

nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen, in ein europäisches System. Dadurch können die Unsicherheiten vermieden werden, die sich aus der Frage der Reichweite des bisherigen EU-Emissionshandels ergeben. Zudem entsteht so ein EU-Gesamtsystem, welches dann die möglichen Emissionen vollständig abbildet und dadurch zielgenau die Zahl der möglichen Zertifikate begrenzen kann. Indes spricht die gute Funktionsfähigkeit des Downstream-Ansatzes für die Großemittenten und die schwierige Erfassbarkeit kleiner CO<sub>2</sub>-Ausstöße gegen ein einheitliches Gesamtsystem, weshalb auch die EU zwei Emissionshandelssysteme verwirklichen will. Insoweit könnte das deutsche BEHG als Blaupause für die Non-ETS-Sektoren dienen. Sobald die EU-Regulierung greift, kann das BEHG nur noch ergänzende Funktion haben. Am besten ist es schon jetzt darauf auszurichten, wie der neue EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr ausgestaltet sein soll, damit keine Brüche entstehen. Auch sollten die Anwendungsbereiche kohärent sein. Ansonsten bildet das BEHG praktisch ein drittes Emissionshandelssystem. Gerade dann dürfen keine systematischen Brüche entstehen.

## 5. Fazit

Am 18.12.2022 einigten sich EU-Parlament und Rat auf ein eigenständiges Emissionshandelssystem nach dem Upstream-Ansatz auf EU-Ebene für die Bereiche Gebäude

und Verkehr, das wie nach dem BEHG hauptsächlich bei den Brennstofflieferanten ansetzen soll. Darauf ist das nationale BEHG auszurichten und abzustimmen. Das klassische EU-Emissionshandelssystem wird verschärft und durch ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem international ausgerichtet, wodurch kostenlose Zertifikatzuteilungen zur Vermeidung von Carbon Leakage schrittweise entfallen sollen.

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

<https://doi.org/10.1007/s10357-023-4137-6>

# Mediation als Erfolgsfaktor bei der Planung und Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen

Katharina Franziska Braig und Angela Ehlers-Hofherr

© Der/die Autor(en) 2023. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

*Maßnahmen des Klimaschutzes – insbesondere der Ausbau der Erneuerbare Energien – aber auch der Klimaanpassung stoßen auf einen immer breiter werdenden Grundkonsens in der Bevölkerung, führen aber auch zu gesellschaftlichen Konflikten. Mediation kann dabei mehr als ein reines Konfliktlösungsinstrument sein. Vielmehr kann Mediation längerfristige Effekte erzielen, indem sie die Beteiligten anregt, konstruktive statt destruktive Gedanken zu verfolgen, unter Beachtung der Fakten nach Lösungen statt Problemen zu suchen und damit zum einen die Möglichkeit der Selbstwirksamkeit der Beteiligten eröffnet und zu mehr Vertrauen zwischen Bürgern, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung beitragen kann. Der Beitrag skizziert Möglichkeiten und Grenzen einer Intensivierung und Systematisierung von Mediation im Kontext von Konflikten, die bei der Planung und Durchführung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen auftreten.*

## 1. Einleitung

Massive Umweltveränderungen infolge des Klimawandels sorgen zunehmend auch für eine Zunahme gesellschaftlicher Spannungen bei uns in Deutschland. Während in vielen Teilen der Welt der Klimawandel bereits jetzt die Iden-

tität ganzer Regionen gefährdet, die Sicherheit gefährdet und zu gewaltsamen Konflikten führt,<sup>1</sup> betreffen auch bei uns die Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen die Lebensgrundlagen und Lebensumstände von immer mehr Menschen.

Klimaanpassungsmaßnahmen, wie z.B. die Schaffung von Niederschlagszwischen Speichern oder der Rückbau versiegelter Flächen, sorgen zunehmend für gesellschaftliche Diskussionen. Zur Erreichung der Klimaziele müssen mehr erneuerbare Energieträger für Sonne, Wind, Geothermie, Wasser und Biomasse ausgebaut werden, was in der Bevölkerung unterschiedliche Emotionen auslöst und sogar Feindbildern hervorrufen kann. Oft birgt der Ausbau ein hohes Konfliktpotential, wenn es um ganz konkrete Projekte vor Ort geht.

