduelle Unterschiede im Einfluss auf Verwaltungsverfahren gemeint. Die sechs Kategorien der Rahmenbedingungen wurden bereits aufgrund ihres Einflusses auf Verfahren ausgewählt, sodass diese Hintergrundthese die Clusterbildung vorprägte und die Cluster mit Anleihen an eine konfirmatorische Clusteranalyse nicht explorativ, sondern im Hinblick auf eine bestimmte inhaltliche Bedeutung gebildet wurden². Die Vorgaben der Bundesländer wurden also nicht anhand von Merkmalen wie zum Beispiel Anzahl der Absätze eines Gesetzestextes

¹ Bacher et al. 2010: S. 15.

² Bacher et al. 2010: S. 22 f.

zusammengefasst, sondern abhängig davon, ob die Vorgaben sehr konkrete Leitplanken für ein nachgeordnetes Verwaltungsverfahren beinhalten oder größere Spielräume zulassen.

Als Vergleichslandkreise dienten die fünf Kreise Elbe-Elster, Nordwestmecklenburg, Oberspreewald-Lausitz, Rhein-Erft-Kreis und Rheinisch-Bergischer Kreis. Diese wurden jeweils innerhalb der sechs Kategorien einem Typen zugeordnet. Da die Typisierung ausschließlich auf den Vorgaben auf Landesebene aufbaut, entspricht die Einordnung der Vergleichslandkreise der Einordnung der Bundesländer, zu denen sie gehören. Die Einordnung wurde graphisch mit Hilfe von Netzdiagrammen verdeutlicht. Die Netzdiagramme dienen gleichzeitig als Möglichkeit, überkategoriale Aussagen zu treffen. Sie stellen alle Kategorien dar und kumulieren diese insofern zu einer Aussage, als dass ein Landkreis umso weniger von Leitplanken der Landesebene beeinflusst wird, umso mehr Fläche das Polygon im Netzdiagramm umfasst. Die Netzdiagramme inklusive eingehender Beschreibungen sind in Kapitel III aufgeführt.

4. Anpassung des Partizipationsmodells entsprechend der Typen

Den jeweils drei Typen in den sechs Kategorien konnten Aussagen zugeordnet werden: Typ 1 impliziert sehr konkrete von der Landesebene gesteckte Leitplanken, Typ 3 bezieht sich auf sehr weite Leitplanken, die große Handlungsspielräume für die regionale und die kommunale Ebene eröffnen. Typ 2 deckt die mittlere Restriktionswirkung ab, die keinem der beiden Extremtypen entspricht. An dieser Stelle sei wiederholt, dass es sich um eine ordinale Skalierung handelt, die ihren Aussagegehalt aus dem direkten Vergleich zieht, nicht aus einer quantitativen Betrachtung. Es ist die große Stärke der Clusterbildung, durch systematischen Vergleich und schrittweise Verallgemeinerung hier trotzdem belastbare und vor allem praktikable Ergebnisse zu erzielen.

Dem ist hinzuzufügen, dass die drei Typen pro Kategorie nicht zu drei überkategorialen Typen zusammengefasst werden können. Ein Bundesland, das in Kategorie A Typ 1 zuzuordnen ist, kann in Kategorie Typ 3 angehören, in den restlichen Kategorien aber Typ 2. Hieraus weitere Verallgemeinerungen zu ziehen, beispielsweise, dass das Verhältnis 5:1:1 eine Einordnung in einen Gesamttyp 2 impliziert, ist wissenschaftlich nicht tragbar, da zwischen den einzelnen Kategorien keine Zusammenhänge erkennbar sind. Die Regelung des Umgangs mit FFH-Gebieten und die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen haben zwar die gleichen Auswirkungen – die Beeinflussung der Verwaltungsverfahren –, aber ganz unterschiedliche Ursachen und keine (kausalen) Wechselwirkungen.

Aus den 6 Kategorien mit jeweils 3 Typen ergibt sich die Notwendigkeit, das Partizipationsmodell in 18 Einzelmodelle auszudifferenzieren. Dies wurde im Rahmen des AP 7 beispielhaft für folgende Kategorien durchgeführt: A) Gebietsfestlegungen im Regionalplan, B) Flächenkulisse, E) Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf Verfahren und F) Ausbauziele für Erneuerbare Energien in LEPs. Dabei wurden die jeweiligen Vorgaben der Bundesländer eines Typs herangezogen und entsprechend des Einflusses, den diese auf den Verfahrensablauf haben, Verfahrensschritte ergänzt, entfernt oder anders ausgestaltet.

II. Typisierung der Rahmenbedingungen durch Clusterbildung

<i>Kategorien</i>	Typ 1	Typ 2	Typ 3
<i>A) Gebietsfestlegung im Regionalplan</i>	<p>Sehr restriktiv: Vorranggebiete mit Wirkung von Eignungsgebieten oder Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung</p> <p>HE, MV, SN, ST, TH</p>	<p>Mittelmäßig restriktiv: Vorranggebiete oder Eignungsgebiete</p> <p>BB, BW, NW, RP</p>	<p>Wenig restriktiv: Vorbehaltsgebiete als eine Option</p> <p>BY, NI</p>
<i>B) Flächenkulisse</i>	<p>Sehr restriktiv: Ausschluss von Schutzgebieten üblich</p> <p>MV, NI, NW, SL, SH, TH</p>	<p>Mittelmäßig restriktiv: Differenzierte Regel zum Umgang mit Schutzgebieten (z. B. Abstufung des Konfliktpotenzials in Rheinland-Pfalz)</p> <p>RP</p>	<p>Wenig restriktiv: Einbeziehung von Schutzgebieten üblich</p> <p>BW, BY, BB, HE, SN, ST</p>
<i>C) Behördenorganisation</i>	<p>Hoher Einfluss höherer Ebenen:</p> <p>- FNP bei Verbandsgemeinde o. Ä.: MV, NI, RP, ST, SH, TH - Regionalplanung. bei Land: SH</p>	<p>Mittlerer Einfluss höherer Ebenen:</p> <p>(- FNP) - Regionalplanung. kommunal verfasst: BW,</p>	<p>Geringer Einfluss höherer Ebenen:</p> <p>- FNP bei Gemeinde: BW, BY, BB, HE, NW, SL, SN - Regionalplanung. bei Kreis /</p>

	- immissionsschutzrechtliche Genehmigung bei Land: BB, MV, NI, SL, ST, TH	BY, BB, HE, MV, NW, RP, SN, ST, TH - immissionsschutzrechtliche Genehmigung bei regionalen Landesbehörden: HE, SH	kreisfreier Stadt: NI - immissionsschutzrechtliche Genehmigung bei Kreis / kreisfreier Stadt: BW, BY, NW, RP, SN
<i>D) Einbeziehung von Handlungsempfehlungen der Landesebene zur Beteiligung</i>	Leitlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung:	Leitlinien für die wirtschaftliche Beteiligung:	Keine Leitlinien:
	BB, BY, BW, NW, RP	BB, BY, BW, HE, MV, SL	BE, HB, HH, NI, SH, SN, ST, TH
<i>E) Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf Verfahren</i>	Geringer Einfluss auf die Bauleitplanung: keine Bürgerentscheide zulässig	Mittlerer Einfluss auf die Bauleitplanung: Nur teilweise zulässig (nur Aufstellungsbeschluss)	Großer Einfluss auf die Bauleitplanung: Bürgerentscheide zulässig
	BB, MV, NI, NW, RP, SL, ST	BW, HE, SH	BE (Anträge mit empfehlender oder ersuchender Wirkung), BY, HB, HH, SN, TH
<i>F) Ausbauziele für Erneuerbare Energien in LEPs</i>	Sehr restriktiv: spezifische Ausbauziele in Hektar für einzelne Regionen	Mittelmäßig restriktiv: Ausbauziele in Prozentangaben/ Megawatt	Wenig restriktiv: keine Ausbauziele bzw. alleine Erhöhung des Anteils
	NW	HH, NI, SH, TH, HE, RP	BW, BY, BB, HB, MV, SL, SN, ST

Tabelle 1: Einordnung der Bundesländer in die Kategorien und Typen

Anmerkung: Aufgrund fehlender Analogien der Planungssysteme wurden die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg in den Kategorien A, B, C und F nicht berücksichtigt. Da durch ein Moratorium aktuell in Schleswig-Holstein der Windenergieausbau keine Rolle in der Regionalplanung spielt, konnte Schleswig-Holstein in der Kategorie A nicht eingeordnet werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung geschieht in einem rechtlichen und administrativen Rahmen. Dieser Rahmen hat zentralen Einfluss darauf, wie ein Teilnahmeverfahren ausgestaltet wird. Im Folgenden sollen die sechs untersuchten Kategorien von Rahmenbedingungen vorgestellt und ihre spezifischen Auswirkungen, die sich letztlich in den angepassten Partizipationsmodellen widerspiegeln, näher erläutert werden.

