

Manfred Kühn:

Konflikte bei Großprojekten: der Fall Tesla



Ringvorlesung | Ressourcen, Konflikte, Gestaltung
Vortrag | 17. Dezember 2024 | Erkner / Cottbus

Problemstellung

- Klimawandel und Klimabewegung: **erhöhen Zeitdruck für post-fossile Transformation** in Politik und Planung;
- Ziel: **Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren**
Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung, neue Gesetze u.a. Wind-an-Land, LNG, ROG, BauGB (“Bau-Turbo”);
- Beschleunigungsdiskurs: **Verzögerung von Projekten** durch Öffentlichkeitsbeteiligung (deshalb u.a. kürzere Fristen, digitale Formate, “überragendes öffentliches Interesse”);
- Gleichzeitig: **Ansprüche an Beteiligung steigen** in Zivilgesellschaft (höhere Stufen der Partizipation, mehr Demokratie, Bürgerräte);
- Leitfrage: Welche **Konflikte zwischen Beschleunigung und Beteiligung** in der Planung von Großprojekten?

Gliederung:

- 1. Planungskonflikte und Partizipation**
- 2. Konflikte bei Großprojekten: Lehren aus Stuttgart 21**
- 3. Beschleunigung versus Beteiligung?**
- 4. Gigafactory Tesla: Konfliktfelder**
- 5. Lehren für Planungstheorie und Praxis**

1.

Planungskonflikte und Partizipation

Planungskonflikte und Partizipation

- Planungsforschung: Konflikte sind Ausdruck von Partizipationsdefiziten: **Partizipation kann Konflikte vermeiden oder befrieden** (Healey 1992; Othengrafen/Sondermann 2015; Kersting/Roth 2018);
- Bedingung für die Entschärfung von antagonistischen Konflikten: **Spielregeln von Verfahren müssen anerkannt werden** (Dahrendorf 1961; Mouffe 2013);
- **Partizipationsverfahren sind institutionalisierte Regeln** der Konfliktaustragung: können Konflikte zähmen, Akzeptanz verbessern (Bäcklund/Mäntysalo 2010; Pløger 2004);
- **Aber: Partizipation kann auch zur Eskalation von Konflikten führen:** Wenn die Regeln der Verfahren nicht anerkannt werden: „Schein-Partizipation“ (Rinn 2018), „Mitmachfalle“ (Wagner 2013), „Alibi“ (Selle 2019).

2.

Konflikte bei Großprojekten: Lehren aus Stuttgart 21

Planungskonflikte bei Großprojekten

- Großprojekte werden durch mächtige Player aus Wirtschaft und Politik getragen: **frühe Vorentscheidungen** (Flvyberg 2013);
- Großprojekte werden häufig als **alternativlos** dargestellt (Häussermann/Simons 2000);
- Genehmigungsverfahren haben Partizipationsdefizite: **nur formelle, keine frühzeitige informelle Beteiligung** (Wulfhorst 2013);
- Viele Sachzwänge, keine offenen Entscheidungsspielräume: früher **„point of no return“** (Ibert 2007: 55);
- Schlussfolgerung: **„Grundlegende Widersprüchlichkeit zwischen Großprojekt und erweiterter Bürgerbeteiligung“** (Ibert 2007: 57).

Projekt S 21: Triggerpunkte für Konflikte

- Projekt wurde 1995 durch Bahn, Bund, Land und Stadt vertraglich vereinbart: **frühe Vorentscheidung** ohne öffentliche Diskussion (Thaa 2013);
- „Offene Bürgerbeteiligung“ 1997: Projekt wurde als **alternativlos** dargestellt (Reuter 2010);
- Planfeststellungsverfahren **nicht ergebnisoffen**, sondern zielt auf Genehmigungsfähigkeit (Thaa 2013; Wulfhorst 2013);
- **Bürgerbegehren** mit 67.000 Unterschriften wurde durch Stadtrat 2007 **abgelehnt**, Proteste der „Wutbürger“ eskalierten (Thaa 2013);
- **Schlichtungsverfahren** hat Konflikt nicht befriedet: zu spät, keine Bindewirkung (Thaa 2013).