Steuerungsakteure im öffentlichen Raum müssen daher verstärkt auf „selbstreflexive, fehlerfreundliche Beteiligungsprozesse und nicht allein auf final- und ergebnisorientierte „Blueprints“ fokussieren.“<sup>2</sup> Auch wenn das

Dr. Katharina Franziska Braig, LL.M. (London);  
Tübingen, Deutschland

Angela Ehlers-Hofherr,  
Freiburg, Deutschland

1) Hier könnte die Bundesregierung unterstützend tätig werden, indem sie sich in der Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Bereichen Environmental Peacebuilding und umweltbasierte Mediation engagiert, s. dahingehend auch: Vinke et al., Klimawandel und Konflikte. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Herausgegeben vom Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, 2021, Studie 2, S. 39.

2) Mahnken, ZKM 2013, 122 ff., 122.

Arbeitsfeld Mediation dabei nicht immer explizit genannt wird, zeichnet es sich ab, dass Win-Win-Strategien in derartigen öffentlichen Konflikt-Konstellationen zunehmend angestrebt werden.<sup>3</sup>

Eine solide Rechtsgrundlage hierfür gibt es z. B. in Baden-Württemberg, wo seit dem 1. Januar 2015 ein Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich existiert. Das Gesetz führt erstmals in einem deutschen Gesetz den Begriff der Umweltmediation ein.<sup>4</sup>

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, welche Rolle Mediation bei der Planung und Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen spielen kann.

## 2. Mediation im Klimakontext?

### 2.1 Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen als Konfliktpotential

Zur Bekämpfung des Klimawandels sind Bau- und Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energie und Verkehr sowie Maßnahmen zur Klimaanpassung erforderlich wie z. B. die Unterbindung der Bau- und Siedlungstätigkeit in (künftig) hochwassergefährdeten Bereichen<sup>5</sup>. Solche Maßnahmen stoßen bei Teilen der Bevölkerung immer wieder auf Protest. Der Protest hat dabei verschiedene Wurzeln, die sich in verschiedene Ursachenkategorien zusammenfassen lassen: 1. Der NIMBY-Effekt; 2. projektbezogene Gründe, d. h. Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes; 3. „verborgene Gründe“; 4. eine gefühlte Ungerechtigkeit; 5. ein Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik; 6. die Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren.<sup>6</sup>

Alle diese Protestursachen können in folgenden Konfliktarten eine Rolle spielen: Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen rufen oft Wertkonflikte hervor (wie Technikkontroversen „Erneuerbare oder Atom“, Folgenabschätzungsdebatten, „ästhetische Konflikte“) verflochten mit infrastrukturellen Verteilungskonflikten (z. B. Flughäfen, Trassen), und Nutzungskonflikten (z. B. Frei- und Brachflächen) und sind oft gepaart mit Kommunikations- und Koordinationskonflikten.

Die aus geplanten Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen resultierenden Unsicherheiten in der eigenen Rechtsposition können von den Menschen vor Ort als Bedrohung wahrgenommen werden. Dazu kommen je nach geplantem Vorhaben Fragen zu persönlichen oder gesamtgesellschaftlichen Belastungen wie zum Beispiel der Schattenwurf von Windenergieanlagen, das erhöhte LKW-Aufkommen für den Transport von Biomasse zu Biogasanlagen, Veränderungen des Landschaftsbilds, (befürchtete) Auswirkungen auf den Wert von Immobilien oder eine (befürchtete) höhere Steuerlast.

Die Beteiligten vertreten dabei oft ein breites Spektrum an Interessen (u. a. Bürgerinitiativen mit divergierenden Agenden, Naturschützer, Verwaltungsvertreter und Politiker, Investoren), die teilweise weit auseinander liegende politische Überzeugungen vertreten und andere Lebensmodelle verfolgen.

Protest von Beteiligten kann für Planungsträger oder bei Projektträger einen kaum ausgleichbaren Verlust an Zeit und bereits getätigten Investitionen, ein Abwenden wichtiger Entscheidungsträger (z. B. Eigentümer notwendiger Projektflächen vom Vorhaben) oder im Extremfall sogar das Aus eines Projekts mit sich bringen.