Kategorie A

In Kategorie A werden die Vorgaben der Landesebene, wie die Gebietsfestlegung im Regionalplan zur planerischen Steuerung des Windenergieausbaus umgesetzt werden sollte, in den Blick genommen. Kategorie A impliziert folglich nur dann Auswirkungen, wenn sich das in Rede stehende Teilnahmeverfahren auf eine Planung bezieht, die Aussagen zum Bau von Windenergieanlagen beinhaltet. Die Regionalplanung ist zunächst einmal an das auf Bundesebene erlassene Raumordnungsgesetz (ROG) gebunden. Laut dem ROG sind „in Raumordnungsplänen Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen“ (§ 7 Abs. 1 ROG). Diese Festlegungen können sich auch auf bestimmte Gebiete beziehen, wofür das ROG verschiedene Instrumente auflistet (vgl. § 7 Abs. 3 ROG). Diese Instrumente sollen bewirken, dass sich bestimmte Nutzungen und Funktionen in den ausgewiesenen Gebieten konzentrieren.

Da die Raumordnung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ist, können die Bundesländer vom ROG abweichende Gesetze erlassen. Wo dies geschehen ist, wurde die Liste möglicher Gebietsfestlegungen nicht verändert. Allerdings hat es sich etabliert, dass Bundesländer in Windenergieerlassen oder ähnlichen Verwaltungsvorschriften, in nicht-bindenden Hinweisen oder als Ziele oder Grundsätze im Landesentwicklungsplan kommunizieren, welche Gebietsfestlegungen sie in der Regionalplanung speziell für den Umgang mit Windenergieanlagen bevorzugen. Diese Aussagen können als Einflussfaktoren für die Ausgestaltung von Verfahren angesehen werden. Dabei ist für die Typisierung nicht von Bedeutung, ob sie rechtlich verbindlich sind oder nur empfehlenden Charakter haben; sollte sich ein Planungsträger entscheiden, Empfehlungen nicht zu berücksichtigen, braucht er entsprechend nicht vom Standard-Partizipationsmodell abweichen. Die relevante Unterscheidung dieser Aussagen liegt vielmehr darin, welche Gebietsfestlegung sie präferieren; schließlich weichen die Festlegungsinstrumente in ihrer Regelungsintensität voneinander ab.

§ 7 Abs. 3 ROG kennt vier Instrumente – Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiete und Eignungsgebiete für den Meeresbereich – sowie die Möglichkeit Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten auszustatten. Die Eignungsgebiete für den Meeresbereich werden hier nicht weiter beachtet, da die im Projekt EnAHRGie einbezogenen Energieerzeugungsarten nur an Land realisiert werden können.

Typ 1

Im ersten Typ werden diejenigen Vorgaben zusammengefasst, die nur ein Instrument zulassen, und zwar eines, das in seinen Aussagen sehr restriktiv ist. Es handelt sich dabei um Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten und Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung. Beiden Gebieten ist gemein, dass sie eine Ausschlusswirkung entfalten. Als Vorranggebiete werden Gebiete bezeichnet, „die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind“ (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG). Ein Vorranggebiet für die Windenergienutzung begründet entsprechend einen Vorrang dieser Nutzung vor allen anderen konkurrierenden Nutzungen, allerdings nur innerhalb des Gebiets; über das restliche Plangebiet trifft eine solche Festsetzung keine Aussage³. Indem für das Vorranggebiet gemäß § 7 Abs. 3 S. 3 festgelegt wird, dass es zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten entfaltet, wird eine Regelung für den gesamten Geltungsbereich des Plans getroffen. Da mit der Festlegung von Eignungsgebieten die in Frage stehenden Nutzungen im restlichen Planungsraum ausgeschlossen werden (§ 7 Abs. 3 Nr. 3 ROG), wirkt sich die Festlegung eines Vorranggebiets mit der Wirkung von Eignungsgebieten nach innen die Windenergie priorisierend und nach außen die Windenergie ausschließend aus. Das gleiche Ergebnis wird mit dem Instrument des Vorranggebiets mit Ausschlusswirkung erreicht.⁴ Eine solche regelungsintensive Festlegung eröffnet nur wenige Spielräume bei der Konkretisierung auf unterer Ebene. Im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung auf Ebene der Bauleitplanung sind die Gestaltungsmöglichkeiten hier entsprechend sehr eingeschränkt, da der Bau von Windenergieanlagen von vorneherein nur in wenigen Gebieten überhaupt möglich ist. Das Land Sachsen-Anhalt beispielsweise priorisiert im Landesentwicklungsplan dieses Instrument.

Typ 2

Eine mittlere Regelungsintensität weisen solche Instrumente auf, die ihre Wirkung nur nach innen oder nur nach außen entfalten. Es handelt sich dabei also um Vorgaben, die entweder Vorranggebiete oder Eignungsgebiete favorisieren. Dies ist bei drei Bundesländern der Fall: Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen setzen auf Vorranggebiete, während in Brandenburg mit Hilfe von Eignungsgebieten geplant wird. Bürgerinnen und Bürger können in einem Beteiligungsverfahren dieses Typs im Rahmen der Bauleitplanung zumindest partiell zur Ausgestaltung Stellung beziehen: Bei festgelegten Vorranggebieten zu verschiedenen Standortalternativen im gesamten restlichen Geltungsbereich und bei Eignungsgebieten zumindest in Bezug auf die Gewichtung der Windenergienutzung im Gegensatz zu anderen potenziellen Nutzungen.

Typ 3

Am wenigsten restriktiv sind Vorgaben, die den für die Regionalplanung zuständigen Stellen das Instrument Vorbehaltsgebiet zur Verfügung stellen. Dies ist sowohl in Bayern als auch in Niedersachsen der Fall, wo Vorbehaltsgebiete neben anderen Festlegungsmöglichkeiten genannt werden. Das Partizipationsmodell zu Typ 3 greift

³ SRG, § 7 ROG, Rn. 67 f.

⁴ SRG, § 7 ROG, Rn. 69 f.

für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung nur, wenn im Regionalplan auch tatsächlich unter anderem Vorbehaltsgebiete ausgewiesen sind. Im Gegensatz zu Vorranggebieten sollen Vorbehaltsgebiete „bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen vorbehalten bleiben [...], denen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist“ (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 ROG). Während die Festlegung eines Vorranggebiets impliziert, dass die widerstreitenden Belange bereits abschließend abgewogen wurden, wurde bei einem Vorbehaltsgebiet ausschließlich das besondere Gewicht der – in diesem Fall – Windenergienutzung abgewogen. Dieses kann allerdings in einem Abwägungsprozess mit konkurrierenden Belangen von höher gewichteten Belangen überwunden werden.⁵ Ein Vorbehaltsgebiet ist nicht mit Außenwirkung ausgestattet und entfaltet auch nach innen nur eine eingeschränkte Regelungskraft. Vorausgesetzt, dass im Regionalplan Vorbehaltsgebiete festgesetzt sind, eröffnen sich für die kommunale Ebene verhältnismäßig viele Gestaltungsmöglichkeiten. Bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung können dementsprechend Standorte für Windenergieanlagen verhältnismäßig frei debattiert werden.

Kategorie B

Die zweite Kategorie setzt an im Raum vorfindlichen schutzwürdigen Elementen und Strukturen an, die wiederum juristisch-administrative Einschränkungen nach sich ziehen. Da diese vielfältig sind, wird die Einordnung an einem Beispiel, dem Umgang mit FFH-Gebieten deutlich gemacht

Bei der Einbeziehung eines Brutgebiets einer seltenen Vogelart in die Planung müssen beispielsweise naturschutzrechtliche Vorgaben beachtet werden; befinden sich Überreste einer römischen Siedlung im Plangebiet, wird das Denkmalschutzrecht hinzugezogen. Weitere Belange, an die rechtliche Vorschriften geknüpft sind, sind beispielsweise die des Kulturlandschafts-, des Boden- oder des Immissionsschutzes.

Um die Verflechtungen deutlich zu machen, wird an dieser Stelle der Fokus auf Belange des Natur- und Artenschutzes gelegt, denen mit dem Instrument der Schutzgebietsausweisung begegnet wird. Konkret werden Vorgaben der Landesebene in den Blick genommen, die den Umgang mit FFH-Gebieten (für Flora-Fauna-Habitat) bei der Planung von Windenergieanlagen regeln. Durch die Festlegung von FFH-Gebieten gemäß der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) der EU werden Areale, in denen bestimmte schützenswerte Tier- und Pflanzenarten oder Lebensraumtypen vorkommen, unter besonderen Schutz gestellt. Dieser Schutzstatus impliziert, dass gegebenenfalls eine FFH-Verträglichkeitsprüfung klären muss, ob eine Nutzung – in diesem Fall für die Energieerzeugung durch Windenergieanlagen – zu einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebiets in seinem Schutzzweck gemäß § 32 Abs. 3 BNatSchG führt oder nicht. Eine erhebliche Beeinträchtigung schließt die Realisierung der Nutzung weitgehend, eingeschränkt durch Ausnahmetatbestände, aus.⁶

Auf Landesebene können weiterführende Vorgaben gemacht werden, die sich dadurch unterscheiden, ob sie den Schutzstatus noch verstärken und beispielweise davon ausgehen, dass FFH-Gebiete im Regelfall von der Windenergienutzung freizuhalten sind, oder ob sie

⁵ SRG, § 7 ROG, Rn. 76 ff.

