

Kühn, Manfred

**Article**

## Planungskonflikte und Partizipation: Die Gigafactory Tesla

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

*Suggested Citation:* Kühn, Manfred (2023) : Planungskonflikte und Partizipation: Die Gigafactory Tesla, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 81, Iss. 5, pp. 538-556, <https://doi.org/10.14512/rur.1698>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280772>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla

Manfred Kühn

Received: 12 December 2022 ■ Accepted: 11 April 2023 ■ Published online: 19 June 2023

## Zusammenfassung

Konflikte gelten in der agonistischen Politik- und Planungstheorie als vitale Elemente pluraler Demokratien. Antagonismen sollen gezähmt und in agonistische Auseinandersetzungen kanalisiert werden. Für die Austragung und Regelung von Konflikten kommt den Formen der Partizipation in Planungsverfahren eine Schlüsselrolle zu. Die zentrale Frage dieses Beitrages ist die Rolle von Partizipationsverfahren in der Planung, um Konflikte, die in besonderer Schärfe im Kontext von Großprojekten auftreten, auszutragen und zu schlichten. Dargestellt werden Planungskonflikte und Beteiligungsformen am Beispiel der Ansiedlung der Gigafactory Tesla im Land Brandenburg. Im Rahmen einer empirischen Fallstudie werden das Genehmigungsverfahren des Projektes und ein Bebauungsplanverfahren der Gemeinde analysiert. Beide Verfahren sind durch eine große Beschleunigung, frühe Vorentscheidungen und Beteiligungsdefizite gekennzeichnet. Im Ergebnis zeigt sich, dass im Fall der Ansiedlung von Tesla neben Interessen-, Werte- und Standortkonflikten auch Verfahrenskonflikte auftreten, welche die Akzeptanz der Planung infrage stellen. Die praktizierten Formen der Beteiligung erweisen sich als nicht geeignet, um Konflikte zu schlichten, sondern produzieren Misstrauen bei den Gegnern und verstärken antagonistische Dynamiken.

**Schlüsselwörter:** Planungskonflikte ■ Partizipation ■ Großprojekte ■ Beschleunigung ■ Tesla

## Planning Conflicts and Participation: the Gigafactory Tesla

### Abstract

Conflicts are considered as vital elements of plural democracies in agonistic political and planning theory. According to this theory, antagonisms are to be tamed and channeled into agonistic disputes. Therefore, forms of participation in planning procedures play a key role in the resolution and regulation of conflicts. The central question of this paper is the role of participatory procedures in planning in order to resolve and settle conflicts, which occur in a particularly sharp way in the context of large-scale projects. The paper presents planning conflicts and forms of participation using the case of the settlement of the Gigafactory Tesla in the German state of Brandenburg. Within the framework of an empirical case study, the approval procedure of the project and a land use plan procedure of the municipality are analysed. Both procedures are characterized by a great acceleration, early preliminary decisions and participation deficits. The result shows that in the case of the settlement of Tesla, in addition to conflicts of interest, values and location, procedural conflicts also occur, which call the acceptance of planning into question. The forms of participation practiced do not prove suitable for taming conflicts, but rather produce mistrust among opponents and reinforce antagonistic dynamics.

**Keywords:** Planning conflicts ■ Participation ■ Large scale projects ■ Acceleration ■ Tesla

✉ **Dr. Manfred Kühn**, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Flakenstraße 29-31, 15537 Erkner, Deutschland  
[manfred.kuehn@leibniz-irs.de](mailto:manfred.kuehn@leibniz-irs.de)



© 2023 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

## 1 Einleitung

Konflikte um Großprojekte werden in der Politik- und Planungsforschung bisher meist auf Partizipationsdefizite zurückgeführt (Ibert 2007; Ziekow 2012). In Deutschland war das Projekt „Stuttgart 21“ das bekannteste Beispiel für

die Eskalation eines Planungskonfliktes, der den Begriff des „Wutbürgers“ hervorgebracht und den Ruf nach mehr und frühzeitigerer demokratischer Beteiligung verstärkt hat (Thaa 2013; Wulfhorst 2013). Von einer Stärkung der Partizipation in der Planung wird erwartet, dass dadurch Konflikte vermieden, im Rahmen der Demokratie ausgetragen oder geschlichtet werden können (Forester 1989; Selle 2019). Aktuell entstehen im Kontext der postfossilen Energiewende neue Konflikte in der Planung, die viele Proteste hervorrufen. Gleichzeitig will die Bundesregierung angesichts der Dringlichkeit des Klimaschutzes und der Energiewende die Planungs- und Genehmigungsprozesse beschleunigen. Aus dieser Perspektive soll die Beteiligung der Öffentlichkeit teilweise wieder eingeschränkt werden, um Gemeinwohlziele gegen Partikularinteressen effektiver durchzusetzen. Die hier vorgestellte Studie untersuchte Planungskonflikte bei Großprojekten am Fall der Ansiedlung und Genehmigung der Gigafactory von Tesla in Grünheide im Land Brandenburg. Im Mittelpunkt steht als leitende Frage, welche Rolle die Partizipationsverfahren in der räumlichen Planung haben, um Konflikte auszutragen und zu schlichten, die in besonderer Schärfe im Kontext von Großprojekten auftreten. Ich beziehe mich dabei auf den Ansatz des agonistischen Pluralismus (Mouffe 2013), der Konflikte als wichtigen Bestandteil der pluralen Demokratie versteht und in der internationalen Planungstheorie derzeit stark diskutiert wird.