### 2.2 Unterschiedliche Lösungsformen des Konfliktmanagements

Es ist eine der Aufgaben des Öffentlichen Rechts, derartige Interessenskonflikte in einem förmlichen Beteiligungsverfahren aufzulösen. Allerdings kann z. B. das förmliche Verwaltungsverfahren, das gesetzlich für die Planung und

Durchführung eines Energieprojektes vorgeschrieben ist, Konflikte nicht in jedem Falle befrieden. In erster Linie dient es dazu, Rechte und Pflichten zu konkretisieren und Rechte im Einzelfall zu verwirklichen. Personenbezogene Konfliktfaktoren, wie z. B. die subjektive Wahrnehmungen einzelner Beteiligter, bleiben genauso außen vor wie ihre nicht-gesetzlichen Ansprüche, z. B. ihr Bedürfnis nach einer unberührten Landschaft.<sup>7</sup>

In den letzten Jahren sind begleitend zum rechtlichen Beteiligungsverfahren verschiedene Konzepte der finanziellen Bürgerbeteiligung getestet worden, um insbesondere die lokale Akzeptanz von Erneuerbare-Energien-Projekten zu fördern. Tiefsitzende Konflikte lassen sich aber so in der Regel nur bedingt befrieden.

Da öffentlich-rechtliche und finanzielle Beteiligungsverfahren ihre Grenzen haben, werden ergänzend immer mehr informelle Formate der Bürgerbeteiligung eingesetzt.

Von Bedeutung ist, dass diese informellen Verfahren mit den anderen beiden eng verbunden werden können und verbunden werden sollten, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. So kann eine finanzielle Beteiligung beispielsweise Teil einer moderierten Konfliktlösung sein. Einspruchs- bzw. Klagefristen im förmlichen Verfahren laufen auch dann weiter, wenn parallel ein informelles Verfahren läuft. Da die Grenzen zwischen informellen und förmlichen Verfahren teilweise schwimmend sind, hat es sich bewährt, zu Beginn eines informellen Verfahrens mit allen Beteiligten zu klären, wie mit Ergebnissen umgegangen wird. So können diese z. B. als Empfehlungen für politische Entscheidungsträger dienen oder in den Genehmigungsantrag des Vorhabenträgers integriert werden.

### 2.3 Informelle Beteiligungsverfahren zum Konfliktmanagement

Gängigen Formate der informellen Bürgerbeteiligung sind Information, Konsultation, Kooperation und Konfliktbearbeitung.<sup>8</sup> Diese unterscheiden sich teilweise mit Bezug auf ihr Potential und ihre Ziele, stellen unterschiedliche kommunikative Anforderungen und erfordern entsprechende Instrumente.<sup>9</sup> Das jeweilige Format richtet sich dabei nach der konkreten Situation, dem zeitlichen Projektstand und dem Ziel der Beteiligung (z. B. dem gewünschten Level der Mitsprachemöglichkeit), wobei auch mehrere Formate, die sich in ihrer Zielrichtung ergänzen, kombiniert werden können.

Auf der Konfliktbearbeitungsebene geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge eines Planungs- oder Realisierungsprozesses.<sup>10</sup> Ziel ist eine auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen ausgerichtete Problemlösung, zumindest jedoch eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung. Zu den Instrumenten zählt u. a. die Mediation.<sup>11</sup> Allerdings verläuft die Grenze zwischen

3) *Mahnken*, ZKM 2013, 122 ff., 125.

4) § 4 UvWG Baden-Württemberg v. 25.11.2014, GBl. 2014, 592, ausführliche Darstellung *Feldmann*, NVwZ 2015, 321.

5) Für weitere Beispiele, s. z. B. *Grothmann*, Beteiligungsprozesse zur Klimaanpassung in Deutschland: Kritische Reflexion und Empfehlungen, *Climate Change*, Umweltbundesamt, 17/2020.

6) Ausführlich dazu *Brettschneider*, ZKM 2019, 204 ff.

7) *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen/Götz/Hentschela/Horelt/Huge/Stieß*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, S. 26.

8) Eine Übersicht enthält z. B. *Sellnow*, in: Bürgerbeteiligung in der Praxis: Ein Methodenhandbuch, 2018, S. 21.

9) *Brettschneider*, ZKM 2019, 204 ff., 205.

10) *Brettschneider*, ZKM 2019, 204 ff., 205.

11) *Brettschneider*, ZKM 2019, 204 ff., 205; Mediationen werden z. B. durchgeführt vom Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) oder der Servicestelle Windenergie der ThEGA in Thüringen.

Mediation und anderen Formaten (z. B. Dynamic Facilitation, World Café, Fish Bowl<sup>12</sup>) fließend.

Während andere Formen der Bürgerbeteiligung zum Einsatz kommen können, wenn es entweder primär um Information oder um die Zusammenarbeit zur Entwicklung von Problemlösungen in diesem Kontext geht,<sup>13</sup> eignet sich die Mediation, wenn es bereits zu Konflikten gekommen ist.