⁶ Fachagentur Windenergie an Land (Hg.) 2017: S. 16 ff.

eine Ausreizung der Ausnahmetatbestände zur Regel machen. Diese Vorgaben sind meist in Windenergieerlassen zu finden, teilweise auch in verwaltungsinternen Hinweisen oder Landesentwicklungsplänen. Je stärker FFH-Gebiete aus den Potenzialflächen für Windenergieanlagen ausgeschlossen werden müssen, desto stärker eingeschränkt ist die Auswahl von Standortalternativen sowohl für die Regionalplanung als auch für die Bauleitplanung. Entsprechend begrenzt ist auch der Gegenstand, über den bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung debattiert werden kann.

Typ 1

Sehr restriktiv und damit den Spielraum für die Planung von Standorten für Windenergieanlagen stark einschränkend sind Vorgaben, die die Freihaltung von FFH-Gebieten zum Normalfall machen. Hier wird, wie im Fall des Saarlandes, davon ausgegangen, dass der Bau von Windenergieanlagen im Allgemeinen der Idee des Schutzes von Natur und Landschaft in diesen Gebieten zuwiderläuft. Nichtsdestotrotz sind auch bei Vorgaben nach Typ 1 Ausnahmen in Einzelfällen denkbar.

Typ 2

Keinerlei Regelvermutung trifft das Land Rheinland-Pfalz zum Umgang mit FFH-Gebieten – weder die Einbeziehung noch der Ausschluss von FFH-Gebieten in die Windenergieplanung wird als Regelfall benannt. Stattdessen werden ausdifferenzierte Vorgaben gemacht, die sich unter anderem an den im spezifischen FFH-Gebiet vorkommenden Tierarten orientieren. Beispielsweise wird für Gebiete mit windkraftempfindlichen Fledermausarten der Ausschluss empfohlen.⁷ Aus diesem Grund wird Rheinland-Pfalz in einen mittleren Typ zwischen Typ 1 und Typ 3 eingeordnet, der eine differenzierte Anpassung des Partizipationsmodells erfordert.

Typ 3

Prinzipiell als potenzielle Standorte für Windenergieanlagen einbezogen werden FFH-Gebiete in Bundesländern des Typs 3. Gleichzeitig wird auf die naturschutzrechtlichen Regelungen verwiesen, die durch die Vorgaben auf Landesebene nicht berührt werden. Eine solche Vorgabe findet sich beispielsweise in Brandenburg oder in Sachsen-Anhalt und eröffnet der Planung grundsätzlich eine größere Anzahl an Standortalternativen als diejenigen in Typ 1 und Typ 2.

Kategorie C

Bei der Behördenorganisation unterscheiden sich die Länder signifikant. Für das Partizipationsmodell ausschlaggebend sind die Verortung der Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung, die Zuständigkeit für die Regionalplanung und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Diese drei Aspekte der Planung und Genehmigung von Erneuerbare-Energien-Anlagen werden jeweils betrachtet. Für die Typisierung innerhalb der Kategorie Organisation ist entscheidend, wie der Einfluss der Verwaltungsebenen ausgestaltet ist. Die Einordnung der Bundesländer kann der Tabelle 1 Einordnung der Bundesländer in die Kategorien und Typen entnommen werden.

⁷ Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung; Ministerium der Finanzen; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten; Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (Hg.) 2013: S. 33 f.

Aus der Einordnung der Länder in die entwickelten Typen und Kategorien kann geschlossen werden, welchen Einfluss höhere Verwaltungsebenen auf die Verfahren haben.

Typ 1

In Typ 1 hat die höhere Ebene einen hohen Einfluss auf den Verfahrensablauf. So liegt der Einfluss der höheren Behörden in der Flächennutzungsplanung darin begründet, dass diese selbst zuständig sind. In Rheinland-Pfalz findet die Flächennutzungsplanung bereits auf Ebene der Verbandsgemeinde statt, während die Ortsgemeinden diese nicht selbst durchführen (§ 67 Abs. 2 GemO RP). Die Regionalplanung liegt allein in Schleswig- Holstein beim Land (§ 4 LPIG SH), während auf der Ebene der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in anderen Bundesländern bereits eine Zuständigkeit auf Landesebene besteht (bspw. Niedersachsen und Thüringen).

Typ 2

Typ 2 prägt ein mittlerer Einfluss höherer Ebenen. Es existiert zum einen im Gegensatz zu Typ 1 und 3 überhaupt eine mittlere Ebene im Behördenaufbau, die die Aufgaben der Regionalplanung wahrnimmt. So sind beispielsweise in Nordrhein- Westfalen die Regionalräte für die Regionalplanung zuständig. Eine vergleichbare Verwaltungsebene existiert in das dem Typ 1 zugehörigen Schleswig- Holstein und dem Typ 3 zugehörigen Niedersachsen nicht. Neben der Regionalplanung gibt es auch Bundesländer, die die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auf diese Ebene verlagern, so sind bspw. in Hessen die Regierungspräsidien zuständig.

Typ 3

Im Gegensatz zu Typ 1 und 2 hat bei Typ 3 die höhere Ebene nur einen geringen Einfluss auf den Verfahrensablauf, da untergeordnete Behörden originär zuständig sind. Die Flächennutzungsplanung führt in Bayern die Gemeinde selbst durch, eine zuständige ober- oder untergeordnete Gemeindeorganisation existiert abweichend von Typ 1 nicht. Die Regionalplanung (§ 20 LPLG NI,) und die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung kann ebenfalls auf die untere Ebene verlagert werden. In Baden- Württemberg ist das Landratsamt oder in kreisfreien Städten das Stadtverwaltungsamt für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zuständig, vgl. § 1 ImSchZuVo BW.

Aus Beteiligungssicht ist entscheidend, aufkommende Konflikte direkt vor Ort zu lösen. Ist die Regionalplanung beispielsweise beim Kreis angesiedelt, ist der Zugriff auf die Herausforderungen und Konflikte im Gegensatz zu einer Zuständigkeit des Landes selbst erleichtert. Die Hemmschwelle der Bürger sinkt, die zuständigen Ansprechpartner zu nutzen. Allerdings darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass eine höhere Verwaltungsinstanz auch als „neutraler“ wahrgenommen werden kann, als die Verwaltungsinstanz vor Ort. Hierfür scheint der jeweilige Konflikt ausschlaggebend zu sein.

Kategorie D

Neben der im Gesetz vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es Bundesländer, die Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung der Beteiligung der Öffentlichkeit (an Projekten für die Förderung Erneuerbarer Energien) zur Verfügung stellen. Im Folgenden werden dabei drei Typen unterschieden. Typ 1 sind Bundesländer, welche Leitlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Verfügung stellen. Die Bundesländer des Typs 2 verfügen über

Leitlinien für eine wirtschaftliche Beteiligung und Bundesländer des dritten Typus verzichten auf Leitlinien. Doppelnennungen sind dabei möglich. Die Auswertung wurde auf Handlungsempfehlungen und Leitlinien der Bundesländer beschränkt, nicht inbegriffen sind demnach Veröffentlichungen anderer im jeweiligen Bundesland gelegenen Stellen und Institutionen.