In Kapitel 1 werden zunächst die Ziele der Fallstudie definiert, die Fallauswahl begründet, der Ansatz der Konfliktfeldanalyse vorgestellt und die Methodik beschrieben. Kapitel 2 stellt den Stand der Forschung zu Planungskonflikten und Partizipation bei Großprojekten in knapper Form dar und geht auf die agonistische Planungstheorie ein. Kapitel 3 enthält die Ergebnisse der empirischen Fallstudie zum Planungsverfahren zur Tesla Gigafactory. Dabei analysiere ich den Kontext, die Akteure, den Gegenstand, die Austragungs- und Regulierungsformen sowie die Dynamiken der Konflikte. Im Fokus steht dabei die Rolle der Beteiligung der im Genehmigungsverfahren und im Bebauungsplan der Gemeinde Grünheide. Kapitel 4 geht auf die Konfliktodynamiken ein, welche sich auf die Verfahren selbst beziehen. Abschließend werden in Kapitel 5 die Ergebnisse der Fallstudie zusammengefasst und einige Schlussfolgerungen für den Umgang von Politik und Planung mit Konflikten abgeleitet.

## 1.1 Ziele der Fallstudie

Die explorative Fallstudie verfolgt folgende Ziele: a) den Umgang mit Konflikten bei einem bundesweit bekannten Großprojekt aus planungs- und politikwissenschaftlicher Sicht exemplarisch zu analysieren; b) die Rolle der Partizi-

pation bzw. von Partizipationsdefiziten bei der Austragung und Regelung von Planungskonflikten zu untersuchen; c) Verfahrenskonflikte im Hinblick auf ihre agonistischen und antagonistischen Dynamiken zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen für die aktuelle Diskussion um die Planungsbeschleunigung zu ziehen.

## 1.2 Begründung der Fallauswahl

Die Ansiedlung der Gigafactory Tesla in Grünheide wurde aus folgenden Gründen für eine Fallstudie ausgewählt: Der Fall weist komplexe Konfliktdimensionen auf, die den Typen Interessen-, Standort-, Verfahrens- und Wertekonflikte (Bornemann/Saretzki 2018) zugeordnet werden können. Von den Gegnerinnen und Gegnern des Projektes wird der Konflikt stark auf das Thema Wasserknappheit fokussiert, vom Investor und der Landesregierung Brandenburg dagegen mit dem globalen Klimaschutz begründet. Damit spiegelt der Fall auch Konflikte im Kontext der postfossilen Transformation (Eichenauer 2018). Es handelt sich zudem um ein Großprojekt in einer kleinen Gemeinde, die sich dadurch stark wandeln wird (Bauernfeind 2022). Schließlich geht die Ansiedlung von Tesla mit einer Polarisierung der Bevölkerung einher, die für viele Großprojekte kennzeichnend ist (Ibert 2007). Das Projekt entzieht sich damit konsensorientierten, auf Beteiligung und Kommunikation setzenden Verfahren der Planung. Nicht zuletzt bestehen durch die räumliche Nähe zum Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) und dem Zugang zu lokalen Akteuren gute Voraussetzungen für empirische Erhebungen.

## 1.3 Forschungsansatz: Konfliktfeldanalyse

Zur Durchführung der Fallstudie orientiere ich mich an dem politikwissenschaftlichen Ansatz der Konfliktfeldanalyse (Saretzki 2010; Bornemann/Saretzki 2018; vgl. Abbildung 1). Dieser Ansatz unterscheidet zwischen dem Kontext, dem Gegenstand, den Akteuren, der Austragung, der Regelung und den Dynamiken von Konflikten. Der Ansatz geht davon aus, dass der Kontext einen Einfluss auf den Konfliktverlauf hat und enge Wechselwirkungen zwischen Gegenstand, Akteuren, Austragungsformen, Regelungen und Dynamiken bestehen. Die Konfliktfeldanalyse unterscheidet zwischen der Phase der Konfliktaustragung und der Konfliktregulierung. Die Austragung von Konflikten erfolgt im Kontext der Planung hauptsächlich im Rahmen von Beteiligungsformen in institutionell geregelten Verfahren. Bei der Konfliktregulierung geht es um Spielregeln zur Beilegung von Konflikten und letztlich um Entscheidungen über Konflikte, die demokratisch legitimiert sind.

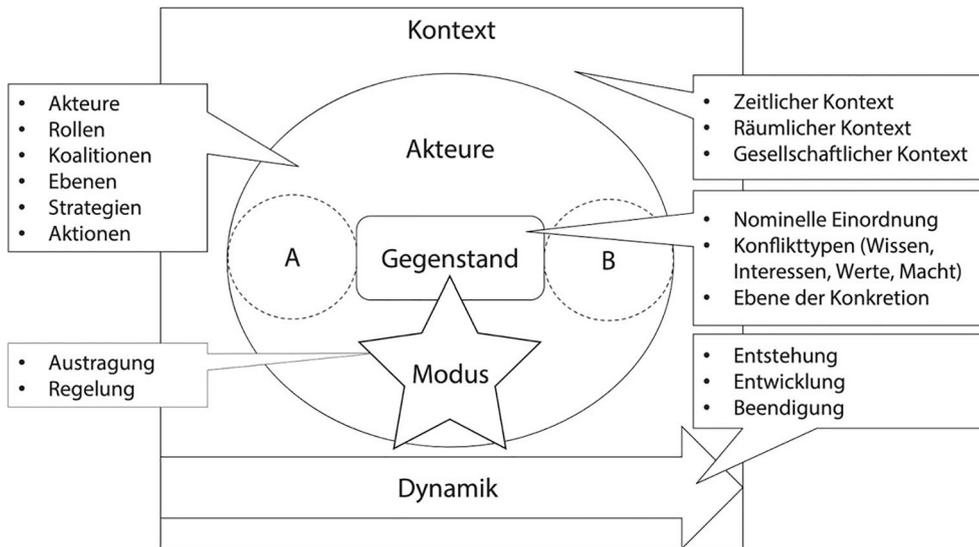


Abbildung 1 Konfliktfeldanalyse. Quelle: Bornemann/Saretzki (2018: 565)

