

Konflikte bei Großprojekten und die Rolle der Partizipation: Fünf Lehren aus dem Fall Tesla

Manfred Kühn

Während aus den Konflikten um das Projekt Stuttgart 21 noch die Lehre gezogen wurde, die Partizipation der Öffentlichkeit weiter auszubauen (Ziekow 2012; Wulfhorst 2013; Thaa 2013), verstärken sich heute im Kontext von Klimadebatte und Energiewende die Stimmen, für eine Beschleunigung von Planungsprozessen die Öffentlichkeitsbeteiligung einzuschränken. So sollen für Vorhaben der Energiewende im öffentlichen Interesse – wie LNG-Terminals und Windenergieanlagen – die Beteiligungs- und Klagerechte der Umweltverbände eingeschränkt werden. In der Verwaltungsforschung wird sogar die Abschaffung der Erörterungstermine in Genehmigungsverfahren gefordert, da diese die gestiegenen Erwartungen der Öffentlichkeit an die Beteiligung nicht erfüllen könnten (Zeccola/Augsten 2022). Braucht die plurale Demokratie also mehr oder weniger Beteiligung, um Konflikte bei der Genehmigung von Projekten zu befrieden? Der folgende Beitrag fasst die Ergebnisse einer eigenen Fallstudie zur Gigafactory Tesla (Kühn 2023) zusammen und zieht daraus einige Schlussfolgerungen zur Rolle der Partizipation für die Austragung und Befriedung von Planungskonflikten.

Die Ansiedlung der Gigafactory Tesla in der Gemeinde Grünheide (Land Brandenburg) gilt als ein Beispiel für die erfolgreiche Beschleunigung eines Genehmigungsverfahrens. Als globaler Investor drückte Tesla dabei mächtig aufs Tempo, das Vorbild dafür war die letzte Gigafactory in Shanghai. Von der Antragstellung bis zur Genehmigung des Großprojektes in Brandenburg vergingen nur 27 Monate. Die große Fabrik wurde mit vielen Vorabzulassungen vollständig errichtet, noch bevor im März 2022 die finale Genehmigung vorlag - auch das ist ein Novum für ein Großprojekt in Deutschland. Im Fall des Genehmigungsverfahrens der Gigafactory war die achttägige Erörterung in der Stadthalle Erkner der Höhepunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung, die von Teilnehmern aufgrund der emotionalen Austragung der Konflikte als »kleiner Volksaufstand« (Tes 01) und »Showdown« (Tes 03) beschrieben wurde. Unsere Interviews mit den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zeigen, dass die Erwartungen zwischen den Gegnern der Gigafactory und der Behörde dabei stark divergierten. Während die Gegner einen demokratischen Streit über die Vor- und Nachteile des Projektes im Rahmen der Erörterung erwarteten, ging die Behörde davon aus, dass die Erörterung lediglich der Informationssammlung dient, die nach Abwägung aller Belange eigenständig entscheidet.

Der Erörterungstermin: (k)eine Arena für den demokratischen Streit?

Der Erörterungstermin gilt bisher als ein Herzstück der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren. Ihm werden viele Funktionen zugeschrieben: Informationsaustausch, Akzeptanzsicherung, Rechtsschutz, Interessensausgleich und Befriedung von Konflikten. In der Praxis gleicht die mündliche Erörterung oft einer Kampfarena, bei der sich Projektträger, Behörden und Gegner im Streit unversöhnlich gegenüberstehen

(Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen et al. 2016: 146). Denn viele Bürger und Betroffene beteiligen sich aus der Erwartung heraus, mit ihren Einwänden etwas erreichen zu können und das Ergebnis des Planungsverfahrens noch zu beeinflussen. Die Enttäuschung darüber führt bei viele Betroffene zur Frustration. Es entsteht oftmals der Eindruck, dass die Behörde nicht neutral ist, sondern mit dem Projektträger koalitiert.

In der Fachwelt umstritten ist, ob die Erörterung eine demokratische Funktion im Sinne einer deliberativen Debatte hat oder ihr lediglich die Aufgabe der Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung zukommt. Erörterungstermine sollen nach einer planungsjuristischen Expertise »der Befriedung konfligierender Interessen und der Kontrolle der Verwaltung durch einen Transparenz schaffenden Diskurs« (Ziekow 2012: 46) dienen. Ziel ist es dabei, die »Auseinandersetzung von der Straße zu holen« (ebd.). Nach anderer Auffassung dient die Erörterung jedoch nicht einem demokratischen Diskurs, sondern nur der Informationssammlung für die Abwägungsentscheidung der Behörde. »Doch ist der Erörterungstermin gerade nicht auf den deliberativen Dialog, sondern auf einen sachgerechten Interessensausgleich ausgerichtet, bei dem sich Betroffene einzig Belange zur abwägungsfesten Entscheidung beitragen können. Ein Mitbestimmungsrecht ist demnach schon gar nicht vorgesehen.« (Zeccola/Austen 2022: 452). In diesem Verständnis wird der Behörde die Aufgabe der Befriedung von Konflikten durch einen Interessensausgleich zugeschrieben: »Der Behörde obliegt es aufgrund ihrer entsprechenden Fachkompetenz ohnehin, die Komplexität der Planung zu erfassen und die drohenden Konflikte in einen gerechten Ausgleich zu bringen.« (ebda: 452). Da Erörterungstermine die gestiegenen Erwartungen der Öffentlichkeit an die Beteiligung regelmäßig nicht erfüllen können, wird deren Abschaffung vorgeschlagen (ebda: 453).

