



Bericht

der Landesregierung

Bürgerbeteiligung im Bereich der erneuerbaren Energien

Drucksache 17/ 1608

Federführend ist das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr

1. Berichtsauftrag

Der schleswig-holsteinische Landtag hat mehrheitlich auf Antrag der Fraktionen von CDU und FDP mit Drs. 17/1608 „Bürgerbeteiligung im Bereich der Erneuerbaren Energien“ beschlossen, die Landesregierung aufzufordern, für *„Angelegenheiten, denen keine überregionale Bedeutung zukommt, ... zu prüfen, inwieweit eine ehrenamtliche Ombudsstelle für Streitfragen im Bereich der Erneuerbaren Energien eingesetzt werden kann, die einen Anstieg von Streitfällen verhindern und langwierige Streitfragen abwenden soll. Ziel soll es sein, in diesem Fachbereich möglichst viele außergerichtliche Einigungen und Streitschlichtungen herbeizuführen, um eine Entlastung der Betroffenen, der Verwaltung sowie der Gerichte zu bewirken.“*

Diesem Prüfauftrag kommt die Landesregierung mit anliegendem Bericht nach.

Der Prüfauftrag des schleswig-holsteinischen Landtags bezieht sich auf Streitfragen im Bereich der Erneuerbaren Energien, denen keine überregionale Bedeutung zukommt. Beispielhaft sind folgende Streitfälle denkbar:

- Nachbarschaftliche Konflikte im Zusammenhang mit Erneuerbaren Energien, u.a. um Abstände, unmittelbare oder mittelbare Beeinträchtigungen durch Lärm- oder Lichteinwirkungen, Geruchsbelästigungen etc. Unter Umständen sind auch Beteiligungsfragen streitig.
- Konflikte bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen, Bauleitplänen etc. bei denen es um die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus Erneuerbaren Quellen geht (z.B. Windkraft, Biomasse).

2. Ausgangsposition

Deutschland vollzieht die Energiewende und wird bis 2022 schrittweise und damit früher als bisher geplant aus der Kernenergie aussteigen. Zugleich wird der Ausbau der Erneuerbaren Energien und somit der Stromnetze, der Energieeinsparung und der Energieeffizienz forciert.

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien kann zunehmend im Konflikt zu anderen individuellen und politischen, insbesondere auch umweltpolitischen Zielen stehen.

Konflikte beim Ausbau der Windenergie können sich z.B. aufgrund von Immissionen durch Geräusche, Lichteffekte, Auswirkungen auf den Artenschutz oder in Bezug auf den Erhalt des Landschaftsbildes und der Naturschutzräume, Erholungsgebiete, Denkmale etc. sowie zur Flugsicherheit und Radarerkennung ergeben. Auch bei anderen Erneuerbaren Energien und dem zur Umsetzung der Energiewende erforderlichen Netzausbau gibt es vergleichbare Konfliktfelder.

Ziel der Landesregierung ist eine möglichst weitgehende Lösung dieser Konflikte. Zur Bewältigung dieser Konflikte wird deshalb insbesondere auch auf eine vorgezogene Bürgerbeteiligung gesetzt. Dies gilt insbesondere bei der Ausweisung der Windeignungsgebiete und dem Netzausbau.

3. Aufgaben und Funktion einer Ombudsstelle

Ombudsleute haben traditionell die Aufgabe, die Rechte von Bürgern gegenüber Behörden wahrzunehmen.

Da es sich bei den Streitfragen im Bereich der Erneuerbaren Energien nicht nur um Konflikte zwischen Bürgern und Behörden handelt, sondern in vielen Fällen um Konflikte zwischen Bürgern, hat eine Ombudsstelle die Aufgabe einer unparteiischen Schiedsstelle zu erfüllen.

Der Begriff Ombudsstelle wird damit teilweise synonym zum Begriff der Mediation verwandt. Eine Mediation ist ein außergerichtliches Verfahren zur konstruktiven Konfliktregelung, bei dem die Parteien eines Streits mit Unterstützung eines unabhängigen und unparteilichen Dritten, des Mediators, Regelungen suchen, die ihren Bedürfnissen und Interessen dienen und den Gerichtsweg erübrigen.