#### 2.4 Information als erster Schritt im Konfliktmanagement

Objektive und sachkundige Information über ein geplantes Vorhaben, die geltende Rechtslage und die konkreten Vorkerungen zum Schutz der Betroffenen können der erste Schritt eines fundierten Konfliktmanagements sein. Wenn alle Parteien erkennen, dass das Recht sie in der Wahrung ihrer Interessen unterstützt, kann die Chance auf eine Einigung steigen. Erst wenn alle Parteien ihre eigenen Rechte kennen und sich mit dem geplanten Vorhaben vertraut machen konnten, können sie einen Dialog auf Augenhöhe führen. So sollte z. B. allen bekannt sein, dass direkt betroffene Anwohner gegen erkennbare und überprüfbare Gefahren, die von Energieanlagen ausgehen, geschützt sind und geltende Grenzwerte für Abstände, Geräusche, Schatten, Naturschutz- und Bebauungsvorschriften eingehalten werden müssen.

Obwohl sich die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung positiv auf die Akzeptanz von Erneuerbaren-Energie-Projekten auswirkt, sind hier zwar vor allem Genossenschafts- und Kommanditanteile sowie Crowdfunding als Beteiligungsmöglichkeiten teilweise bekannt; 48 Prozent der Befragten kennen aber überhaupt keine finanziellen Beteiligungsmodelle.<sup>14</sup> Informationen für die Bürger und entsprechende Angebote durch die Projektverantwortlichen könnten hier also zur Akzeptanzsteigerung noch viel stärker zur Verfügung gestellt werden.

#### 2.5 Die Mediation als konsensuales Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Konfliktbefriedung

Im Gegensatz zu förmlichen Verfahren oder finanziellen Beteiligungsmodellen und anders als niederschwellige Formen der informellen Beteiligung (z. B. Bürgerversammlungen zu Informationszwecken) wird bei Mediationen von der Erkenntnis ausgegangen, dass die Sach- und die Beziehungsebene in Konflikten ineinandergreifen und sich gegenseitig beeinflussen. Soll es in konfliktbelasteten Situationen gelingen tragfähige Regelungen zu erarbeiten, müssen persönliche – und dazu zählen insbesondere auch emotionale – Faktoren systematisch in die Konfliktbearbeitung einbezogen werden.<sup>15</sup>

Mediation ist ein freiwilliges Verfahren der Konfliktlösung, das sowohl dazu dienen kann, einen bereits entstandenen Konflikt zu befrieden, als auch einer möglicherweise bevorstehenden Eskalation entgegenzuwirken. Ein neutraler Mediator unterstützt die Konfliktparteien, eigene Lösungsansätze zu entwickeln. Die allparteilichen Mediatoren nehmen den Beteiligten aber keineswegs Entscheidungen ab. Sie strukturieren und verantworten lediglich die Verfahrensgestaltung. Allen Parteien gegenüber sind die Mediatoren zur Verschwiegenheit verpflichtet. Mediation befasst sich in erster Linie nicht mit Vergangenheitsbewältigung, sondern mit der Gestaltung einer Zukunft, in der die Parteien miteinander in guter Koexistenz leben können. Dabei sind formale Rechtspositionen weniger maßgeblich als die Interessen der Parteien.<sup>16</sup>

Das Format der Mediation ist in besonderem Maße geeignet, ein grundsätzliches Ziel der Bürgerbeteiligung zu erreichen: Projektverantwortliche und Entscheidungsträger erkennen die Interessen der von Bürgern vor Ort, lokalen Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen und können sie, wo möglich, bei ihren Entscheidungen berücksichtigen.

#### 2.6 Praxisbeispiele

Wie kann Mediation im Kontext von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen konkret aussehen? Zwei Beispiele sollen dies im Folgenden skizzieren.

##### 2.6.1 Beispiel: Interessenkollision bei der Genehmigung eines Windparks

Die Situation in und ums mittelhessische Alsfeld war lange verfahren: Als sich die Stadt und das Regierungspräsidium Gießen nicht über den Teilflächennutzungsplan „Windenergie“ einigen konnten, jedoch trotzdem ohne die städtische Zustimmung acht Windenergieanlagen auf anderen Gemarkungsflächen genehmigt wurden, reichte die Stadt Klage ein.<sup>17</sup> Neben Stadt und Regierungspräsidium betraf der Konflikt auch mehrere Grundstückseigentümer sowie Projektierer. Zudem forderte eine Bürgerinitiative, die Abstände der Windenergieanlagen zur nächsten Wohnbebauung zu vergrößern und die Umweltverträglichkeit zu prüfen.<sup>18</sup> Daraufhin wurde vom Regierungspräsidium und der Stadt ein Mediationsverfahren initiiert und mit dem Landesprogramm „Bürgerforum Energieland Hessen“ unter der Leitung von Mediatoren umgesetzt.<sup>19</sup>