### 1.4 Methodik

In der Fallstudie werden qualitative Methoden der Politik- und Planungsforschung (Blatter/Janning/Wagemann 2007) und der empirischen Sozialforschung verwendet. Neben Dokumenten- und Medienanalysen und der teilnehmenden Beobachtung von digitalen und analogen Veranstaltungen arbeite ich vor allem mit Experteninterviews auf den Handlungsebenen von Kommune, Region und Bundesland. Dabei werden Akteure aus der Politik, Verwaltung sowie der Zivilgesellschaft befragt. Während insgesamt eine hohe Bereitschaft für die Teilnahme an einem Interview bestand,

Tabelle 1 Anonymisierte Liste der Experteninterviews

Kürzel	Gruppe	Organisation	Interviewdatum
Tes 1	Zivilgesellschaft	Bürgerinitiative	24.08.2022
Tes 2	Zivilgesellschaft	Bürgerinitiative	31.08.2022
Tes 3	Verwaltung	Überörtliche Planung	07.09.2022
Tes 4	Zivilgesellschaft	Umweltverband	12.09.2022
Tes 5	Zivilgesellschaft	Umweltverband	14.09.2022
Tes 6	Politik	Gemeinde	15.09.2022
Tes 7	Zivilgesellschaft	Umweltverband	21.09.2022
Tes 8	Verwaltung	Überörtliche Planung	27.09.2022
Tes 9	Verwaltung	Landkreis	28.09.2022
Tes 10	Politik	Gemeinde	06.10.2022
Tes 11	Politik	Gemeinde	27.10.2022
Tes 12	Verwaltung	Planungsbüro	01.11.2022
Tes 13	Verwaltung	Landesbehörde	01.11.2022

waren das Unternehmen Tesla und der Wasserverband nicht zu einem Interview bereit, sodass deren Sicht nur durch sekundäre Quellen aus Dokumenten und Medienberichten analysiert werden konnte. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die geführten Interviews.

Die halbstrukturierten Interviews wurden durch einen Leitfaden vorbereitet, aufgezeichnet und voll transkribiert. Die transkribierten Interviews wurden im weiteren Verlauf mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (Mayring 2015; Kuckartz/Rädiker 2020). Zur Rekonstruktion der Prozesse und zur Vorbereitung der Interviews wurde vorab eine Analyse der Tagespresse im Raum Berlin-Brandenburg durchgeführt. Diese umfasst vollständig alle Berichte der Potsdamer Neuesten Nachrichten (PNN) im Zeitraum September 2020 bis Mai 2022.

## 2 Planungskonflikte und Partizipation bei Großprojekten: Stand der Forschung

### 2.1 Vom Konsens zum Konflikt: die agonistische Planungstheorie

Nach dem politikwissenschaftlichen Ansatz des agonistischen Pluralismus sind Konflikte nicht nur legitim, sondern notwendig für plurale Demokratien (Mouffe 2013). Nach Chantal Mouffe kommt es darauf an, antagonistische Konflikte zu zähmen und in agonistische Kanäle zu leiten. Dazu ist es geboten, antagonistische Kämpfe zwischen Feinden in agonale Auseinandersetzungen zwischen Gegnern zu verwandeln und einen „konflikthaften Konsens“ herzustellen.

len. Antagonistische und agonistische Konflikte unterscheiden sich im Grad der (Un-)Vereinbarkeit von Positionen. Die agonistische Theorie wurde in der Planungsforschung vielfach aufgegriffen (Hillier 2003; Pløger 2004; Gualini 2015; Pløger 2018; Pløger 2021), weil sie auf Konflikte in der Gesellschaft eingeht, welche durch stärker auf Konsens und Kooperation fokussierten Ansätze der kommunikativen Planung und der *Governance*-Forschung nicht ausreichend adressiert wurden (Durner 2005). Der agonistische Ansatz setzt bei der Kritik der kommunikativen Planung (Forester 1989; Healey 1992) an, die auf dem Glauben an eine Änderung von Machtverhältnissen durch Kommunikation beruht, sich auf das Ideal einer konsensualen Aushandlung von Interessen bezieht und bisher den *Mainstream* der Planungstheorie darstellte.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Zähmung von antagonistischen Konflikten ist die Akzeptanz von Regeln der Konfliktaustragung durch die Konfliktgegner (Dahrendorf 1961). Hier kommt institutionellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Schlüsselrolle zu (Bäcklund/Mäntysalo 2010; Pløger 2018). Nach dem agonistischen Planungsansatz sind die Konfliktaustragung in öffentlichen Arenen und erweiterte Beteiligungsformen wesentliche Aufgaben für eine demokratische Planung (Kühn 2021). Stärken der agonistischen Planungstheorie liegen vor allem in folgenden Punkten: Sie thematisiert die Rolle der öffentlichen Planung bei wachsenden Konflikten in der Gesellschaft (Gualini 2015), sie ermöglicht eine Repolitisierung der Planungstheorie und sieht Planung als eine politische und demokratische Praxis an, der häufig gegensätzliche Interessen zugrunde liegen (Hillier 2003). Sie ermöglicht Debatten über alternative Lösungen in der Planung (Pløger 2004) und sie stärkt die Rolle der demokratischen Partizipation in Planungsprozessen (Bäcklund/Mäntysalo 2010). Allerdings bleiben in den agonistischen Planungstheorien bisher viele Fragen offen. Es ist weitgehend ungeklärt, wie die Ansprüche der Theorie praktisch umgesetzt werden können (Kühn 2021). Das gilt insbesondere für die Frage, wie Konflikte in der Praxis produktiv ausgetragen werden können und durch welche Beteiligungsformen eine Schlichtung von Konflikten erreicht werden kann.