Die Erörterung im Genehmigungsverfahren von Tesla

Für die Ansiedlung der Fabrik wurde ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt. Das Verfahren stand unter Leitung des Landesamtes für Umwelt (LfU) Brandenburg und dauerte von Dezember 2019 bis März 2022. Insgesamt wurden im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Tesla nach § 8a Bundes-Immissionsschutzgesetz 19 Anträge auf vorzeitige Zulassungen gestellt, mit denen die Erlaubnis verbunden ist, vor der Genehmigung auf eigenes Risiko mit der Errichtung der Anlage zu beginnen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit umfasste drei öffentliche Auslegungen der Anträge, die in einer achttägigen Anhörung als Präsenzveranstaltung in der Stadthalle Erkner und zwei Online-Konsultationen erörtert wurden.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird Ende September bis Anfang Oktober 2020 der Erörterungstermin in der Stadthalle Erkner durchgeführt. Es werden insgesamt 414 schriftliche Einwendungen eingebracht. An der Anhörung nehmen 116 Personen teil. Die Anhörung ist nicht öffentlich, was mit Corona-Risiken und Platzproblemen begründet wird. Zur Anhörung sind nur die Einwendenden sowie akkreditierte Medienvertreterinnen und -vertreter zugelassen, die in einem Nebenzelt sitzen. Die ersten Tage der Anhörung sind durch eine sehr emotionale und aufgeheizte Stimmung sowie einem starken Misstrauen gegenüber der Behörde gekennzeichnet (LfU 2020: 31, 47). Kritisiert wird zunächst das Setting der Veranstaltung: die rigiden Polizei- und Taschenkontrollen beim Einlass, das Verbot von Wasserflaschen nur für die Einwendenden sowie die konfrontative Sitzordnung (Tes 01; Tes04; Tes 09). Gegen den Leiter des Verfahrens werden mehrere Befangenheitsanträge gestellt (LfU 2020: 60, 93). Die Naturschutzverbände unterstellen eine Parteilichkeit der Behörde: »Ich wundere mich, dass das LfU für Tesla die ganze Zeit den Wortführer macht« (LfU 2020: 130). Durch die hohe Emotionalität und die Vielzahl der Einwände dauert die Anhörung insgesamt acht statt der geplanten drei Tage.

Die Erörterung stellt den Höhepunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens dar. Das Wortprotokoll der Anhörung umfasst 1.233 Seiten (LfU 2020). Eine Auswertung des Protokolls zeigt, dass viele Aspekte, Fragen und Kritikpunkte, welche die Einwender vorbringen, nicht Gegenstand des Verfahrens sind und vom Leiter der Verhandlung abgewiesen werden. Im Laufe der Anhörung kommt es zu einem Ringen zwischen der verfahrensleitenden Behörde und den Einwendenden. Die Auseinandersetzungen drehen sich um eine Vielzahl von verfahrenstechnischen und fachlichen Detailfragen. Vor allem die Rechtmäßigkeit der vielen Vorabzulassungen sind umstritten, da dadurch aus der Sicht der Gegnerinnen und Gegner ein »Genehmigungsdruck« (LfU 2020: 103, 104) entsteht. Da diese Vorabzulassungen auf einer positiven Prognose durch die Behörde beruhen, vermuten die Gegnerinnen und Gegner eine frühe Vorentscheidung für das Projekt (LfU 2020: 104). Das schrittweise Vorgehen bei der Zulassung wird von den Einwendenden als »Salami-Taktik« interpretiert (LfU 2020: 171). Auch der »Zeitdruck« im Verfahren ist ein Anlass für Konflikte (LfU 2020: 131). Eine direkte Auseinandersetzung zwischen dem Projektträger Tesla und den Projektgegnerinnen und -gegnern findet in der Anhörung dagegen kaum statt. »Und was eben fehlt ist Rede und Gegenrede« (Tes 01).