Typ 1:

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen stellen umfangreiche Veröffentlichungen von Leitlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung. Diese gehen über die Beschreibung und Erläuterung der formellen Beteiligungsverfahren hinaus. Sie beinhalten weitere Methoden, Verfahren, Möglichkeiten sowie Kompetenzen für eine gelingende Öffentlichkeitsbeteiligung und zeigen gelungene Beispiele auf.⁸ Zur Stärkung der Bürgerbeteiligung wurde in Baden-Württemberg ebenfalls das neue Amt der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eingerichtet.⁹

Bayern stellt zwar Leitlinien für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen zur Verfügung, verweist dabei jedoch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf das Bauleitplanverfahren.¹⁰ Auch die Bundesländer Brandenburg und Rheinland-Pfalz haben Leitlinien veröffentlicht, beschreiben dabei jedoch nur die formellen Beteiligungsverfahren während des Planungs- und Zulassungsverfahrens.¹¹

Typ 2:

Leitlinien für die wirtschaftliche Beteiligung werden durch die Bundesländer Baden-Württemberg¹², Hessen¹³, Mecklenburg-Vorpommern¹⁴ und Rheinland-Pfalz¹⁵ zur Verfügung gestellt. Diese beschreiben beispielsweise Möglichkeiten der finanziellen Wertschöpfung für die Gemeinden, verschiedene Organisationsformen dieser und den Projektablauf.¹⁶ Auch das Saarland hat Leitlinien in diesem Bereich veröffentlicht. bezieht sich dabei aber vor allem im Bereich der finanziellen Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen zu einem wesentlichen Anteil auf Leitlinien der Netzwerkagentur Windcomm Schleswig-Holstein.¹⁷

Bayern beschreibt, dass die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern überzeugend wirken kann, führt dies jedoch nicht weiter aus.¹⁸ Auch Brandenburg thematisiert das Thema Bürgerenergieanlagen, legt jedoch nicht den Schwerpunkt seiner Leitlinien auf die finanzielle Beteiligung.¹⁹

⁸ vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2012: S.3; vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen o.J.: S.8 ff.

⁹ vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2012: S.5

¹⁰ vgl. Bayerisches Staatsministerium 2016: S.11

¹¹ vgl. Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg o.J.: S.1; vgl. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2013: S. 34 f.

¹² vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden- Württemberg 2012: S. 5 ff.

¹³ vgl. Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung 2015: S. 17 ff.

¹⁴ vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2016 S.6 ff.

¹⁵ vgl. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2013: S. 46 ff.

¹⁶ vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2016: S.6 ff.

¹⁷ vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland o.J.: S.26 ff.; Da Windcomm keine Landeseigene Netzwerkagentur ist, kann Schleswig- Holstein nicht diesem Typ zugeordnet werden.

¹⁸ vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr o.J.: S.6

¹⁹ vgl. Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg o.J.: S.1

Typ 3:

Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie die Bundesländer Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen stellen selbst keinerlei Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu Verfügung.

Kategorie E

Bürgerentscheide sind in solchen Angelegenheiten zulässig, die der Zuständigkeit der Gemeinde unterfallen, für die also beispielsweise der Gemeinderat oder die Bezirksversammlung zuständig ist. Einige Bundesländer nehmen die Selbstverwaltungsangelegenheit der Bauleitplanung von der Zulässigkeit von Bürgerentscheiden aus, wohingegen andere diese für zulässig erklären oder beschränken.²⁰

Typ 1

In Ländern des Typs 1 haben Bürgerentscheide nur einen geringen oder gar keinen Einfluss, da sie für die Bauleitplanung unzulässig sind. Dies trifft für die Bauleitplanung bspw. auf Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland zu.

Typ 2

Für die Bauleitplanung haben Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein einen Mittelweg gewählt. Bürgerentscheide sind hier nur zum Aufstellungsbeschluss zulässig, nicht aber im weiteren Verfahrensverlauf. Der Einfluss der Bürgerentscheide kommt daher zu einem frühen Zeitpunkt noch zum Tragen.

Typ 3

Dem restriktiven Typ 1 gegenüber stehen die Länder des Typs 3, die Bürgerentscheide für zulässig erklären und den Bürgern dadurch eine große Einflussmöglichkeit auf die Verfahren eröffnen. In der Bauleitplanung eröffnet bspw. Bayern diese Möglichkeit.

Große Einflussmöglichkeiten durch die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden eröffnen der Beteiligung im Partizipationsmodell neue Möglichkeiten. Die Bundesländer, in denen die Bauleitplanung Gegenstand eines Bürgerentscheids sein kann, ermöglichen den Bürgern einen direkteren Einfluss auf die Planungsverfahren.

Kategorie F

Die Bundesländer können in ihren Landesentwicklungsplänen oder -programmen Vorgaben für Ausbauziele der Erneuerbaren Energien als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung aufnehmen (vgl. Tabelle 1: Einordnung der Bundesländer in die Kategorien und Typen). Von dieser Möglichkeit machen die Bundesländer sehr unterschiedlich Gebrauch.

Typ 1

Bundesländer, die dem Typ 1 zugeordnet sind, haben in ihren Landesentwicklungsplänen spezifische Ausbauziele für Erneuerbare Energien in Hektar für jede einzelne Region festgelegt. Bislang ist dies nur in Nordrhein-Westfalen der Fall (vgl. G 10.2.-3 LEP NW, Stand Dezember 2018).

Typ 2

²⁰ Zur Frage der Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Baugesetzbuches siehe Kaup, Kathrin 2014: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung: Eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Baugesetzbuches, Dissertation.

Ausbauziele in Prozentangaben oder in Megawatt finden sich demgegenüber in sechs Bundesländern, u.a. in Hessen und Rheinland-Pfalz. Im Gegensatz zu den dem Typ 1 zugeordneten Ländern enthalten diese Festlegungen aber keine regionsspezifischen Ausbauziele.

Typ 3

Allein auf die Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren Energien zielen bspw. Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg. Spezifische Flächenvorgaben in Hektar oder Prozentangaben der Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren Energien finden sich in diesen landesweiten Raumordnungsplänen nicht.

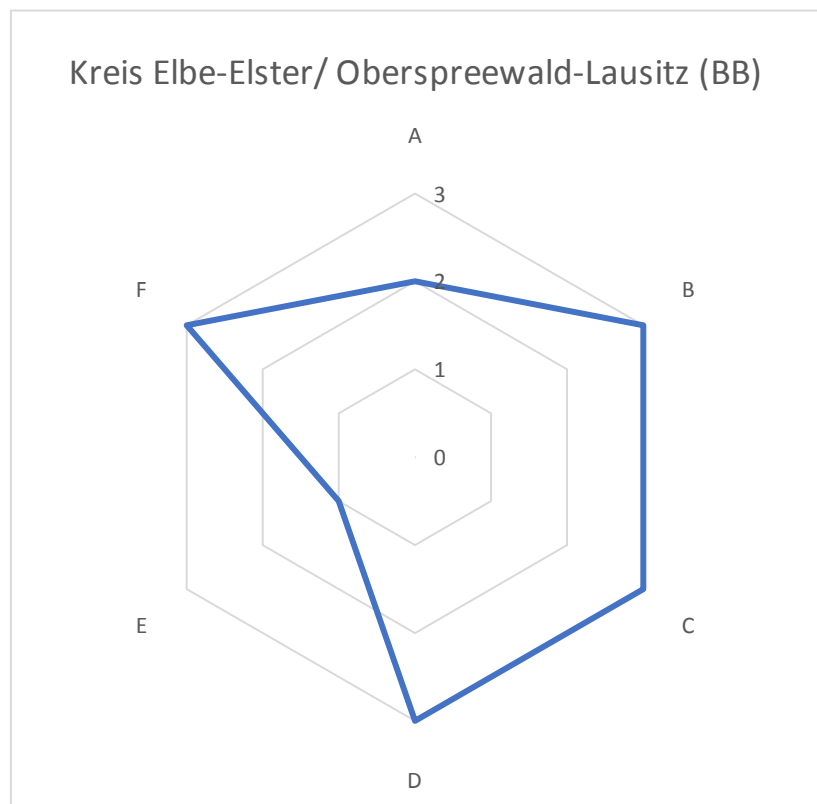
In dem wenig restriktiven Typ 3 ist demnach der Spielraum einer Beteiligung weitaus größer als in den Bundesländern, in denen bereits Vorgaben existieren. In einer Beteiligungsveranstaltung in der betreffenden Region könnte bspw. über den Anteil der Erneuerbaren Energien in der Region oder konkreter auf das Verfahren bezogen über auszuweisende Flächen in der Regional- und Bauleitplanung diskutiert werden. Im Typ 1 hingegen werden diese Vorgaben bereits von den Bundesländern gesetzt und geben der Beteiligung restriktivere Leitplanken vor.

III. Zuordnung der Vergleichslandkreise zu den Modelltypen

Im nächsten Schritt wurden die vom Bundesforschungsprojekt EnAHRgie ausgewählten Vergleichskreise den entwickelten Typen der einzelnen Kategorien zugeordnet. Die Buchstaben entsprechen den entwickelten Kategorien. Zur Veranschaulichung wurde ein Polygon entwickelt, das die Einordnung der Vergleichskreise in die Typen der Kategorien abbildet. An der Größe der entstehenden Fläche des Polygons lässt sich zudem ablesen, wie groß der Einfluss der Landesebene auf den Landkreis ist (näher s.o. Kapitel I 3.). Die äußere Linie stellt den Typ 3, den wenig restriktiven Typ, dar, die innere Linie den Typ 1, sehr restriktiv.