## 2.2 Die Rolle der Partizipation bei der Austragung von Planungskonflikten

In der Planungsforschung gelten Proteste als Zuspitzung asymmetrischer Machtkonstellationen und Konflikte als Ausdruck von Partizipationsdefiziten (Othengrafen/Sondermann 2015: 9). Demzufolge wird die Stärkung der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger als ein geeignetes Instrument angesehen, um Konflikte zu vermeiden oder beizulegen. Höhere Stufen der Partizipation gelten als

ein Instrument, um die Planung zu demokratisieren und Machtbeziehungen zugunsten schwächerer Gruppen zu verändern (vgl. Arnstein 1969). Gleichzeitig bestehen in der Planungspraxis Dilemmata im Umgang mit Partizipation (Innes/Booher 2004; Bäcklund/Mäntysalo 2010). In der Planungsforschung werden folgende Dilemmata zwischen den normativen Erwartungen an Beteiligungsverfahren und der Praxis genannt:

Durch Partizipation sollen Konfliktpotenziale frühzeitig erkannt und das Auftreten von Konflikten vermieden werden (Healey 1992). Hieraus wird die Forderung nach einer möglichst frühzeitigen Beteiligung abgeleitet. In der Praxis besteht das Dilemma des „Beteiligungsparadoxons“ (Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen et al. 2016: 21): Viele Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich erst sehr spät, wenn Entscheidungen längst getroffen sind und Bauarbeiten beginnen. Durch Partizipation soll ferner zwischen widerstreitenden Interessen vermittelt, Konflikte sollen damit bewältigt werden (Forester 1987). Hieraus wird häufig die Forderung nach Transparenz, Ergebnisoffenheit und Diskussion von Alternativen abgeleitet. In der Praxis der Planung bestehen in vielen Fällen bereits Vorentscheidungen der Politik, welche die Ergebnisoffenheit von Beteiligungsverfahren und die Möglichkeiten für alternative Lösungen stark einschränken (Selle 2019; Pløger 2021). Insbesondere Großprojekte beruhen in vielen Fällen auf Vorentscheidungen von Investoren, Politikerinnen und Politikern. Großprojekte weisen aufgrund einer starken Verflechtung räumlicher Ebenen viele Sachzwänge und einen frühen „point of no return“ (Ibert 2007: 55) auf. Deshalb werden viele Projekte von den Projektträgern als „alternativlos“ dargestellt und es bestehen kaum Spielräume für eine demokratische Beteiligung. Ein Beispiel dafür ist das Projekt „Stuttgart 21“ (vgl. Brettschneider/Schuster 2013; Thaa 2013). Als Reaktion auf diesen großen Konflikt wurden Vorschläge erarbeitet, die Bürgerbeteiligung bei der Planung und der Genehmigung von Projekten weiter auszubauen (Ziekow 2012; Wulfhorst 2013).

Nach dem agonistischen Planungsmodell sollen Beteiligungsverfahren öffentliche Orte der Konfliktaustragung sein (Hillier 2003), in denen die Befürworter und Gegner im Dialog zivilisiert streiten. In der Planungspraxis gibt es allerdings Hinweise, dass solche öffentlichen Foren im Kontext der Partizipationsangebote kaum existieren (Pløger 2021: 438). Partizipation kann nicht zu einer Befriedung von Konflikten, sondern auch zu einer Eskalation führen, wenn die Regeln der Verfahren von den Betroffenen nicht anerkannt werden und als „Scheinbeteiligung“ (Rinn 2016: 284, 290) kritisiert werden. Selle (2019) plädiert deshalb heute für eine grundlegende Revision der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Viele Partizipationsverfahren produzierten Enttäuschungen bei Betroffenen und Bürgerinnen/Bürgern, weil die Stufen der Beteiligung nicht ausreichend

transparent seien. Wenn es keine Offenheit für Alternativen und keine Entscheidungsspielräume gibt, sollten auch keine Partizipationsangebote versprochen werden (Selle 2019: 32).

Durch Partizipation sollen antagonistische Konflikte „gezähmt“ (Pløger 2021) und „kanalisiert“ (Hillier 2003: 43) werden. Wenn die Gegnerinnen und Gegner von Projekten Beteiligungsverfahren nur als ein Instrument mächtiger Akteure aus Wirtschaft und Politik zur Entschärfung von Konflikten verstehen, führt dies nicht zu einer erhöhten Akzeptanz, sondern zu einem tiefgreifenden Vertrauensverlust in die Demokratie. Das Misstrauen gegenüber den Planungsbehörden stärkt wiederum teilweise den Rechtspopulismus (vgl. zu Konflikten in der Energiewende Eichenauer 2018).

Durch Partizipation sollen Konflikte öffentlich ausgetragen werden (Hillier 2003). Hieraus wird die Forderung nach Inklusion und einer möglichst breiten Beteiligung der Öffentlichkeit in den Verfahren abgeleitet (Forester 1989). In der Praxis ist die Beteiligung sozial selektiv und verstärkt damit bestehende Machtungleichgewichte (Legacy 2017). Höher gebildete und besserverdienende Gruppen beteiligen sich stärker, marginalisierte Gruppen weniger (Innes/Booher 2004).