Ombudsstellen sind auf Bundesebene vielfach Stellen, denen erfahrene Richterinnen und Richter (z.T. im Ruhestand) vorstehen. Die Akzeptanz einer Ombudsstelle ist entscheidend abhängig von der Akzeptanz der zuständigen Ombudsperson. Mit Blick darauf sollten Ombudsleute grundsätzlich eine sachliche und räumliche Nähe zu den Streitgegenständen besitzen, zugleich aber fern aller Zweifel hinsichtlich ihrer Integrität und Unabhängigkeit sein. Aus diesem Grund würden Vertreter der Fachverbände Erneuerbarer Energien bei Streitigkeiten über den Einsatz Erneuerbarer Energien in der Regel als Ombudspersonen ausscheiden.

4. Vorhandene Institutionen und Verfahren zur Schlichtung von Streitfragen

Für Schleswig-Holstein bestehen im Bereich der Erneuerbaren Energien bereits eine Reihe von Ombudsstellen bzw. Verfahren zur Konfliktlösung.

4.1 Clearingstelle EEG

Die Clearingstelle EEG ist gemäß der Ermächtigung des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG) vom 1. August 2004 im Jahr 2007 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unter Trägerschaft der Gesellschaft für angewandtes Recht der Erneuerbaren Energien mbH errichtet worden. Mit den EEG-Novellen in 2008 und in 2011 wurden die Organisation und die Regularien der Clearingstelle fortgeschrieben bzw. modifiziert. Aufgabe der EEG-Clearingstelle ist es, zivilrechtliche Rechtsstreitigkeiten und Gerichtsverfahren zwischen den nach Maßgabe des EEG beteiligten, privaten Akteuren, also den Anlagenbetreibern und den Netzbetreibern, zu vermeiden, die insbesondere den vorrangigen Anschluss von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien an die Stromnetze, die vorrangige Abnahme, Übertragung, Verteilung und die Vergütung dieses Stroms durch die Netzbetreiber betreffen können.

„Die Clearingstelle EEG agiert bei der Klärung von Streitigkeiten und Anwendungsfragen unabhängig und ist keinen Weisungen unterworfen. Sie ist allein der bestmöglichen Vermeidung und Beilegung von Konflikten im Sinne der Beteiligten verpflichtet. Das Personal der Clearingstelle EEG setzt sich aus Expertinnen und Experten für die rechtlichen und technischen Aspekte der Erneuerbaren Energien und der außergerichtlichen Streitbeilegung zusammen.“ (Quelle: www.clearingstelle-eeq.de/auftrag, 06.09.2011). Nach dem nunmehr ab dem 1. Januar 2012 in Kraft tretenden EEG kann auf Wunsch aller Beteiligten die Clearingstelle auch als Schiedsstelle im Sinne der Zivilprozessordnung (ZPO) tätig sein (§ 57 Absatz 3 EEG 2012).

4.2 Koordinierungsaufgabe der Regionalplanung

Regionalpläne, die in Zielen und Grundsätzen die Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung ihres Geltungsbereiches festsetzen, werden in einem transparenten Verfahren mit der kommunalen Ebene aufgestellt.

Bereits im Stadium informeller Vorplanungen werden Ideen und Vorstellungen der Kommunen in die Entwurfserarbeitung einbezogen. Im Rahmen eines umfassenden, gesetzlich geregelten Anhörungs- und Beteiligungsverfahrens sowie einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Jedermann-Beteiligung besteht dann im formellen Verfahren die Möglichkeit, zu den Planentwürfen Stellung zu nehmen. In der Regionalplanung können damit alle relevanten Gesichtspunkte im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. Privatpersonen oder Unternehmen werden durch Ziele der Raumordnung allerdings rechtlich nicht gebunden; sie binden allein alle Träger der öffentlichen Verwaltung und Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Am Beispiel der Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung im Rahmen der aktuell laufenden Teilfortschreibung der Regionalpläne lässt sich der Beteiligungs- und Abstimmungsprozess veranschaulichen:

- In einem ersten Schritt wurden die Kreise aufgefordert, im Rahmen der von der Landesplanung vorgegebenen Kriterien Konzepte zu erstellen, die wiederum mit den Gemeinden rückgekoppelt wurden. Das Ergebnis waren Kreiskonzepte mit Flächenvorschlägen für neue Eignungsgebiete, in die auch kommunalpolitische Interessen eingeflossen sind.
- Die Ausweisung von Windenergieeignungsgebieten in einem Regionalplan ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an einem schlüssigen, räumlichen Gesamtkonzept auszurichten. Das bedeutet, dass der Entscheidung über die Verteilung von Windenergieeignungsgebieten eine gesamt-räumliche Abwägung zugrunde liegen muss, die sich an objektiv und gesamt-räumlich wirksamen Kriterien orientiert. Die oberste Landesplanungsbehörde ergreift hierbei nicht Partei für individuelle Interessen, sondern hat umfassend abzuwägen.
- Im nächsten Schritt wurden die Kreiskonzepte noch einmal unter diesen Aspekten geprüft. Es folgte eine Rückkopplung mit der Kreisverwaltung sowie eine Abstimmung mit den zu beteiligenden Ministerien und obersten Landesbehörden. Am Ende stand ein abgewogener Planentwurf, der in das öffentliche Anhörungs- und Beteiligungsverfahren gegeben wurde, zu dem - wie oben dargelegt - Stellung genommen werden kann.

Die Abwägung aller im Beteiligungsverfahren eingehenden Stellungnahmen kann nicht darauf abzielen, mögliche Konflikte vollständig, also zur Zufriedenheit aller, aufzulösen oder einen vollständigen Ausgleich der unterschiedlichen individuellen Interessen herbeizuführen. Ziel ist vielmehr, unterschiedliche Raumnutzungsansprüche mit überörtlicher Auswirkung auch auf überörtlicher Ebene zu koordinieren und im Sinne einer interessensgerechten Entscheidung miteinander in Einklang zu bringen.

Die Regionalplanung hat damit qua Gesetz eine Koordinierungsfunktion hinsichtlich der räumlichen Nutzungsansprüche. Mit ihrem Verfahren, transparent, objektiv und überfachlich die verschiedenen Interessen abzuwägen, nimmt sie zugleich auch die Aufgaben einer Schlichtungsstelle wahr.

4.3 Vorgezogene Bürgerbeteiligung im Zuge des Netzausbaus

Im Zuge der Netzwicklungsinitiative Schleswig-Holstein unter Vorsitz des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr haben sich die Netzbetreiber, Kommunen und Landesregierung verpflichtet, die Menschen vor Ort vorab und umfassend über die geplanten Ausbauprojekte zu informieren und ihre Anregungen in den weiteren Planungsprozess einfließen zu lassen. Dazu wird vor Beginn des förmlichen Genehmigungsverfahrens ein Dialog- und Kommunikationsprozess durchgeführt.

Zum Auftakt dieses Informationsprozesses fanden am 26.09.2011 in Eutin und am 06.10.2011 in Tönning Regionalkonferenzen statt. In der Folge sind weitere Veranstaltungen geplant, in denen mit den Bürgerinnen und Bürgern über alternative Trassenverläufe diskutiert wird. Die Ergebnisse der Bürgerveranstaltungen fließen in die weiteren Planungen der Netzbetreiber ein.

Die Landkreise Dithmarschen und Nordfriesland beabsichtigen, erweiterte Formen der Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Modellvorhabens mit der Deutschen Umwelthilfe zu entwickeln und durchzuführen.

4.4 Bauleitplanverfahren und Bauplanungsrecht

Im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens besteht die Möglichkeit, eine Entscheidung von Streitfällen durch einen Mediator zu klären, soweit das Baugesetzbuch (BauGB) die Beteiligung eines neutralen Dritten als Mediator vorsieht.

Soweit innerhalb und außerhalb der Bauleitplanung Absprachen und Verträge zulässig sind und zu scheitern drohen, ist Raum für Mediation. Dies gilt für den Bereich der städtebaulichen Verträge (§ 11 BauGB), des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB) und im Rahmen des § 4 b BauGB.