Kreis Elbe-Elster und Kreis Oberspreewald-Lausitz

Der Kreis Oberspreewald-Lausitz sowie der Kreis Elbe-Elster liegen im Bundesland Brandenburg. Die Gebietsfestsetzungen im Regionalplan sind mittelmäßig restriktiv gestaltet. Die Einbeziehung von Schutzgebieten ist üblich, wodurch die Flächenkulisse als wenig restriktiv angesehen werden kann. Der Regionalplan wird in Brandenburg kommunal verfasst, der FNP durch die Gemeinden; daraus resultiert eine Bewertung der Behördenorganisation als geringer Einfluss höherer Ebenen. Die Einbeziehung von Handlungsempfehlungen



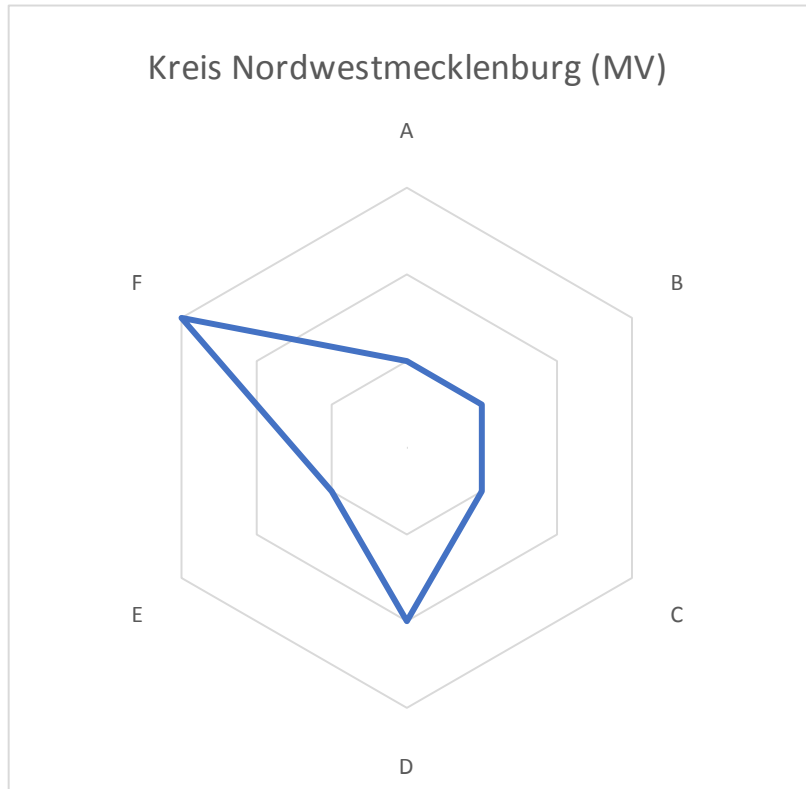
der Landesebene zur Beteiligung findet nicht statt, wodurch der Kreis bzw. Brandenburg in Typ 1 einzuordnen ist. Die Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf die Bauleitplanung sind sehr gering, da keine Bürgerentscheide zu diesem Verfahren zulässig sind. Die Ausbauziele für Erneuerbare Energien im LEP des Landes Brandenburg sprechen sich wenig restriktiv nur für eine allgemeine Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien aus. Weiterhin haben die Kreise keine abweichenden Satzungen oder ergänzenden Aussagen getroffen.

Kreis Nordwestmecklenburg

Der Kreis Nordwestmecklenburg liegt im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern.

Die Gebietsfestsetzungen im Regionalplan sind mittelmäßig restriktiv gestaltet, die Flächenkulisse wenig restriktiv. Die Behördenorganisation verortet den FNP bei den Verbandsgemeinden, das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist beim Land angesiedelt. Daraus resultiert ein hoher Einfluss höherer Ebenen (vgl. Kapitel II, Kategorie C). Die Handlungsempfehlungen der

Landesebene zur Beteiligung beschränken sich auf Vorschläge zur wirtschaftlichen Beteiligung, wodurch der Kreis, bzw. Mecklenburg-Vorpommern in Kategorie D in Typ 2 einzuordnen ist. Die Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide sind sehr gering, da keine Bürgerentscheide zu Bauleitplanungsverfahren zulässig sind. Die Ausbauziele für Erneuerbare Energien im LEP des Landes Mecklenburg-Vorpommern sprechen sich wenig restriktiv nur für eine allgemeine Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien aus. Der Kreis hat keine ergänzenden Aussagen getroffen.

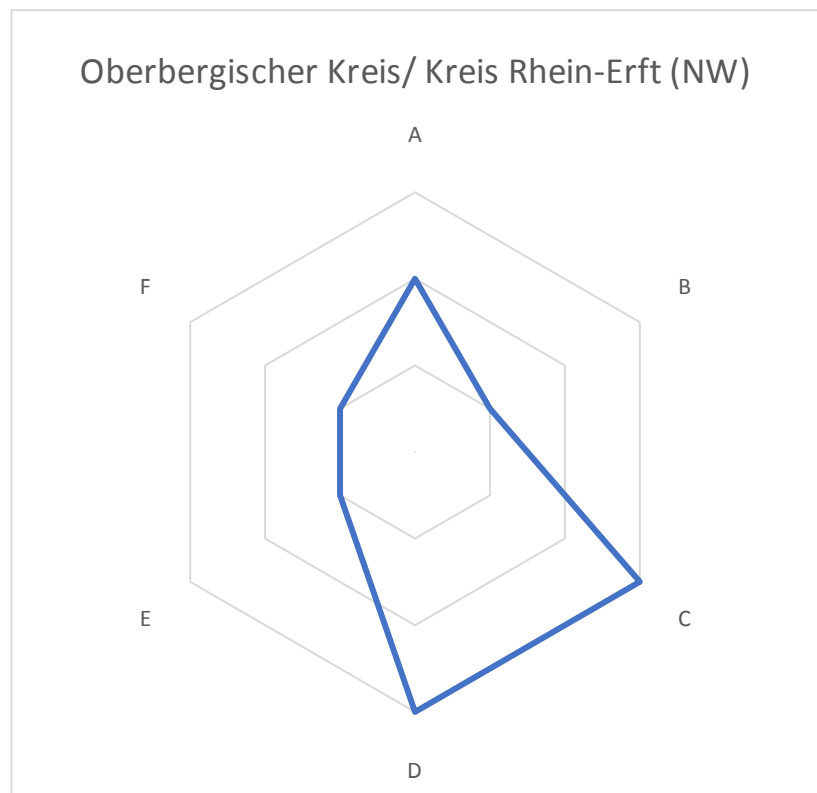


Der Oberbergische Kreis und der Rhein-Erft-Kreis

Der Oberbergische Kreis sowie der Rhein-Erft-Kreis liegen im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Die Gebietsfestsetzungen im Regionalplan sind mittelmäßig restriktiv gestaltet. Da der Ausschluss von Schutzgebieten allerdings üblich ist, ist die Flächenkulisse als sehr restriktiv einzuordnen.

Die Behördenorganisation verortet den FNP bei den Gemeinden, das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist beim Kreis angesiedelt. Daraus resultiert ein geringer Einfluss höherer Ebenen. Die

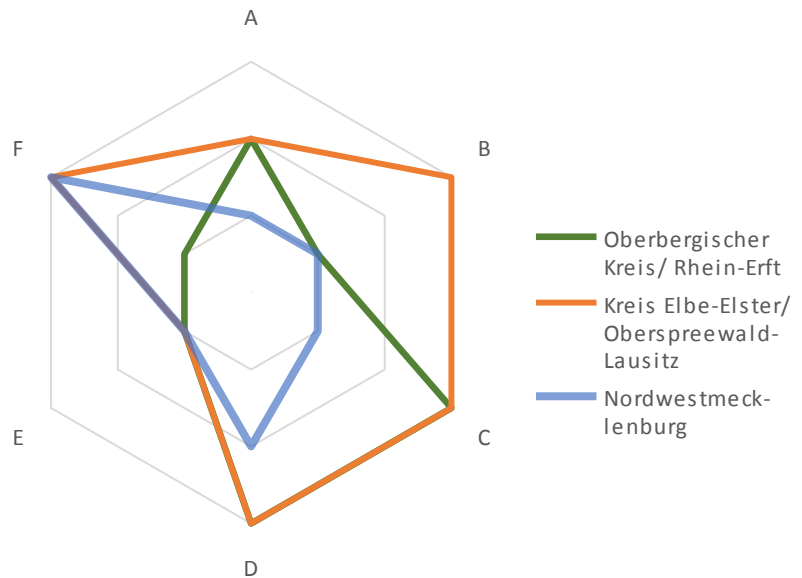
Einbeziehung von Handlungsempfehlungen der Landesebene zur Beteiligung findet nicht statt, wodurch der Kreis bzw. Nordrhein-Westfalen in Typ 3 einzuordnen ist. Die Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf die Bauleitplanung sind sehr gering, da in diesem Kontext keine Bürgerentscheide zulässig sind. Die Ausbauziele für Erneuerbare Energien im LEP des Landes Nordrhein-Westfalen sprechen sich sehr restriktiv gegenüber Erneuerbaren Energien aus, da spezifische Ausbauziele festgelegt wurden. Weiterhin haben die Kreise keine abweichenden Satzungen oder ergänzenden Aussagen getroffen.