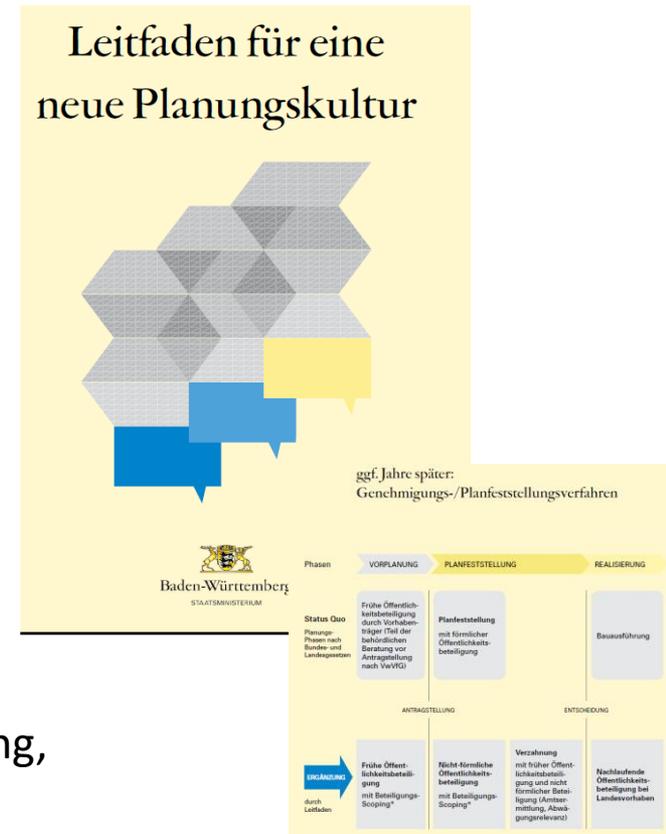
Quelle:
<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:StuttgartHauptbahnhof2018-05-08-15-06-36.jpg>



Quelle:
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Stuttgart_21_Demo_2010-by-RaBoe-05.jpg

Lehren aus S 21: Mehr Beteiligung

- „Einführung einer **projektbezogenen frühzeitigen Bürgerbeteiligung**“ (Ziekow 2012);
- Einführung einer „**umfassenden Beteiligungs- und Kommunikationsstrategie**“ (Wulfhorst 2013);
- Forderung nach „**deliberativen Verfahren**“ mit „**offener Widerstreit der Interessen**“ (Tenz 2011);
- Früherer OB: „**Mehr Information, mehr Kommunikation, mehr Partizipation**“ (Schuster 2013);
- B-W: Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Verwaltungsvorschrift zur **Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung**.



Quelle: Staatsministerium B-W (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stgt.

3.

Beschleunigung versus Beteiligung?

Beschleunigung – durch weniger Beteiligung?

- Transformationsforschung: „A tension between **expanding the scope of participatory processes** and **increasing the speed of socio-technical change** that at its core is unresolvable“ (Skjølsvold/Coenen 2021);
- Verwaltungsforschung: „**permanenter Konflikt zwischen Beschleunigung und Beteiligung**“ (Zeccola/Augsten 2022);
- **Erörterungstermin in Genehmigungsverfahren**: „Im Zuge von echten Beschleunigungsversuchen (...) wäre seine Abschaffung eine konsequente und gut verkraftbare Möglichkeit“ (Zeccola/Augsten 2022);
- Planungspraxis: „**Zuviel an Beteiligung** kann eilige Beschlüsse und notwendigen Wandel auch hemmen. (...). Hingenommen werden sollten „**moderate Einschränkungen bei Aspekten wie Partizipation** (...)“ (von Seht 2023: 4 u. 12).

4.

Gigafactory Tesla: Konfliktfelder

4.1 Die Gigafactory Tesla

- **Großprojekt der Superlative:** 6 Mrd. EUR private Investitionen, 12.500 Arbeitsplätze, 300 ha, bis zu 1 Mio E-Autos/Jahr für Europa;
- Mission von Tesla: „**Beschleunigung der Energie- und Verkehrswende**“: Verzögerung der Fabrik führe zu zusätzlichen Co2-Emissionen;
- „**Tesla Tempo**“: Produktionsstart 20 Monate nach Standortentscheidung (Vorbild: Gigafactory 3 in Shanghai);
- Genehmigung nach 27 Monaten: In **Rekordzeit gebautes und genehmigtes Großprojekt** in D.