Das BauGB gibt den Gemeinden in § 4 b die Möglichkeit, zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von einzelnen Verfahrensschritten (Erstellung eines Bauleitplanentwurfs nebst Umweltbericht, § 2a BauGB; frühzeitige und förmliche Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange, §§ 3 – 4a BauGB) auf einen Dritten zu übertragen. Damit ist es möglich, einen neutralen Dritten als Mediator in das Verfahren einzubinden.

In der Bauleitplanung auftretende Konflikte und miteinander konfligierende Nutzungsansprüche sind unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander abzuwägen (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB). Diese Interessensabwägung kann Gegenstand einer Mediation sein. Dabei können faktische Übereinkünfte mit der Gemeinde dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB genügen. Ein einstimmiges Mediationsergebnis indiziert einen gerechten Interessenausgleich und ist insoweit beachtlich für die Abwägung.

Die Verwaltungsaufgabe der Bauleitplanung und die alleinige Entscheidungsverantwortung müssen bei der Gemeinde als Trägerin des Bauleitplanverfahrens verbleiben. Die Gemeinde behält die Verantwortung dafür, dass die Verfahrensschritte nach §§ 2 a – 4 a BauGB rechtmäßig durchgeführt werden. Handlungen, die eine umfassende Abwägung durch die Gemeinde beeinträchtigen, erlaubt § 4 b BauGB nicht. Das Ergebnis der Mediation muss vor den Anforderungen des der Gemeindevertretung vorbehaltenen Abwägungsergebnisses (§ 1 Abs. 7 BauGB) Bestand haben. Ein

Anspruch auf einen Bebauungsplan wird durch die Tätigkeit eines Mediators nicht begründet (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB).

Die Konfliktbewältigung in Bezug auf die Landesbauordnung (LBO), die für bauliche Anlagen und Bauprodukte, Grundstücke sowie für andere Anlagen und Einrichtungen gilt, an die in der LBO oder aufgrund der LBO Anforderungen gestellt werden, findet über die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden im Verwaltungsverfahren statt.

Soweit die Errichtung einer Ombudsstelle im Rahmen des Bauplanungsrechts nach den Grundsätzen der Mediation ausschließlich den Zweck verfolgt, außergerichtliche Einigungen und Streitschlichtungen herbeizuführen, gelten die Grenzen, die sich aus § 4 b BauGB für die Tätigkeit eines Mediators ergeben, ebenfalls für die Tätigkeit von Ombudsstellen. Die Ombudsstelle muss allparteilich, d.h. jedem Beteiligten gleichermaßen zugewandt sein. Damit ist eine behördliche - und erst recht eine gemeindliche - Ombudsstelle unvereinbar, da die Behörden öffentliche Interessen im Rahmen der Bauleitplanung einbringen und die Gemeinde Trägerin des Bauleitplanverfahrens ist.

4.5 Landesschlichtungsgesetz

In Schleswig-Holstein existiert in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein flächendeckendes Angebot an gerichtlicher Mediation, um Konflikte auch aus dem Bereich der Erneuerbaren Energien schnell, kostengünstig und nachhaltig zu lösen.

Das Landesschlichtungsgesetz hat seit 2002 dazu beigetragen, eine Vielzahl von Streitigkeiten im Vorwege außergerichtlich beizulegen. Schlichtungsverfahren kommen nach § 13 Abs. 1 des Landesschlichtungsgesetzes vor allem bei Auseinandersetzungen über vermögensrechtliche Ansprüche und sonstige Ansprüche aus dem Nachbarrecht zum Tragen.

Die Durchführung der obligatorischen außergerichtlichen Streitschlichtung ist Aufgabe der Gütestellen. Hierzu zählen Schiedsämter und anwaltliche Gütestellen. Schiedsämter gibt es in allen Städten und Gemeinden des Landes. Anwaltliche Gütestellen sind jede Rechtsanwältin und jeder Rechtsanwalt bzw. die Rechtsbeistände, die durch die Schleswig-Holsteinische Rechtsanwaltskammer zugelassen worden sind.

5. Finanzielle Aspekte

Eine ehrenamtliche Ombudsstelle für Stiftungen im Bereich Erneuerbarer Energien, denen keine überregionale Bedeutung zukommt, ohne Personal und entsprechenden Verwaltungsaufwand dürfte nur sehr begrenzte Wirkung entfalten.