Die stärkere Beteiligung von Betroffenen führt oft zu einer Delegitimierung von Protesten. Betroffene Bürgerinnen und Bürger werden dann als NIMBYs (*Not In My Back Yard*) dargestellt, welche mit ihren Partikularinteressen gegen das Gemeinwohl agierten (McAuliffe/Rogers 2018).

Einer Kampfarena der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren gleicht die mündliche Erörterung (Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen et al. 2016: 146). Erörterungstermine dienen nach einer planungsrechtlichen Expertise „der Befriedung konfligierender Interessen und der Kontrolle der Verwaltung durch einen Transparenz schaffenden Diskurs“ (Ziekow 2012: 46). Ziel ist es dabei, die „Auseinandersetzung von der Straße zu holen“ (Ziekow 2012: 46). Umstritten ist jedoch, ob damit auch eine demokratische Funktion verfolgt wird oder ihr lediglich die Aufgabe einer Vorbereitung der behördlichen Entscheidung zukommt (Ziekow 2012: 46). Da Erörterungstermine die gestiegenen Erwartungen der Öffentlichkeit an die Beteiligung regelmäßig nicht erfüllen können, wird deren Abschaffung vorgeschlagen (Zeccola/Augsten 2022).

Von der Praxis der Beteiligung im Rahmen von Planungsverfahren hängt deshalb stark ab, inwieweit Konflikte zwischen Gegnerinnen und Gegnern mit widerstreitenden Interessen im Rahmen demokratischer Institutionen agonistisch gezähmt werden können. Diese Fallstudie legt einen Fokus auf Planungskonflikte, in denen Verfahren der Genehmigung und Beteiligung selbst zum Anlass für Konflikte werden. Als „Planungskonflikte“ definiere ich solche Akteurkonstellationen, bei denen in institutionalisierten Verfahren

unvereinbare Interessen, Positionen oder Werte aufeinandertreffen und miteinander ‚kämpfen‘.

### 3 Fallstudie: Tesla in Brandenburg

Mit dem Ansatz der Konfliktfeldanalyse werden der institutionelle Kontext, die Akteure und die Prozesse des Genehmigungsverfahrens in den Mittelpunkt der Analysen gestellt. Dabei wird besonders auf die Rolle der Partizipation zur Austragung und Regelung der Konflikte in dem Verfahren eingegangen.

#### 3.1 Der Kontext: ein Großprojekt der Superlative

Auf der Suche nach einem Standort für seine erste Fabrik in Europa hat Tesla einen europaweiten Wettbewerb über Twitter ausgeschrieben, bei dem sich über 100 Standorte beworben haben sollen (Kersting/Neuerer 2022). Auch das Land Brandenburg hat sich mit drei Standorten beworben (Tes 13). Vom Land wurden zunächst Standorte in der Lausitz favorisiert, da dies neue Zukunftsperspektiven für die vom Braunkohleausstieg besonders betroffene Region eröffnet hätte. Diese Standortalternative kam jedoch nicht zum Tragen, da der Investor einen Standort in der Nähe zu Berlin favorisierte. Als Ergebnis der Verhandlungen entschied sich Elon Musk als Chef von Tesla für den Standort Grünheide. Über die Gründe für diese Entscheidung äußerte sich ein Vertreter des Unternehmens in der Anhörung und nannte dafür drei Faktoren: die gute Verkehrsanbindung an Autobahn und Bahn, der Zugang zu einem großen Pool von Arbeitskräften und die Lage im Ballungsraum Berlin (LfU 2020: 62). Laut Presse warb das Land Brandenburg neben diesen Faktoren mit „günstigen Steuern, Fördergeld und einer schnellen Genehmigung“ (Kersting/Neuerer 2022: 12). Alle Bewerber wurden vom Investor zu einer strengen Verschwiegenheit verpflichtet (Tes 09; Tes 13).

Bei der Ansiedlung handelt es sich in vielerlei Hinsicht um die Superlative eines Großprojektes: Es geht um private Investitionen eines *Global Player* in Höhe von 4 bis 6 Milliarden US-Dollar, ein Industriegebiet mit einer Größe von 300 ha, 12.000 versprochene neue Arbeitsplätze in der ersten Ausbaustufe, langfristig vielleicht 40.000. Der Investor plant am Standort die Produktion von jährlich zunächst einer halben Million Elektro-SUVs für den europäischen Markt. Das entspricht in etwa einem Fahrzeug pro Minute. Damit handelt es sich um eine der größten Industrieansiedlungen in Ostdeutschland seit der Wende und das drittgrößte Automobilwerk in Deutschland. Die Gigafactory in Grünheide ist die vierte Fabrik für Elektroautos des US-Unternehmens weltweit und die erste in Europa. Der Fir-