Am Ende der Mediation stand ein rechtsgültiger Vertrag, der die gemeinsam erarbeiteten Maßnahmen festhält und Klarheit über die Windkraftstandorte in Alsfeld schafft. In der Sache bestand die Einigung darin, dass der betroffene Projektentwickler die ursprünglichen Baugenehmigungen für acht Windenergieanlagen zurückgegeben hat. Das Regierungspräsidium hat im Gegenzug den Bau von acht Windenergieanlagen auf der, im Mediationsverfahren verhandelten, alternativen Fläche genehmigt. Die Stadt hat ihre Klagen gegen das Regierungspräsidium zurückgezogen. Gegenstand der juristischen Auseinandersetzung war die Genehmigung der Anlagen auf einer „Fledermausfläche“ sowie die Ablehnung des städtischen Flächennutzungsplans.<sup>20</sup> So konnte der langjährige Streit um die Standorte neuer Windenergieanlagen beendet und Planungssicherheit für den neuen Windpark geschaffen werden.<sup>21</sup>

##### 2.6.2 Beispiel: Klimawende Köln

Mit ca. 30 000 Unterschriften für das Bürgerbegehren „100 % Ökostrom bis 2030“ konnten Kölner ihren Willen darin bekräftigen, die lokale Energiewende schnell voranzubringen. Dank dieser breiten Unterstützung konnten ein starker Handlungsdruck auf das Energieversorgungsunternehmen RheinEnergie AG und die Stadt Köln aufgebaut werden.

Die Kölner Grünen haben daraufhin einen Mediationsprozess initiiert und Vertreter von Klimawende Köln, Stadtverwaltung Köln und RheinEnergie im Frühsommer

12) S. für verschiedene Methoden, Stand 11.3.2023, abrufbar unter <https://partizipation.at/partizipation-anwenden/methoden/>.

13) Vetter, ZKM 2014, 19 ff., 21 f.

14) Akzeptanzumfrage 2021, Stand 11.3.2023, abrufbar unter <https://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage/akzeptanzumfrage-2021-klimapolitik-%e2%80%93-buergerinnen-wollen-mehr-erneuerbare-energien>.

15) Vgl. Hirschner/Ruthard, in: Brandt (Hrsg.): Jahrbuch Windenergierecht 2016, 2017, S. 53, 88 f.

16) Vgl. Sellnow, in: Bürgerbeteiligung in der Praxis: ein Methodenhandbuch, 2018, S. 173.

17) Bürgerforum Energiewende Hessen, Stand 11.3.2023, abrufbar unter [https://www.buergerforum-energiewende-hessen.de/mm/3461\\_Buergerforum\\_InfoBroschre\\_2021.pdf](https://www.buergerforum-energiewende-hessen.de/mm/3461_Buergerforum_InfoBroschre_2021.pdf), S. 21.

18) Bürgerforum Energiewende Hessen, Fn. 17, S. 21.

19) Mediation zur Windenergie in Alsfeld, Stand 11.3.2023, abrufbar unter [https://www.energieland.hessen.de/BFEH/Alsfeld/Pressemitteilung\\_Alsfeld.pdf](https://www.energieland.hessen.de/BFEH/Alsfeld/Pressemitteilung_Alsfeld.pdf).

20) Mediation zur Windenergie in Alsfeld, Fn. 19.

21) Bürgerforum Energiewende Hessen, Fn. 17, S. 21.

2021 an einen Tisch gebracht. Ziel der Verhandlungen war es, Positionen zur Energiewende in Köln auszutauschen und gemeinsam Lösungswege zu entwickeln.

Entschieden wurde bundesweit die gesamte Strom- und Wärmeversorgung der RheinEnergie bis spätestens 2035 vollständig zu dekarbonisieren. Dafür gibt es einen konkreten Fahrplan mit jährlichem Monitoring.<sup>22</sup> Die Stadtverwaltung Köln hat aus dem Mediationsergebnis eine Beschlussvorlage erstellt, die mit breiter Mehrheit im Rat beschlossen wurde. In dieser wurde das Mediationsergebnis in verbindliche Maßnahmen überführt. Dabei setzt das Mediationsergebnis vor allem auf die Immobilieneigentümer, denn sie sollen ihre Dachflächen für den Ausbau der Photovoltaik zur Verfügung stellen.