Eine Ombudsstelle auf Landesebene wäre eine neue Aufgabe, für die im Landeshaushalt bisher keine Vorsorge getroffen wurde. In Anbetracht des Konsolidierungspfades der Landesregierung müssten für diese neue Aufgabe Einsparungen an anderer Stelle vorgenommen werden.

Die Entscheidung, auf kommunaler Ebene Ombudsstellen einzurichten, obliegt grundsätzlich den Kreisen, Städten und Gemeinden. Ihre Organisationshoheit über die innere Verwaltungsorganisation, die Festlegung der Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben, die Organisation des

kommunalen Handlungsapparates und die Ausstattung der Organe mit personellen und sachlichen Mitteln ist Ausdruck ihrer Berechtigung und Pflicht, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen (Art. 46 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung).

Würde der Landesgesetzgeber die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz - oder die Landesregierung bzw. ein Landesministerium durch Landesverordnung aufgrund eines Landesgesetzes - zur Errichtung solcher Ombudsstellen verpflichten, so müsste der Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Errichtung der Ombudsstellen Bestimmungen über die Deckung der Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände treffen, wenn es durch diese Verpflichtung zu einer Mehrbelastung der Kommunen käme. Für die Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände wäre vom Landesgesetzgeber ein gesetzlicher Anspruch zu schaffen, der den Kommunen einen der Mehrbelastung entsprechenden finanziellen Ausgleich gewährt (Art. 46 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung).

6. Ergebnis

Die Zulassung von Biogas-, Photovoltaik- und Windenergieanlagen ist rechtlich durch klare Bestimmungen des Baurechts, des Immissionsschutzrechts, des Naturschutz- und des Denkmalschutzrechts sowie durch die planerischen Vorgaben der Landesplanung (für Windenergie) sowie einschlägige Rechtsprechung geregelt. Je nach Betroffenheit fungieren die entsprechenden Ressorts der Landesregierung als Rechts- oder Fachaufsicht, die jeweils (erst-)zuständigen oberen oder unteren Landesbehörden und die Kommunalverwaltung sind Verfahrensbeteiligte.

Die Verwaltung ist verpflichtet, Gesetze anzuwenden und dabei gleiche und vergleichbare Maßstäbe anzulegen. Zu diesem Bemühen tragen auch die anzuwendenden Erlassregelungen bei, die helfen, Verwaltungsentscheidungen nach Außen vergleichbar und transparent zu machen und dadurch sowohl Rechtssicherheit wie auch Akzeptanz, zumindest aber Nachvollziehbarkeit erreichen.

Bei Streitfragen im Zusammenhang mit Erneuerbaren Energien sind bereits streitschlichtende Verfahren und Einrichtungen vorhanden, an die sich Bürgerinnen und Bürger in Schleswig-Holstein wenden können:

- Für Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des EEG steht deutschlandweit die EEG-Clearingstelle zur Verfügung.
- Die Regionalplanung hat qua Gesetz eine Koordinierungsfunktion hinsichtlich der räumlichen Nutzungsansprüche und erhebt den Anspruch, mit ihren Verfahren transparent, objektiv und überfachlich die verschiedenen Interessen abzuwägen und nimmt damit zugleich Aufgaben einer Schlichtungsstelle wahr.
- Im Zuge der Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein hat die Landesregierung zusammen mit Netzbetreibern und Kommunen eine vorgezogene und das Genehmigungsverfahren begleitende Bürgerbeteiligung vereinbart und mit der Umsetzung begonnen..
- Im Rahmen der Bauleitplanverfahren eröffnet das Baugesetzbuch die Einbindung eines Mediators.
- Schließlich existiert ein flächendeckendes Angebot gerichtlicher Mediationen zur Lösung von Konflikten auch aus dem Bereich der Erneuerbaren Energien.

Aus Sicht der Landesregierung Schleswig-Holstein bedarf es daher keiner weiteren expliziten Ombudsstellen für Streitfragen im Bereich der Erneuerbaren Energien, da hierfür bereits eine Reihe von vor- und außergerichtlichen Institutionen vorhanden sind und genutzt werden können.