**Tabelle 2** Chronologie: Das Genehmigungsverfahren der Tesla-Gigafactory

Zeitpunkt	Ereignis	Ergebnis
November 2019	Tesla verkündet die Entscheidung zum Standort in Grünheide	„Task Force Tesla“ wird eingerichtet
November 2019	Scoping-Termin mit Behörden und Naturschutzverbänden	
Dezember 2019	Erster Antrag von Tesla	Beginn des Genehmigungsverfahrens
Januar-März 2020	Erste öffentliche Auslegung des Antrages	371 Einwendungen
Februar 2020	Klage der Umweltverbände gegen Rodung	Verwaltungsgericht lehnt Klage ab
Juni 2020	Zweiter Antrag von Tesla: Planänderungen	
Juli 2020	Baubeginn der Gigafactory	
Juli-September 2020	Zweite Auslegung der Planungsunterlagen	414 Einwendungen
23. September - 2. Oktober 2020	Erörterung der Einwände (nichtöffentliche Präsenzveranstaltung in der Stadthalle Erkner)	Hohe Emotionalisierung, bundesweite Medienberichte, Wortprotokoll
November 2020	Elon Musk verkündet den Bau der weltgrößten Batteriefabrik	
Dezember 2020	Bauantrag für eine Lagerhalle	später: Batteriefabrik
Dezember 2020	Klage der Umweltverbände	Temporärer Baustopp, durch Gericht wieder aufgehoben
18. März 2021	Frontal-21 Reportage im ZDF	Konflikte im Verfahren erreichen bundesweite Öffentlichkeit
April 2021	Änderungsantrag von Tesla: Bau einer Batteriefabrik	
7. April 2021	Tesla veröffentlicht Brandbrief (Amicus Curiae)	Beschleunigung von Projekten und Verfahren werden diskutiert
Mai 2021	Störfallgutachten	Umweltverbände fordern Stopp der Vorabgenehmigungen
27. Mai 2021	Brandanschlag auf der Baustelle durch linksextreme „Vulkangruppe“	Keine ernsthaften Auswirkungen auf das Projekt
Juni-August 2021	Dritte öffentliche Auslegung des Antrages	insgesamt 814 Einwendungen; Veröffentlichung der Einwendungen
September 2021	Erörterung der Einwendungen (erste Online-Konsultation)	46 Untersetzungen
November 2021	Wiederholung der Erörterung (zweite Online-Konsultation)	23 Untersetzungen
1. März 2022	Finale Genehmigung des Projektes	mit etwa 400 Auflagen; Start des Produktionsbetriebes der Fabrik

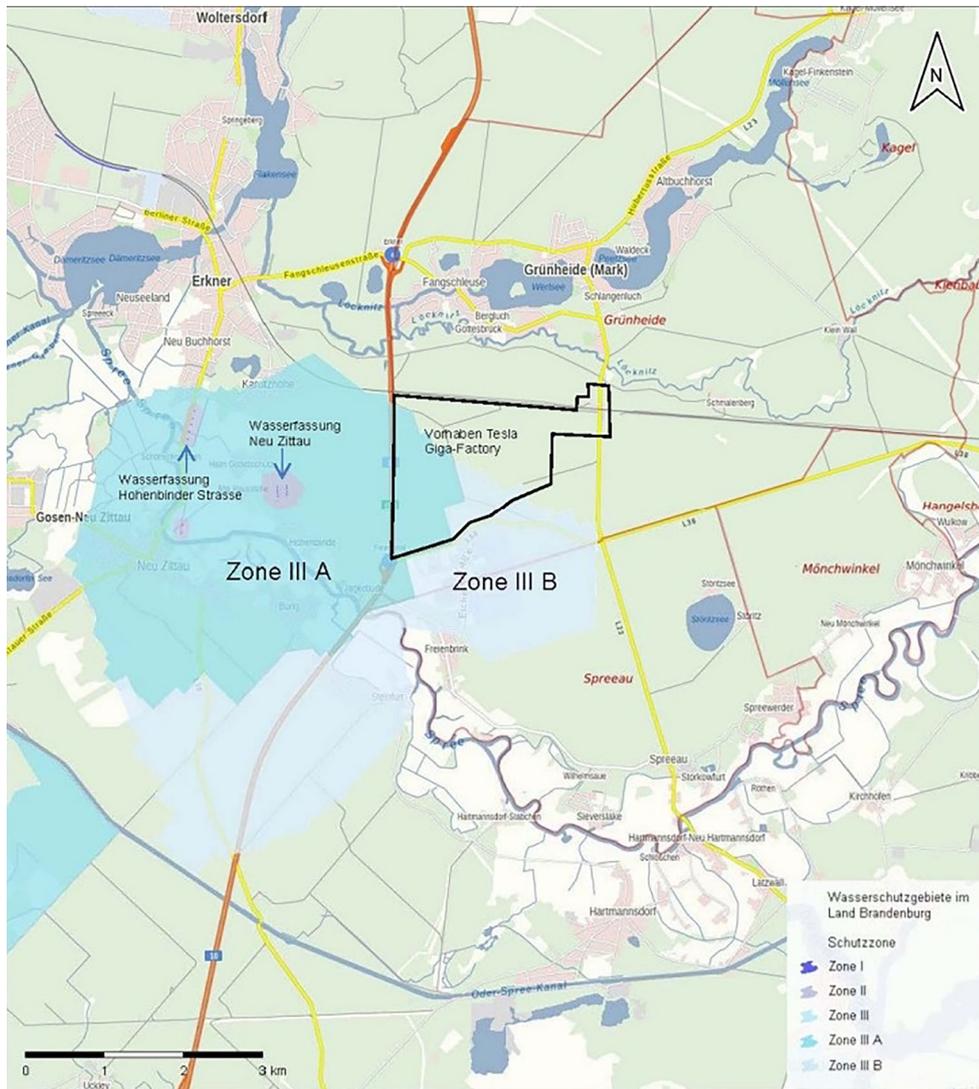
menchef Elon Musk gilt als einer der reichsten Menschen der Erde. Der Aktienwert von Tesla lag zeitweise über dem der gesamten deutschen Automobilindustrie (Bauernfeind 2022: 23). Im November 2019 wurde die Entscheidung für den Standort verkündet, im Juli 2020 war der Baubeginn, im März 2022 erfolgte die Genehmigung für das Projekt, und die Produktion von E-Autos startete bald darauf (Tabelle 2). Die Gigafactory Tesla ist damit nicht nur ein neues Großprojekt, sondern auch ein in Rekordzeit genehmigtes Großprojekt in Deutschland (LfU 2022).