Die Aktiven der Klimawende Köln haben daraufhin im Konsens beschlossen, dass das Mediationsergebnis unter den aktuellen klimapolitischen Rahmenbedingungen einem durchgeführten Bürgerbegehren vorzuziehen ist.

### 2.7 Erfolgsfaktoren für Mediationen im klimapolitischen Kontext

Derartige erfolgreiche Mediationsverfahren haben wohl dazu geführt, dass z. B. das Land Brandenburg inzwischen anbietet, Energie- und Klimakonflikte in Mediationsverfahren zu regeln. Dazu hat es eigens eine Stelle bei der Wirtschaftsförderung Brandenburg (WFBB) eingerichtet.<sup>23</sup>

Aber was kann zu erfolgreichen Mediationen im klimapolitischen Kontext beitragen? Mediatoren sollten frühzeitig und dauerhaft daran mitwirken, Projekte pro-aktiv zu konzipieren; sie sollten nicht erst dann einbezogen werden, wenn es zu Nebenwirkungen und Eigendynamiken kommt, die aus einem Beteiligungsprozess resultieren können. Dann können sie gewissermaßen als „Konfliktseismografen“ ihr Gespür auf latente Themen und Spannungen sowie lokale Diskurse lenken.<sup>24</sup> Wer eine Mediation erwägt, sollte aber dennoch zunächst einmal prüfen, ob für den Verhandlungsgegenstand ein ausreichender Gestaltungsspielraum besteht, in dem sich ein Konsens erarbeiten lässt und ob die Konfliktparteien überhaupt über die Bereitschaft verfügen, miteinander zu verhandeln. Zudem ist es dienlich, wenn die Parteien über ein ungefähres Machtgleichgewicht verfügen und sich zudem von einem (oder auch mehreren) Vertreter mit formaler, sozialer und fachlich-inhaltlicher Kompetenz vertreten lassen.<sup>25</sup>

Sind diese Voraussetzungen gegeben, geht es im nächsten Schritt darum, eine erfolgreiche Umsetzung zu ermöglichen. Bei einer Mediation im öffentlichen Raum bedeutet das insbesondere die Methoden entsprechend der Konfliktlage auszuwählen, Kommunikationswege bewusst zu planen und bestehende administrative Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Schlüssel zur Konfliktbefriedung durch Mediation ist die Befähigung des Mediators, die wirklichen Anliegen aller Parteien zu ergründen. Es ist daher auch Aufgabe der Mediatoren zu erkennen, wenn der Mediationsgegenstand dazu dient persönliche Konfliktmotive zu maskieren: Wenn Windkraftgegner plötzlich ihr Herz für den Rotmilan entdecken, den sie zuvor gar nicht kannten oder die Verteidigung des Landschaftsbildes als Ventil für Neid oder alte Feindschaften dient. Eigentlich geht es der Konfliktpartei in solchen Fällen möglicherweise weniger um die geäußerten Konfliktpunkte als um eine gerechte Teilhabe oder um eine Wiedergutmachung alter Verletzungen.

Zudem ist die Unterscheidung zwischen Positionen und Interesse in der Mediation von grundlegender Bedeutung. Zugrunde liegt die Vorstellung, dass die Interessen miteinander vereinbar sein können, aber die geäußerten Positionen sich im Konflikt verhärten können. Gelingt einem Mediator der Zugang zu den hinter den Positionen liegenden Interessen, kann er oder sie diese Interessen den anderen Parteien nachvollziehbar vermitteln. Wer die tieferliegenden Beweggründe dafür erkennt, warum die Gegenseite

für bestimmte Positionen eintritt, ist eher zur Kooperation bereit und die Mediation kann zu einer einvernehmlichen Konfliktbefriedung führen. Eine sog. Shuttle-Mediation bei der die Gespräche nur zwischen jeweils einer Konfliktpartei und dem Mediator stattfinden, der/die zwischen den Konfliktparteien gewissermaßen hin- und herpendelt, kann zum Einsatz kommen, wenn sich die Parteien nicht gemeinsam an einen Tisch setzen möchten.<sup>26</sup>

Weil es in der Mediation in erster Linie um Befriedung geht, muss der Prozess nicht unbedingt eine konkrete Einigung produzieren. Das Verfahren endet z. B. auch dann, wenn Missverständnisse behoben und fehlende Informationen geliefert werden können und so die Konflikursache behoben werden kann.