<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:20-10-04-Tesla-Fangschleuse-RalfR.jpg>



Foto: Michael Wolf, Penig, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons



Abbildung 2 Lage der Gigafactory in Wasserschutzgebieten der Gemeinden Grünheide und Erkner.
Quelle: Gemeinde Grünheide (2020a: 78)

Erweiterung von Tesla: 2023/2024

B-Plan 60: Erweiterung des Fabrikgeländes um 100 ha Wald im LSG



Abb.: Erweiterung der Gigafactory Tesla. Quelle: Gemeinde Grünheide (2023); Entwurf Bebauungsplan Nr. 60 (Geoportal Grünheide)

Erweiterung Tesla: neue Konflikte um den B-Plan 60

- **Frühzeitige Beteiligung:** Ablehnung durch Ortsbeiräte, Landesforst, Landesnaturschutzverbände, WSE, Stadt Erkner, viele Bürger
- Gegner gründen **Bündnis „Tesla stoppen“** (u.a. „Sand im Getriebe“, Interventionistische Linke Berlin, BI Grünheide)
- Gemeinde führt **Bürgerbefragung** durch: Jan/Feb 24), Ergebnis: 62 % dagegen
- **Waldbesetzung** durch Bündnis „Tesla stoppen“, Solidarisierung
- **Brandanschlag** auf Stromversorgung durch „Vulkangruppe“
- **Kompromiss:** weniger Waldrodung, neuer Entwurf für B-Plan: schnelle Änderung durch GV beschlossen



Welche Konfliktlinien?

- **Interessenskonflikt:** Wirtschaft (Investitionen, Arbeitsplätze) vs. Umwelt (Waldrodung, Trinkwasser, Abwasser)
- **Wertekonflikt:** Wachstum vs. Erhaltung („Grüne Heide“)
- **Standortkonflikt:** Industriegebiet vs. Trinkwasserschutzgebiet
- **Verfahrenskonflikt:** Kritik an Genehmigungs- und B-Plan-Verfahren
- **Transformationskonflikt:** E-Autos für Klimaschutz oder Sicherung der Automobilität? Antriebswende vs. Verkehrswende? Saubere Autos vs. schmutzige Ressourcengewinnung?



4.2 Fallstudie Tesla

1. **Konflikte im Genehmigungsverfahren (Land) und B-Plan-Verfahren (Gemeinde)**
2. **Konfliktfeldanalyse:** Kontext, Akteure, Gegenstand, Austragung/Regelung, Dynamiken (Saretzki 2010)
3. **Methoden:**
 - **Presseanalyse:** TS/PNN 2020-2022
 - **Dokumentenanalysen:** Berichte, Pläne, Protokolle, Bescheide
 - **Experten-Interviews:** 13 Interviews Sep/Okt 22; Transkripte
 - **zweite Interviewrunde:** 9 Interviews zur Tesla-Erweiterung Mai 2024



https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Protest_against_Tesla_factory_Erkner_2020-02-22_51.jpg



Leonhard Lenz/Eigenes Werk/CC0/commons.wikimedia.org

Auf der Tesla-Großbaustelle bei Berlin

5+ **Elon Musk zeigt den Deutschen, wie man Tempo macht**

In Grünheide lässt der Tesla-Chef in Rekordzeit eine neue Autofabrik bauen. Dabei macht er fast alles anders als die Konkurrenz.

Von Markus Dettmer, Simon Hage und Michael Kröger
18.09.2020, 18.00 Uhr • aus DER SPIEGEL 39/2020



4.3 Chancen der Beschleunigung

- Zusage der Landespolitik für **schnelles Genehmigungsverfahren** an Investor: keine raumordnerische Prüfung von Standortalternativen (Voraussetzung: B-Plan für Industriegebiet);
- Bildung der **Task Force Tesla** aus Land/Landkreis/Gemeinde: „um Hürden aus dem Weg räumen“ (=Wachstums-Koalition);
- Planungsphilosophie von Tesla: **Rolling wave planning**: schnelle Einreichung eines Antrags, Präzisierung der Planung im laufenden Verfahren (= unvollständige Unterlagen);
- Risikobereitschaft des Investors: **19 Vorabzulassungen vor Genehmigung** = extreme Ausnutzung § 8a BImSchG: „wenn mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann“;
- **Ruf nach Abschaffung des Erörterungstermins** durch Genehmigungsbehörde: verzögert Verfahren, bringt nichts, kommt zu spät.