Zur Genehmigung der Fabrik wurde ein immissionsrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt, da es sich um eine genehmigungsbedürftige Anlage nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz handelt. Das Verfahren stand unter Leitung des Landesamtes für Umwelt (LfU) Brandenburg und dauerte von Dezember 2019 bis März 2022. Parallel wurde von Tesla eine wasserrechtliche Erlaubnis beantragt, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen wurde. Insgesamt wurden im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Tesla nach § 8a Bundes-

Immissionsschutzgesetz<sup>1</sup> 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. Die Antragsunterlagen für das Projekt umfassen insgesamt 23.600 Seiten in 66 Aktenordnern. Tabelle 2 stellt eine Chronologie wichtiger Ereignisse in diesem Verfahren dar.

Die wesentliche planerische Voraussetzung für die Standortentscheidung war die bestehende Ausweisung eines großen Industriegebietes in der Bauleitplanung durch die Ge-

<sup>1</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist.



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

meinde Grünheide. Die bewaldeten Flächen am Berliner Autobahnring waren bis zum Verkauf an Tesla im Besitz des Landes Brandenburg und wurden in der Zeit der DDR durch die Staatssicherheit genutzt. Bereits 2001 wurden die Flächen aus dem Landschaftsschutzgebiet gelöst und von der Gemeinde im Bebauungsplan „Freienbrink Nord“ als Industriegebiet ausgewiesen, der mit seinem Inkrafttreten im Jahr 2004 Baurecht geschaffen hat. Die erhoffte Ansiedlung eines BMW-Werkes in Grünheide scheiterte damals in der Standortkonkurrenz mit Leipzig, der Bebauungsplan blieb dennoch weiter in Kraft. Einschränkungen für eine mögliche Ansiedlung entstanden jedoch 2019, als große Teile des Gebietes durch eine neue Trinkwasserschutzverordnung als Trinkwasserschutzgebiete IIIA und IIIB ausge-

wiesen wurden (vgl. Abbildung 2).<sup>2</sup> Um die Ansiedlung von Tesla in Grünheide zu ermöglichen, wird 2020 der Bebauungsplan parallel zum Genehmigungsverfahren innerhalb kürzester Zeit mit großer Mehrheit durch die Gemeindevertretung geändert. Im Zuge des Änderungsverfahrens werden die gesetzlich vorgesehene frühzeitige und ordentliche Beteiligung sowie eine öffentliche Informationsveranstaltung

<sup>2</sup> Die weiteren Schutzzone III A und III B dienen dem Schutz vor weitreichenden Beeinträchtigungen, insbesondere vor nicht oder nur schwer abbaubaren chemischen oder radioaktiven Verunreinigungen. Nach der Verordnung des Wasserschutzgebietes sind in diesen Zonen eine Vielzahl von Nutzungen verboten (Gemeinde Grünheide 2020a: 25–33).

**Tabelle 3** Chronologie: Das Änderungsverfahren des Bebauungsplanes „Freienbrink Nord“

Zeitpunkt	Ereignis	Ergebnis
27. Februar 2020	Gemeindevertretung beschließt Einleitung des Änderungsverfahrens	15 Ja-Stimmen, eine Enthaltung
April 2020	Erster Änderungsentwurf	
Mai-Juni 2020	Frühzeitige Beteiligung – viele Daten liegen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor	Ergebnisse fließen in den Änderungsentwurf mit ein
10. September 2020	Öffentliche Informationsveranstaltung zum Stand des Verfahrens	Großes Interesse lokaler Bevölkerung
Oktober-November 2020	Ordentliche Beteiligung der Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange	84 Einwendungen (Öffentlichkeit), 445 Seiten Abwägung
15. Dezember 2020	Gemeindevertretung beschließt Änderung des Bebauungsplanes	16 Ja-Stimmen, 2 Nein-Stimmen

durchgeführt. Tabelle 3 fasst die Schritte und Ereignisse des Bebauungsplanverfahrens zusammen.

### 3.2 Gegenstand: Konflikttypen

Die Ansiedlung von Tesla ist ein Fallbeispiel für ein Großprojekt, bei dem sich mehrere Konfliktdimensionen auf komplexe Weise überlagern. Folgende Konflikttypen (vgl. Bornemann/Saretzki 2018) lassen sich unterscheiden:

Erstens handelt es sich um einen klassischen *Interessenkonflikt* zwischen Wirtschaft und Umwelt. Die Ansiedlung des Werkes wird von der Politik im Land Brandenburg und der Gemeinde vor allem mit wirtschaftlichen Argumenten forciert: private Investitionen in Milliardenhöhe, Tausende neue Arbeitsplätze, technologische Innovationen, mögliche Folgeansiedlungen und hohe Steuereinnahmen. Den wirtschaftlichen Wachstumsinteressen stehen Interessen an der Erhaltung der Umwelt in der Region gegenüber. Die Gegner protestieren wegen der befürchteten negativen Auswirkungen des Großprojektes auf die Umwelt. Dazu zählen Waldrodung, Verkehr, Störfallrisiken, aber vor allem die Probleme der Verknappung von Wasser in der durch zunehmende Trockenheit bedrohten Region. Der geplante Verbrauch der Fabrik von 1,4 Mio. Kubikmeter Wasser pro Jahr entspricht etwa dem Bedarf einer Stadt mit 40.000 Einwohnern.