Eine Mediation kann dafür auch unkonventionelle Lösungsideen umsetzen. So konnte ein Konflikt um eine laufende Windenergieanlage befriedet werden, indem der durch Schattenwurf betroffene Eigentümer sein Haus regelrecht „umdrehte“ und den Zuschnitt der Raumaufteilung und Innenausstattung auf Kosten des Anlagenbetreibers zur Reduzierung der Beschattung abänderte. Auch technische Lösungen, in die ein Anlagenbetreiber freiwillig investiert – z. B. die Installation moderner Detektionssysteme, die helfen, Windenergieanlagen bei anfliegenden Vögeln rechtzeitig abzuschalten oder die Installation eines Systems zur Nachtkennzeichnung von Windenergieanlagen ohne störendes Dauerblinklicht – können als Kompensationsangebot zur Konfliktbefriedung beitragen. Zwischenzeitlich ist der Einsatz von bedarfsgesteuerter Nachtkennzeichnung (kurz BNK) ab 1.1.2023 sogar gesetzlich verpflichtend, was als gesetzliche Konfliktprävention Beachtung finden darf. Mit fortschreitender Technikentwicklung entstehen weitere Möglichkeiten der freiwilligen technischen Verbesserungsangebote und damit auch der Verhandlungsspielräume in einer Mediation.

### 2.8 Chancen und Grenzen der Mediation

Wenn diese Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden, liegen in einem Mediationsverfahren im Klimakontext viele Chancen. So haben Mediationsverfahren eine hohe Erfolgsquote und bieten gegenüber einem Gerichtsentscheid durchaus Vorteile.<sup>27</sup>

Der Konflikt kann schneller und in der Regel auch kostengünstiger geklärt werden; die Verfahrensautonomie bleibt bei den Konfliktparteien, und das Prozessrisiko bleibt überschaubarer. Zudem können die Themen über die rechtlich vorgegebenen Streitpunkte hinausgehen und damit den Konflikt umfassender befrieden.

Mediation ist aber nicht immer geeignet, einen Streit beizulegen. So ist ein Konflikt in der Regel nicht mediationsfähig, wenn die Parteien nicht auch rechtlich über den Verhandlungsgegenstand verfügen können. Nur weil die Letztentscheidungsbefugnis im öffentlichen Planungs- oder Genehmigungsverfahren bei den Planungsträgern bzw. der Genehmigungsbehörde liegt, heißt das aber nicht, dass eine Mediation von vornherein ausgeschlossen werden muss, sofern z. B. über die genauen Planungsmodali-

22) Klimaneutralität für Köln, Stand 11.3.2023, abrufbar unter <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=834624&type=do>.

23) Energieagentur, Beratungsstelle, Stand 11.3.2023, abrufbar unter <https://energieagentur.wfbb.de/de/Beratungsstelle-erneuerbare-Energien>.

24) Vgl. Mahnen, ZKM 2013, 122ff., 125.

25) Vgl. Sellnow, in: Bürgerbeteiligung in der Praxis: Ein Methodenhandbuch, 2018, S. 175.

26) Vgl. Klowait/Gläßer u. a. (Hrsg.) Mediationsgesetz, Handkommentar, § 2 Mediation, 2. Aufl., 2018, Rdnr. 141.

27) Vgl. Hirschner/Ruthard, in: Brandt (Hrsg.): Jahrbuch Windenergierecht 2016, 2017, S. 53, 88f.

täten einer Maßnahme ein Verhandlungsspielraum bestehen bleibt.

Eine Mediation muss die rechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Entscheidung über rechtliche Grundsatzfragen bleibt den Gerichten vorbehalten. Kommt es zu einer rechtlich relevanten Einigung, muss der Mediator darauf hinwirken, dass sich die Parteien im Vorfeld rechtlich beraten lassen. Im öffentlichen Bereich müssen in der Mediation gefundene Einigungen in die verwaltungsrechtliche Zulassungsentscheidung einbezogen werden, z. B. indem der Projektträger seinen Genehmigungsantrag entsprechend einer Einigung abändert.

Eine Mediation scheidet aus, wenn sie nur als strategisches Werkzeug zur Akzeptanzsteigerung dienen soll, echte Einflussmöglichkeiten auf das Projekt aber gar nicht bestehen bzw. nicht erwünscht sind. Ein Mediator tut gut daran, von Anfang an Erwartungsmanagement zu betreiben. Mediation ist kein Konsensbeschaffer.