4.4 Risiken der Beschleunigung

- Für Investor: **Vorabzulassungen** erfolgen auf Risiko des Rückbaus bei Nicht-Genehmigung: keine Bankkredite, Tesla-spezifisch?
- Für Verwaltung: **außerordentlicher Personalaufwand** in Ämtern, Vorrang des Projektes führt zu Verzögerung bei anderen Verfahren;
- Für BI und Umweltverbände: Gegner kritisieren **Beteiligungsdefizite der „Eilverfahren“**: „farce“, „pro forma“, frühe Vorentscheidung, Klage gegen Waldrodung;
- Für Demokratie: **Misstrauen in Staat und Behörden** wächst bei Gegnern, Verdacht der Kumpanei („LfU als Marionette von Tesla“);
- Zweites Genehmigungsverfahren 2023 zur Erhöhung der Produktion: **Gegner verweigern Beteiligung.**

Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren Tesla



Stadthalle Erkner, 23. Oktober 2023

5.

Lehren für Planungstheorie und Praxis

Planungstheorie

Planungstyp	rational	kommunikativ	agonistisch
Korrespondierende Demokratieform	repräsentativ	deliberativ	radikal
Stufen der Partizipation	Information	Mitwirkung	Mit-Entscheidung
Rolle der Planung	technokratisch: Experte	argumentativ: Kommunikation	konfrontativ: Streitkultur
Umgang mit Konflikten	passiv: Konfliktscheu / Ignoranz	reaktiv: Lösung durch Konsenssuche	proaktiv: Akzeptanz und Zähmung
Konfliktaustragung: Arenen der Partizipation	Formelle Beteiligung	Informelle und formelle Beteiligung	Offene Diskussion von Alternativen
Konfliktregelung	Abwägung von Belangen	Aushandlung/ Schlichtung/ Mediation	Konflikthafter Konsens
Modus der Entscheidung	Beschlüsse politischer Eliten	Konsens/Kompromisse	Hegemonie, u.a. durch Bürger-/Volksentscheide

5.1 Lehren für die Planungstheorie

- Beschleunigungsdebatte: **Rückkehr zur rationalen Planung?** Expertokratie zur schnellen Durchsetzung von Projekten mit weniger Beteiligung
- Großprojekte produzieren **antagonistische Konflikte** und lassen kaum Kompromisse zu: **Grenzen der kommunikativen Planung und Beteiligung**
- Verdacht der Kumpanei Behörden/Investoren: Kritik an der „Schein-Beteiligung“ nimmt zu: **Interessenskonflikte werden zu Verfahrens- und Machtkonflikten** umgedeutet („oben-unten“-Konflikte)
- Ansatz der **agonistischen Planung** bisher praxisfern: kaum Arenen des demokratischen Streits in Planungsverfahren, keine grundsätzlichen Debatten über Großprojekte möglich
- Gegner verlassen Feld der Planungsverfahren und suchen sich andere Arenen des Konflikts: **Klagen vor Gerichte** (Verrechtlichung) und **Bürgerentscheide** (direkte Demokratie)

5.2 Lehren für die Planungspraxis

- Verzögerung von Verfahren weniger durch Öffentlichkeitsbeteiligung, als durch Personalmangel bei TÖB: Beschleunigung erfordert **mehr qualifiziertes Personal in öffentlicher Verwaltung!**
- Beschleunigung nicht auf Kosten der Beteiligung: **Misstrauen in Demokratie und Behörden wird gestärkt!** Rechtspopulismus nutzt Proteste und kapert Beteiligung!
- Ein Abbau von Beteiligungsrechten **erhöht das Klagerisiko** durch Umweltverbände: kann Projekte der Energiewende verzögern
- **Erörterungstermine in Genehmigungsverfahren:** dienen bisher nicht der produktiven Austragung von Konflikten
- Erörterungstermine nicht abschaffen, sondern **Konflikt-Arena für demokratischen Streit** schaffen