Ein tiefer Konflikt entsteht in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren daher zwischen den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an eine demokratische Debatte und der Auffassung, dass die Erörterung kein demokratisches Verfahren ist: »Weil es kein demokratisches Verfahren ist, sondern trotz alledem nur die Abprüfung der Genehmigungstatbestände dahinterstand. Und da hat Beteiligung nicht funktioniert. Wenn alle Seiten unzufrieden sind, dann ist irgendwas verkehrt« (Tes 09). Durch diese Unklarheit über die Stufen der Partizipation entstehen Enttäuschungen, sodass aus dem Erörterungstermin »alle unglücklich herausgegangen sind« (Tes 09).

Die befragten Interviewpartnerinnen und -partner ziehen aus dieser Unzufriedenheit konträre Schlüsse. Die Gegnerinnen und Gegner des Projektes kritisieren die Defizite des Beteiligungsverfahrens (Tes 01; Tes 02; Tes 05). Sie reklamieren Demokratiedefizite bei der Genehmigung des Projektes: »Da ist nur Frust. [...] Und die Landesregierung ist dafür verantwortlich, dass alles durchzudrücken. So ist unser Grundempfinden. Hat mit Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nichts zu tun« (Tes 01). Während Tesla die Beteiligung beschleunigen will, kritisieren die Umweltverbände das »Eilverfahren«. Auch die Durchführung der letzten beiden Anhörungen in digitaler Form und nicht als Präsenzveranstaltungen wird als eine Schwächung der demokratischen Beteiligungsrechte kritisiert, da die Öffentlichkeit keine Möglichkeit der Teilnahme hat (Tes 05). Demgegenüber ziehen Vertreter überörtlicher Planungsbehörden die gegenteiligen Schlüsse. Sie sprechen sich für eine Beschränkung der Bürgerbeteiligung aus: »Man muss sich fragen: wie weit kann es gehen? Kann es so weit gehen, dass wichtige große Vorhaben, wichtige Industrievorhaben, die Arbeitsplätze und Wirtschaftskraft schaffen, dass die durch juristische Taschenspielertricks infrage gestellt werden? [...] Oder muss man nicht auch dafür sorgen, dass für volkswirtschaftlich wichtige Projekte die Bürgerbeteiligung eingeschränkt wird?« (Tes 03). Auch ein Vertreter der Landesverwaltung plädiert für eine Abschaffung des Erörterungstermins, da dieser im Genehmigungsverfahren zu spät komme und damit nur Emotionen, aber keine Sachargumente transportiert würden: »Der Erörterungstermin leistet so gut wie keinen Beitrag zur Entscheidungsfindung« (Tes 13). Als Ergebnis vieler Verfahren ist seine »Erfahrung, dass die Konflikte in den Erörterungsterminen nicht auflösbar sind« (Tes 13).

Lehren aus dem Fall Tesla

Mit der Praxis der Erörterung sind sowohl die Gegner und Befürworter des Projektes sowie die verfahrensleitende Behörde unzufrieden. Dies verweist auf einen dringenden Veränderungsbedarf der Beteiligungsformen in

Genehmigungsverfahren. Welche Schlussfolgerungen und Lehren im Hinblick auf die Reform der Beteiligung in Genehmigungsverfahren lassen sich aus dem Fall Tesla ziehen?