Der Mediator, sowie auch die Konfliktparteien, für die ohnehin der Grundsatz der Freiwilligkeit gilt, haben jederzeit die Möglichkeit auch ein bereits begonnenes Verfahren abzubrechen, wenn eines der oben beschriebenen Hindernisse identifiziert wird. Auch verhindert ein Mediationsergebnis nicht zwingend, dass es doch zu einer juristischen Auseinandersetzung, z. B. zur Klärung von Grundsatzfragen, kommt.

### 3. Schlussfolgerung

Will man durch Beteiligungsverfahren Konflikte, die im Kontext von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen entstehen, befrieden oder gar vermeiden, empfiehlt es sich, bei den konfliktbeteiligten Akteuren gegenseitiges Verständnis aufzubauen. Unterstellt man, dass die Ursache einer Eskalation oft in einer real empfundenen Notsituation der Parteien liegt, gilt es, diese Empfindung anzuerkennen und ihr zu begegnen. Informelle Beteiligung kann Türen zur Verständigung öffnen und zur ortsverträglichen Verbesserung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen beitragen. Dafür scheint sich das Verfahren der Mediation zu eignen. Warum dieses Verfahren jedoch bislang selten zum Einsatz kommt, müsste noch genauer untersucht werden.

Bisherige Praxisbeispiele legen aber nahe, dass Mediation einen Teil dazu beitragen kann, Sensibilität für die Bedeutung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen zu generieren, anstehende Fragen hinsichtlich erforderlicher Konsequenzen zu klären, notwendige Umsetzungsalternativen in den Blick zu nehmen und *in fine* unvermeidbare neu auftretende Konfliktfelder unbürokratisch zu bearbeiten.

Wenn technische, ökonomische, soziale und politische Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren rechtzeitig in den Blick genommen werden und ihre Bedeutung in der Mediation hinreichend beachtet wird ist eine wichtige Voraussetzung für eine gelingende Mediation geschaffen.

Abschließend darf nicht vergessen werden, dass unsere pluralistische Demokratie auf Zulassen einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen im gesellschaftlichen Raum beruht. Deshalb wäre die Erwartung absurd, substanziell begründete Konflikte könnten durch Mediation zur Akzeptanz einer Entscheidung bei gar allen Beteiligten führen.

Ergänzend können mithilfe neuer Gesetze und einheitlicher Verwaltungsvorschriften, die von demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern auf den Weg gebracht werden, Genehmigungsverfahren mutig und zielorientiert beschleunigt werden. Angesichts des russischen Angriffskrieges und der damit verbundenen Energieknappheit entstehen möglicherweise gesetzliche Lösungsvorgaben, die das jahrelange Spannungsfeld zwischen Artenschutz und Energiewende demokratisch legitimiert zugunsten der Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energie auflösen. Am 30. November 2022 veröffentlichte die Bundesregierung einen Entwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren im Infrastrukturbereich. Es dient dazu, wie von Umweltministerin Lemke und Wirtschafts- und Klimaschutzminister Habeck bereits im Sommer 2022 angekündigt, bundeseinheitliche pauschalere Lösung beim Artenschutz umzusetzen, um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu verkürzen und den Weg zu klimafreundlichem Strom weiter zu öffnen.<sup>28</sup> Verbunden damit sind kürzere Rechtsschutzfristen für Betroffene und Umweltverbände. Wann die Beschleunigung der Ausbauprojekte greift und ob sie Konflikte vermeidet oder verstärkt, bleibt abzuwarten. Umweltverbände empfehlen in diesem Kontext stärker auf informelle Beteiligungsverfahren und insbesondere auch auf Mediation zurückzugreifen.<sup>29</sup> Im Schulterschluss mit der Ausbildung einer öffentlichen Meinung und der Umsetzung durch Politik und Gesetzgebung kann Mediation jedenfalls mögliche Konflikte, Informations- und Kommunikationsdefizite abbauen, so dass in vielen denkbaren Szenarien eine möglichst breite Unterstützung innerhalb der Bevölkerung erlangt werden kann.

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding provided by ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

28) Link zum Gesetzesentwurf, Stand 11.3.2023, abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Beschleunigung\\_verwaltungsgerichtliche\\_Verfahren.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Beschleunigung_verwaltungsgerichtliche_Verfahren.html), <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/einigung-bei-naturvertraeglichem-ausbau-der-windenergie-an-land-erzielt>.

29) Siehe DBU et al., Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände, März 2022, Stand 11.3.2023, abrufbar unter <https://backend.dnr.de/sites/default/files/2022-03/2022-03-23-Handlungsempfehlungen-Umweltverbaende-Planungsbeschleunigung.pdf>.