Im Folgenden werden die Diagramme der Vergleichskreise übereinandergelegt. Die verschiedenen Ausprägungen der einzelnen Kategorien und die Flächengrößen der Polygone insgesamt werden so deutlich. In den untersuchten Kategorien und Kreisen sind demnach die Landkreise Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz in Brandenburg am wenigsten restriktiv von Vorgaben der Landesebene beeinflusst.

Legende

- A) Gebietsfestlegung im Regionalplan
- B) Flächenkulisse
- C) Behördenorganisation
- D) Einbeziehung von Handlungsempfehlungen der Landesebene zur Beteiligung
- E) Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf Verfahren
- F) Ausbauziele für erneuerbare Energien in LEPs



IV. Anpassung des Partizipationsmodells entsprechend der Typen

Aus der Kategorisierung anhand juristisch-administrativer Parameter und der anschließenden Einordnung in Typen lassen sich Schlussfolgerungen für das Partizipationsmodell ableiten (s.o. zur Vorgehensweise Kapitel I.). Das Partizipationsmodell wurde im AP3 des Bundesforschungsprojektes in Zusammenarbeit mit Dialogik entwickelt. Die Einzelheiten der juristischen und zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen und Ausprägungen sind im [Leitfaden Partizipation](#) ausführlich dargelegt. Die sich aus den Arbeiten ergebenden Anpassungen können im Folgenden lediglich beispielhaft anhand einiger Kategorien und Typen dargestellt werden. Eine beispielhafte Darstellung wurde für die Einflussmöglichkeiten durch Bürgerentscheide auf Verfahren (Kategorie E), die Einbeziehung der in den Landesentwicklungsplänen enthaltenen Ausbauziele für Windenergieanlagen (Kategorie F), die Verortung der Gebietsfestlegungen (Kategorie A) und die Auswirkungen der unterschiedlichen Flächenkulisse entwickelt (Kategorie B).

In der Kategorie D, der Einbeziehung von Handlungsempfehlungen der Landesebene zur Beteiligung, sollten die Leitlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung (Typ 1) in der Ausgestaltung der verfahrensbegleitenden Beteiligung beachtet werden. Auf eine detaillierte Darstellung wurde an dieser Stelle verzichtet.

1. Bürgerentscheide (Kategorie E)

Wie der Abbildung 1 in verallgemeinerter Form zu entnehmen ist, können Bürgerentscheide, oder -begehren im Beteiligungsablauf eine wichtige Rolle spielen. So ist es in Bundesländern, die einen umfangreicheren Gegenstand von Bürgerentscheiden vorsehen (Typ 3), im Gegensatz zum restriktiven Typ 1 überhaupt möglich einen solchen durchzuführen. Schon vor dem Eintritt in ein rechtliches Verfahren könnte bspw. über die konkrete Nutzung einer Fläche entschieden werden. Im Bereich der Bauleitplanung (vgl. Abbildung 3) ist ein Bürgerentscheid zum Aufstellungsbeschluss in Bundesländern des Typs 2 möglich. In diesem Fall kann ein Bürgerentscheid noch zu einem frühen Verfahrensstadium Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens nehmen. Es bietet sich an, die rechtlich zwar nicht zwingend notwendigen aber im konkreten Einzelfall hilfreichen Bürgerbeteiligungsformate mit der frühzeitigen Beteiligung des § 3 Abs. 1 BauGB zu verknüpfen. Die Vorbereitung eines Bürgerentscheids kann Teil dieser Formate sein. Um die Grenzen des Zulässigen in den Typen 2 und 3 genau zu definieren sollte rechtskundiger Rat eingeholt werden. Werden Informationsveranstaltungen durchgeführt, sollten die Bürger auch über die Grenzen und Wirkungen der Beteiligung informiert werden.

2. Ausbauziele für Windenergieanlagen (Kategorie F)

Ausbauziele für Erneuerbare Energien, insbesondere Windenergieanlagen, sind in unterschiedlicher Schärfe bereits in den landesweiten Raumordnungsprogrammen der Länder enthalten (s.o. Kategorie F in Kapitel II). Spielraum für Beteiligungsveranstaltungen bieten die Typen 2 und 3 der Kategorie. In Beteiligungsveranstaltungen kann z.B. über den Anteil der Windenergie diskutiert werden; möglich ist dies auch, wenn bereits Vorgaben des Typs 2 existieren. Diese Diskussion kann rechtlichen Verfahren bereits verallgemeinernd vorangestellt werden, sie befinden sich dann im Bereich der zivilgesellschaftlichen oder frühzeitigen Beteiligung (vgl. Abbildung 1). Knüpft die Beteiligung bereits an ein Verfahren an, liegt eventuell bereits ein Planentwurf vor, zeichnen sich die Grenzen des Möglichen bereits deutlicher ab.








3. Gebietsfestlegung (Kategorie A) und Flächenkulisse (Kategorie B)

Die Wirkung von Gebietsfestlegungen und der Flächenkulisse werden in Abbildung 2 aufgezeigt. In der vorgezogenen Beteiligung (vgl. [Leitfaden Partizipation](#)) vor dem Aufstellungsbeschluss müssen die sich ergebenden Spielräume und Restriktionen den Bürgern näher gebracht werden, wenn verwertbare Ergebnisse erzielt werden sollen. Ist bereits bestimmt, welche Gebiete die Regionalplanung festlegen kann, kann darüber nicht mehr diskutiert werden. Gibt es keine oder wenig restriktive Vorgaben (Typ 2 und 3), können diese mit den Bürgern erläutert werden.

Ist die Flächenkulisse für Windenergieanlagen restriktiv ausgestaltet, ist z.B. die Schutzgebietskategorie der FFH-Gebiete von einer Nutzung ausgenommen (Typ 1), kann darüber nicht mehr diskutiert werden. Stehen diese Gebiete einer Windenergienutzung grds. zur Verfügung (Typ 3) kann im Rahmen der rechtlichen und durch die Rechtsprechung geprägten Leitplanken eines gesamträumlichen Plankonzepts²¹ über diese Flächen noch diskutiert werden. Ist die Fläche eine des Typs 2 ist bei der Durchführung der Beteiligung äußerste Sorgfalt im Hinblick auf die Darstellung der differenzierten Regeln geboten.

Folgende Farben wurden für die Grafiken verwendet:

Legende

	Blau: Produkte der Planung (Ideen, Entwürfe, Gutachten, Pläne)
	Rot: Gremiensitzungen und Entscheidungen
	Dunkelgrün: Rechtlich vorgeschriebene bzw. optionale Verfahrensschritte und Beteiligungsabläufe
	Hellgrün: Empfohlene optionale Schritte und Abläufe der Bürgerbeteiligung
	Rosa Pfeil: Abfolge (das folgt nacheinander)
	Dunkelroter Pfeil/Doppelpfeil: Diese Schritte beeinflussen einander
	Anpassungen des Partizipationsmodell nach Typisierung und Clusterung

²¹ BVerwG, Urteile vom 13.2.2003 – 4 C 4.02 und 4.03.