5.3 Ausblick: Vorerörterung als Konflikt-Arena?

- **vor Beginn** des formellen Genehmigungsverfahrens: **Vorerörterung des Projektes** (Konflikt-und Beteiligungs-Scoping)
- **Frühzeitige Beteiligung:** „zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind“ (Aarhus-Konvention); zweistufige informelle und formelle Beteiligung (analog Bauleitplanung)
- **Arena für Konflikte:** Zulassen von Emotionen, kein Ausschluss von Argumenten, verständliche Kommunikation, mehr mündlicher Widerstreit, weniger Aktenlastigkeit (Einwendungen, Protokolle, Gutachten), Alternativen offen diskutieren
- Gegen Verdacht der Kumpanei Behörde/Investor: **Leitung durch neutralen Moderator/Mediator:** nicht durch Zulassungsbehörde
- **Hohe Transparenz:** über Stufen der Beteiligung (Information, Mitwirkung, Mitentscheidung) und Entscheidungsmodus

Literatur

- Arnstein S (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35(4): 216–224.
- Bäcklund, P./Mäntyselä, R. (2010): Agonism and institutional ambiguity: Ideas on Democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland, in: *Planning Theory* 9(4) 333-350;
- Dahrendorf R. (1961): *Elemente einer Theorie des sozialen Konflikts*. In: ders.: *Gesellschaft und Freiheit*, München.
- Flyvbjerg, B. (2014): "What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview," *Project Management Journal*, vol. 45, no. 2, April-May, pp. 6-19, DOI: 10.1002/pmj.21409
- Häussermann, H./Simons, K. (2000): Die Politik der großen Projekte - eine Politik der grossen Risiken?, *Archiv für Kommunalwiss.* 39(1):56-71.
- Healey, P. (1992): Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: *Town Planning Review* 63, 2, 143–162.
- Ibert, O. (2007): Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität in der Stadtentwicklungsplanung. In: *disP – The Planning Review* 43: 50-63.
- Kersting, N / Roth R (2018): Bürgerbeteiligung und Energiewende, in: Hostenkamp, L /Radtke, J (Hrsg.): *Handbuch Energiewende und Partizipation*, Wiesbaden: 1147-1164.
- Kühn, M. (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict, in: *Planning Theory*, Vol. 20 (2) 143–156, DOI: 10.1177/1473095220953201
- Kühn, M. (2023). Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla. *Raumforschung und Raumordnung*, 81(5), 538–556. <https://doi.org/10.14512/rur.1698>
- Mouffe, Ch. (2013): *Agonistik. Die Welt politisch denken*. Suhrkamp. Ffm.
- Othengrafen F. ; Sondermann M. (Hrsg.): *Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen*, Reihe Planungsrundschau Nr. 23, Berlin.
- Pløger, J. (2004): Strife: Urban Planning and Agonism, in: *Planning Theory*, 3(1):71-92;
- Reuter, W. (2010): Stuttgart 21- zwischen fachlicher Planung und realem Politikgeschehen, in: *pnd/ online III/20101-4*.
- Saretzki, T. (2010): Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven, in: Feindt, P.H./Saretzki, T (Hrsg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden, S. 33-53.
- Skjølsvold, T. M.; Coenen, L. (2021): Are rapid and inclusive energy and climate transitions oxymorons? Towards principles of responsible acceleration. In: *Energy Research and Social Science* 79, 102164. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102164>
- Selle K (2019): *Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftung zur Revision*. vhw-Schriftenreihe 15. vhw, Berlin.
- Schuster, W. (2013): Politikgestaltung als lernender Prozeß: "Stuttgart 21" aus einer politischen Sicht, in: Brettschneider, f./Schuster, W. (Hrsg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden: 329-343.
- Tenz, E. (2011): Lehren aus Stuttgart 21: Von der Basta-Politik zur deliberativen Demokratie, in: *pnd /online IV/2011*
- Thaa, W. (2013): Stuttgart 21- Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie? In: *PVS 1/2013:1-20*.
- Wulfhorst, R. (2013): Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: *pnd online 1, 1–13*.
- von Seht, H. (2023): Regulative raumordnungsbezogene Optionen für eine Beschleunigung (nicht nur) der Energiewende: Ebenen, Verfahrensschritte und Bindungswirkungen, in: *Raumforschung und Raumordnung*, <https://doi.org/10.14512/rur.1732>.
- Zeccola, M.; Augsten, L. (2022): Der verwaltungsrechtliche Erörterungstermin – vom Herzstück zum Hindernis zeitgemäßer Öffentlichkeitsbeteiligung? In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 11, 442–452.
- Ziekow, J. (2012): *Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie*. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Manfred Kühn

IRS - Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung

Flakenstr. 29-31 D-15537 Erkner

Tel: +49-3362-793238

Mail: manfred.kuehn@leibniz-irs.de