- Der Zeitpunkt des Erörterungstermins im Genehmigungsverfahren kommt zu spät: viele (Vor-)Entscheidungen sind bereits gefallen, eine volle Ergebnisoffenheit der Verfahren ist dann nicht mehr gegeben. Die Einwender tappen in die Falle des *Beteiligungsparadoxon*: Erforderlich wären dagegen möglichst frühzeitige Bürgerversammlungen, bei den über geplante Projekte im Frühstadium grundsätzlich diskutiert werden kann. Dies verträgt sich allerdings nicht mit der Praxis von geheimen Standortwettbewerben nach den Regeln von Investoren und informellen Vorabsprachen zwischen Politik und Wirtschaft.
- Im Fall Tesla fehlte es auch an einer Transparenz über die *Stufen der Partizipationsleiter* (Arnstein 1969). Obwohl eine politische Vorentscheidung für das Projekt durch Land, Landkreis und Kommune, eine Zusage für eine schnelle Genehmigung an den Investor und positive Prognosen für das Projekt vorlagen, hat die Behörde zu Beginn des Erörterungstermins die Ergebnisoffenheit des Verfahrens betont. In Zukunft ist deshalb zu Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung eine transparente Kommunikation über die Stufe der Partizipation erforderlich: geht es um Informationssammlung für die Behörde, Mitwirkung oder sogar Mitentscheidung? Auch sollte transparent kommuniziert werden, wer letztlich über bestehende Konflikte mit welcher Legitimation entscheidet.
- Diese kommunikativen Aufgaben der Austragung und Regelung von Konflikten erfordern eine besondere *Qualifizierung des Personals* in den Planungsbehörden für Aufgaben der Moderation, Mediation und Schlichtung.
- Die unterschiedlichen Erwartungen der Akteure an die Erörterung hängen auch mit verschiedenen Demokratie-Verständnissen zusammen: Betroffene und Gegner von Projekten gehen oft davon aus, dass sie im Sinne einer *deliberativen Demokratie* in einer öffentlichen Arena streiten und sie auf der Stufe der Mitwirkung an der Entscheidung Einfluss nehmen können. Demgegenüber argumentieren die Befürworter einer Abschaffung der Erörterung, dass die Bürger nur auf der unteren Stufe der Information beteiligt werden und die Volksvertreter im Rahmen der *repräsentativen Demokratie* über Projekte entscheiden. In diesem Verständnis werden der Behörde in Bezug auf die Befriedung von Konflikten wichtige Funktionen des Interessenausgleichs zugeschrieben, die sie in der Praxis jedoch in vielen Fällen aufgrund antagonistischer Interessen bei Großprojekten nicht erfüllen können.
- Gerade antagonistische Konflikte bei Großprojekten brauchen ein Ventil für die geregelte Austragung in der Demokratie und lassen sich nicht durch die Abschaffung der Erörterung als Streit-Arena unterdrücken. Eine Unterdrückung von Konflikten nach dem rationalen Planungsmodell führt leicht zu einer Umdeutung von Sachkonflikten in »Oben-unten-Konflikte« (Selle 2019) und stärkt rechtspopulistische Positionen. Eine *agonistische Demokratie* sollte darauf zielen, die Auseinandersetzung »von der Straße zu holen«, Gewalt zu vermeiden und zivilisiert zu streiten. Bei vielen Projekten, besonders bei Großprojekten, ist kein voller Konsens zu erwarten, da gegensätzliche Interessen aufeinanderprallen und Kompromisse schwer möglich sind. Umso wichtiger ist die Akzeptanz der Verfahren. Eine Befriedung von Konflikten ist dann nicht durch die Akzeptanz des Ergebnisses, sondern nur durch die Akzeptanz des Verfahrens möglich.

Hinweis

Dieser Beitrag enthält direkt übernommene Passagen aus einer eigenen Publikation in der Fachzeitschrift »Raumforschung und Raumordnung« (Kühn 2023) und ist eine stark gekürzte Fassung. In der Originalpublikation findet sich auch der Nachweis für die Zitate aus den Interviews.

Literatur

Arnstein S. (1969): A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association 35, 4, 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

Kühn, M. (2023): Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla, in: Raumforschung und Raumordnung, (online first) <https://doi.org/10.14512/rur.1698>

LfU – Landesamt für Umwelt (2020): Wortprotokoll zum Erörterungstermin: Errichtung und Betrieb einer Anlage für den Bau und die Montage von Elektrofahrzeugen mit einer Kapazität von jeweils 100.000 Stück oder mehr je Jahr am Standort 15537 Grünheide (Mark) Reg.-Nr.: G07819. Frankfurt (Oder)/Potsdam (unveröffentlichtes Dokument).

LfU – Landesamt für Umwelt (2021): Projekt G07819: Ergebnisse Öffentlichkeitsbeteiligung 3. Auslegung 2021. Potsdam.

LfU – Landesamt für Umwelt (2022): Genehmigungsbescheid für das Vorhaben »Errichtung und Betrieb einer Anlage für den Bau und die Montage von Elektrofahrzeugen« »Tesla – Gigafactory Berlin-Brandenburg«. Frankfurt (Oder).

Roßnagel, A.; Birzle-Harder, B.; Ewen, C.; Götz, K.; Hentschel, A.; Horelt, M.-A.; Hüge, A.; Stieß, I. (2016): Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Kassel. = Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaptation 11.

Selle, K. (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Berlin. = vhw-Schriftenreihe 15.

Thaa, W. (2013): »Stuttgart 21« – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie? In: Politische Vierteljahresschrift 54, 1, 1–20. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-1-1>

Wulfhorst, R. (2013): Konsequenzen aus »Stuttgart 21«: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: pnd online 1, 1–13.

Zeccola, M.; Augsten, L. (2022): Der verwaltungsrechtliche Erörterungstermin – vom Herzstück zum Hindernis zeitgemäßer Öffentlichkeitsbeteiligung? In: Die Öffentliche Verwaltung, 11, 75. Jahrgang, 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.

Autor

Dr. Manfred Kühn ist Stadtplaner und Senior-Forscher am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner. Er leitet u.a. das DFG-Projekt »Arenen des Konflikts: Planung und Partizipation in der pluralen Demokratie« (2023-2025). Seine Forschungsschwerpunkte sind Stadtentwicklungspolitiken, Planungstheorien und -strategien.

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de