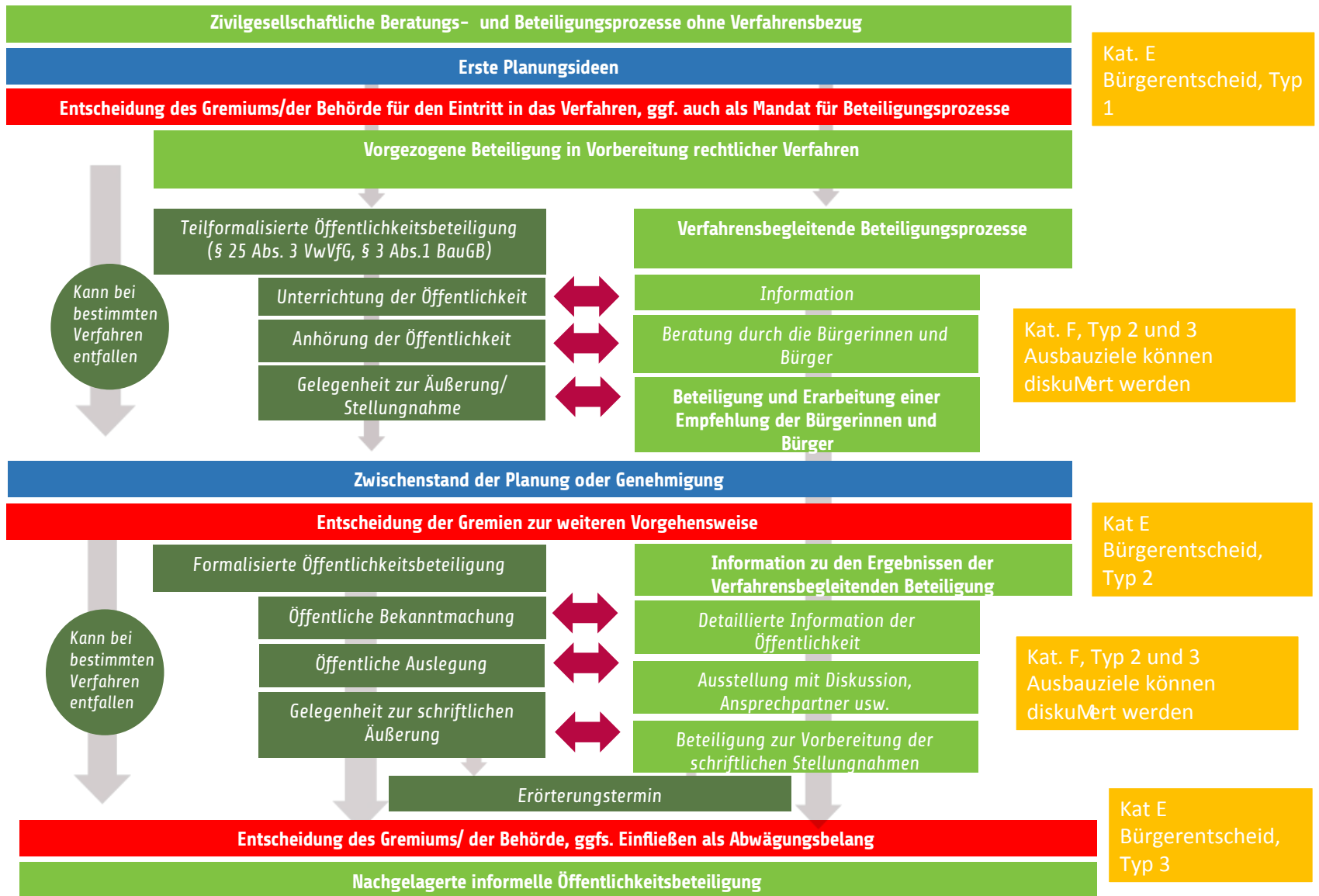


Abbildung 1: Basierend auf der Abbildung Synthese der zivilgesellschaftlichen Beteiligungsprozesse mit den rechtlich vorgesehenen Beteiligungsverfahren in verallgemeinerter Form, Leitfaden Partizipation (Lena Strothe, Gisela Wachinger)

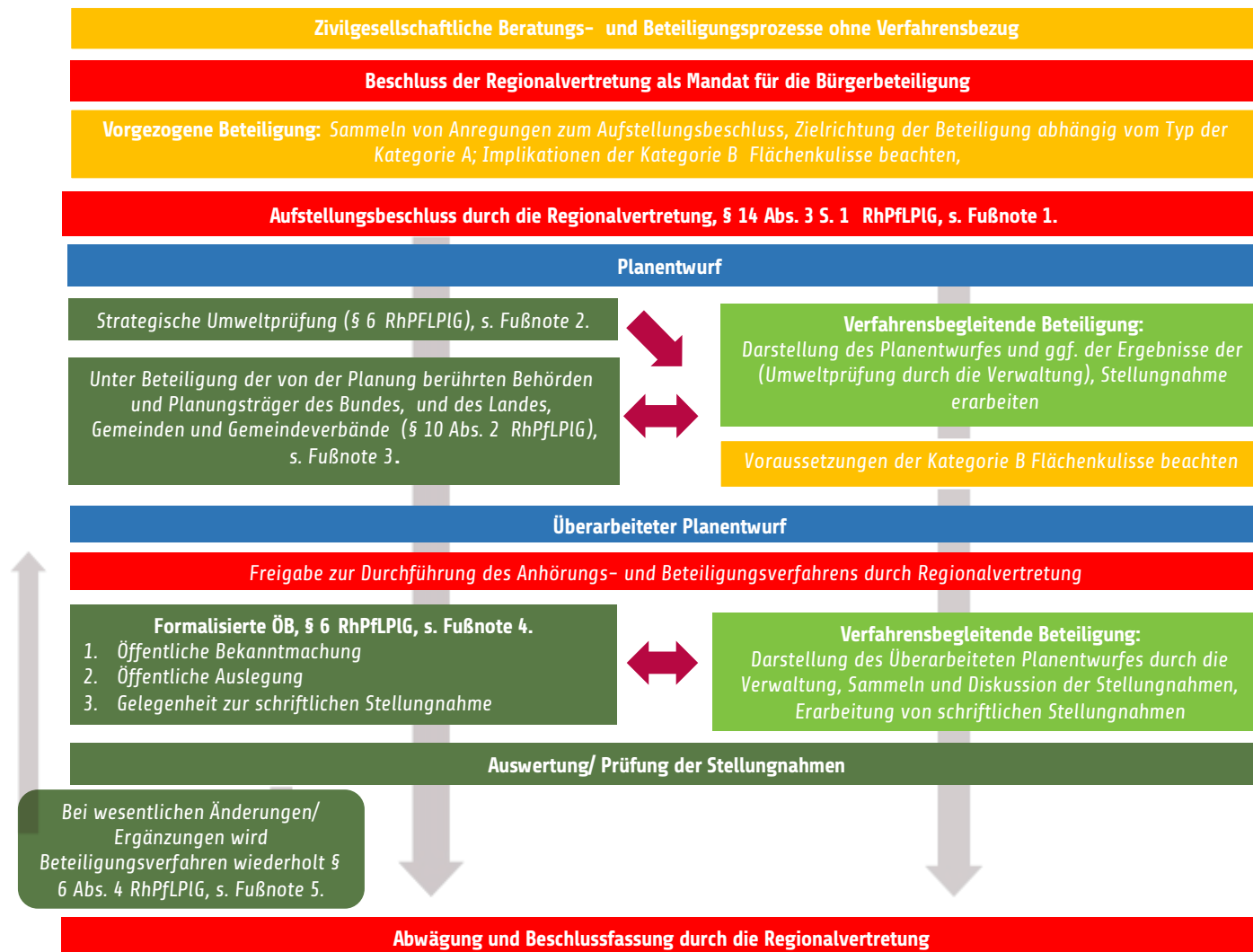


Abbildung 2: Basierend auf der Abbildung „Beteiligung bei der Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsplans“, Leitfaden Partizipation (Lena Strothe, Gisela Wachinger)

Fußnoten zu Abbildung 2: Regionalplanung

Fußnote 1, Aufstellungsbeschluss:

für die anderen Bundesländern siehe: § 31 Abs. 1, § 35 Abs. 1 LPIG BW; Art. 8, Art. 10, Art. 22 LPIG BY; §§ 2, 4, 6 RegBkPIG BE und BB; §6, § 14 LPIG HE; § 9 Abs. 1, § 12 LPIG MV; § 3 Abs. 1, § 20 NI ROG; §§ 4, 9, 13 LPIG NW; § 2,3 LPIG SL, in SL übernimmt die Aufgaben der Regionalplanung die Landesplanung; §§ 4, 6, 9 LPIG SN; §§ 9, 21 LEntwG ST; §§ 4, 5,9 LPIG SH; §§ 5, 14, 15 LPIG TH.

Fußnote 2, Strategische Umweltprüfung:

für die anderen Bundesländern siehe: § 2a LPIG BW; Art. 16 LPIG BY; § 2a RegBkPIG BE und BB; § 6 LPIG HE; § 4 Abs. 5, § 7 Abs. 4, § 9 Abs. 3 und 5 MV; § 1 Abs. 2 NI ROG; § 13 Abs. 1 LPIG NW; § 3 Abs. 3 und 5 LPIG SL; § 2 Abs. 2, § 6 Abs. 2 LPIG SN; LEntwG ST k.A.; § 5 Abs. 12 LPIG SH; § 2 Abs. 3, § 3 Abs.2 und 3 LPIG TH.

Fußnote 3, Beteiligung der von der Planung berührten Behörden und Planungsträger des Bundes und des Landes Gemeinden und Gemeindeverbände

für die anderen Bundesländern siehe: § 12 Abs. 2 Nr. 1 LPIG BW; Art. 15 Abs. 3, Art. 16 LPIG BY; § 2 Abs. 3 RegBkPIG BE und BB; § 4 Abs. 3, § 6 LPIG HE; § 7 Abs. 2 und 3, § 9 Abs. 3 LPIG MV; § 3 Abs. 2 NI ROG; § 13 Abs. 1 LPIG NW; § 3 Abs. 5 LPIG SL; § 6 LPIG SN; LEntwG ST k.A.; § 5 Abs. 5 LPIG SH; § 3 Abs. 3 LPIG TH.

Fußnote 4, Formalisierte ÖB

für die anderen Bundesländern siehe: § 12 Abs. 3 LPIG BW; Art. 16 LPIG BY, § 2 Abs. 3 RegBkPIG BE und BB; § 6 LPIG HE; § 7 Abs. 2 und 3, §9 Abs. 3 LPIG MV; § 3 Abs. 2 und 3, § 5 NI ROG; § 13 Abs. 1 LPIG NW; § 3 LPIG SL; § 6 LPIG SN; LEntwG ST k.A.; § 5 LPIG SH; § 3 LPIG TH.

Fußnote 5, Wiederholung des Verfahrens bei wesentlichen Änderungen oder Ergänzungen

für die anderen Bundesländern siehe (ggfs. mit Abweichungen): § 6 LPIG BW; Art. 16 Abs. 6 LPIG BY; § 2 RegBkPIG BE und BB; § 6 Abs. 4 LPIG HE; §§ 7,9 LPIG MV; § 1 Abs. 2 NI ROG; § 13 Abs. 2 LPIG NW; § 3 Abs. 7 LPIG SL; § 6 Abs. 3 LPIG SN; LEntwG ST k.A.; § 5 Abs. 9 LPIG SH; § 3 Abs. 3 LPIG TH.

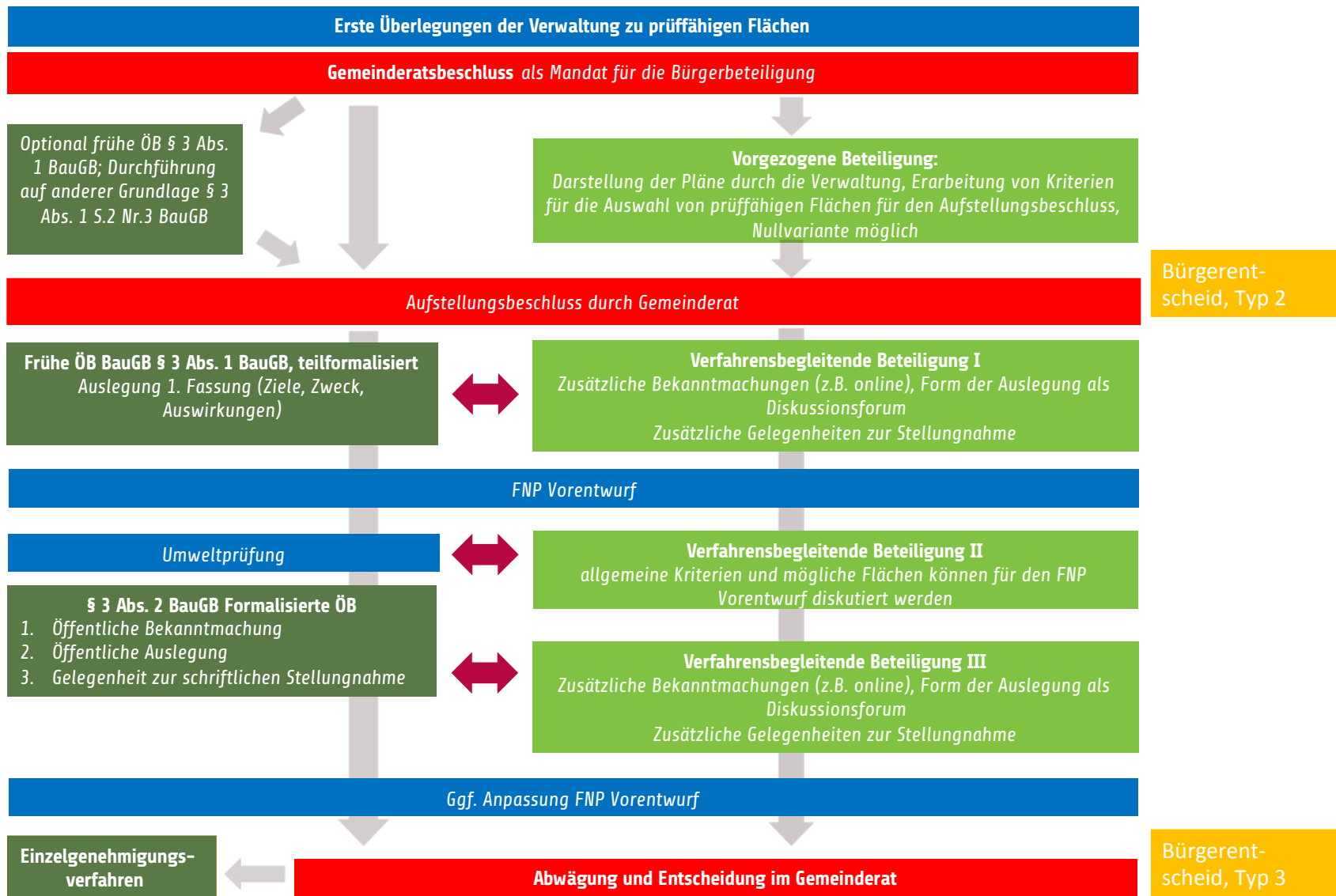


Abbildung 3: Basierend auf der Abbildung „Beteiligung bei der Flächennutzungsplanung“, Leitfaden Partizipation (Lena Strothe, Gisela Wachinger)

V. Quellen

Bacher, Johann/ Pöge, Andreas/ Wenzig, Knut 2010: Clusteranalyse. Anwendungsorientierte Einführung in Klassifikationsverfahren, 3. Auflage, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft **Baden-Württemberg** 2012: Bürgermitwirkung im Klimaschutz- Beispiele aus Kommunen. Online verfügbar https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Klima/Buergermitwirkung_im_Klimaschutz.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Bayerisches Staatsministerium 2016: Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen (WEA) (Windenergie-Erlass- BayWEE) - Gemeinsame Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerien vom 19. Juli 2016. Online verfügbar https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2016/Windenergie-Erlass_2016.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Oberste Baubehörde im **Bayerischen** Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr o.J.:Bauleitplanung für Windenergieanlagen - Ein Merkblatt für Städte und Gemeinden, Planer und Projektträger, Bürgerinnen und Bürger. Online verfügbar https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/merkblatt_f%C3%BCr_die_bauleitplanung.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz **Brandenburg** o.J.: Bürgerbeteiligung an Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen. Online verfügbar https://lfu.brandenburg.de/media_fast/4055/windkraft_fb_12.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Fachagentur Windenergie an Land (Hg.) 2017: Windenergienutzung und Gebietsschutz – eine Bestandsaufnahme. Berlin. Online verfügbar <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuell/detail/windenergienutzung-und-gebietsschutz.html> (zuletzt abgerufen am 20.12.2018)

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung 2015: Windenergie in Hessen - Von den Beschlüssen des Energiegipfels zur konkreten Umsetzung vor Ort. Online verfügbar https://www.energieland.hessen.de/pdf/Windenergie_in_Hessen_2015.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Kaup, Katrin 2014: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung: Eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Baugesetzbuches, Dissertation, Frankfurt am Main, Berlin: Peter Lang-Verlag

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung **Mecklenburg-Vorpommern** 2016: Wem gehört der Wind? Informationen zum Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz. Online verfügbar <https://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=1579050> (zuletzt abgerufen 19.12.2018)

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes **Nordrhein-Westfalen** o.J.: Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich. Online verfügbar

http://www.umgebungslaerm.nrw.de/materialien/hilfen/laermaktionsplanung_durchfuehrung/Handreichungen_Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz Energie und Landesplanung **Rheinland-Pfalz** 2013: Windenergie und Kommunen-Leitfaden für die kommunale Praxis. Online verfügbar
https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Publikationen/Windenergie_und_Kommunen.pdf (zuletzt abgerufen 19.12.2018)

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung; Ministerium der Finanzen; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten; Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur **Rheinland-Pfalz** (Hg.) 2013: Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz vom 28. Mai 2013. Online verfügbar <https://mueef.rlp.de/de/themen/energie-und-strahlenschutz/erneuerbare-energien/windenergie/> (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr **Saarland** o.J.: Windenergie im Saarland- Ein Leitfaden für die Umsetzung von Projekten. Online verfügbar
https://www.saarland.de/dokumente/thema_energie/Leitfaden_Windenergie_Saarland.pdf (zuletzt abgerufen 18.12.2018)

Website Windcomm **Schleswig-Holstein** o.J.: Ziele. Online verfügbar
https://www.windcomm.de/_old/Seiten/de/windcomm/netzwerkagentur/Ziele.php (zuletzt abgerufen 19.12.2018)

Spannowsky, Willy/ Runkel, Peter / Goppel, Konrad: Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2018, C.H.Beck: München