Die Ansiedlung von Tesla stellt zweitens einen *Machtkonflikt* mit einer asymmetrischen Verteilung von Einflussmöglichkeiten dar. Tesla ist ein machtvoller Global Player, dem als Gegner eine lokale Bürgerinitiative und Umweltverbände auf Landesebene entgegenstehen. Die Ansiedlung

von Tesla wird von vielen politischen Ebenen unterstützt: EU, Bund, Land und Landkreis, die im Mehrebenensystem auf die Gemeinde einwirken.

Drittens wird von den Gegnern des Projektes ein *Standortkonflikt* reklamiert. Das Großprojekt liegt in der Gemeinde Grünheide mit rund 9.000 Einwohnern im östlichen Umland von Berlin. Grünheide ist eine kleine amtsfreie Gemeinde ohne Stadtrechte und ohne zentralörtliche Funktionen. Die Gemeinde verfügt zwar über einen Autobahn- und Bahnanschluss und das Gelände der Gigafactory liegt neben dem Berliner Autobahnring und einem Güterverkehrszentrum. Grünheide ist mit seinen Ortsteilen bisher durch dörflich-ländliche Siedlungsstrukturen geprägt, weite Teile des Gemeindegebietes bestehen aus Landschafts- und Naturschutzgebieten im Dahme-Müggel-Spree-Seengebiet. Ein Standortkonflikt besteht aus der Sicht der Gegner, weil große Teile des Fabrikgeländes in einem Trinkwasserschutzgebiet liegen.

Viertens lässt sich ein *Wertekonflikt* zwischen Wachstum und Erhaltung feststellen, der auch in einer Spaltung der örtlichen Bevölkerung zum Ausdruck kommt: Ein Teil der Bürgerschaft begeistert sich für die Technologie von Tesla, sieht die Person Elon Musk als Visionär, demonstriert für die Ansiedlung mit dem Slogan „Welcome Tesla“, gründet die Bürgerinitiative „Grünheide for future“ und begrüßt das erwartete Wachstum der Gemeinde. Auf der anderen Seite kämpft vor allem die örtliche „Bürgerinitiative Grünheide“ für die Erhaltung der Lebensqualität, die Sicherung der Wasserressourcen und demonstriert mit dem Slogan „Tesla oder Trinkwasser“.

Im Laufe der beiden Planungsverfahren wird die Beteiligung selbst zunehmend zum Gegenstand von Konflikten. Dabei steht nicht nur die Fabrik mit ihren Umweltauswirkungen in der Kritik, sondern auch die Art und Weise, wie der Bau durch die Behörden schrittweise genehmigt wird und wie begrenzt der Einfluss der Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen wahrgenommen wird. Diese *Verfahrenskonflikte* werden in Kapitel 4 vertiefend analysiert.

### 3.3 Die Akteure

Vor einer Analyse der Austragung der Konflikte im Genehmigungsverfahren werden zunächst die wichtigsten Akteure, deren Motive, Rollen und Koalitionen beschrieben. Dabei wird auch bereits zwischen Befürworterinnen/Befürwortern und Gegnerinnen/Gegnern, Kritikerinnen/Kritikern des Projektes sowie weiteren Beteiligten wie der Genehmigungsbehörde und den Gerichten unterschieden. Der Grad der Gegnerschaft variiert zwischen einer grundsätzlichen Ablehnung des Projektes und des Investors, einer Ablehnung des Standorts, konkreten Einwänden gegen das Projekt bis hin zu einer Kritik an den Defiziten der Be-

teiligungsverfahren. Die Kategorie der antagonistischen ‚Feindschaft‘ trifft auf eine extremistische Gruppe zu, die einen Brandanschlag verübt hat.

*Die Genehmigungsbehörde* Das Verfahren wird vom Landesamt für Umwelt Brandenburg geleitet, einer nachgeordneten Behörde des Landesumweltministeriums. Das Agieren der Behörde in diesem Genehmigungsverfahren ist im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) geregelt. Die Behörde prüft demnach die Vollständigkeit der Antragsunterlagen, veröffentlicht das Vorhaben über amtliche Bekanntmachungen, Internet oder Tageszeitungen, holt die Stellungnahmen der Behörden, Verbände und der Öffentlichkeit ein, kann die Einwendungen mit dem Antragsteller und den Einwendenden erörtern und trifft innerhalb einer bestimmten Frist eine Entscheidung, die schriftlich zu begründen ist. Die Genehmigung kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigungsbehörde ist im Verfahren der Neutralität verpflichtet und an keine Weisungen aus der Politik gebunden. Da in vielen Konfliktfällen gegen Genehmigungen geklagt wird, ist es auch in diesem Fall das oberste Ziel der Behörde, die Entscheidung über die Genehmigung rechtssicher zu machen.

*Der Investor Tesla* Der Investor Tesla bezeichnet die Beschleunigung der Energie- und Verkehrswende auf globaler Ebene als eigene „Mission“ des Unternehmens (Tesla Manufacturing Brandenburg 2021: o. S.). Damit wird das Projekt der Gigafactory vom Investor an erster Stelle mit Gemeinwohlzielen auf globaler Ebene begründet, nicht mit privatwirtschaftlichen Wachstums- oder Profitinteressen. Der Investor übt auf das Genehmigungsverfahren für die Gigafactory von Anfang Druck aus, der eng mit seiner Rolle als Global Player zusammenhängt. Zentrale Merkmale der Strategie von Tesla sind – neben einer spärlichen Öffentlichkeitsarbeit – der hohe Zeitdruck, die Risikofreudigkeit sowie eine rollierende Planung (rolling wave planning), die in einzelnen Zeitintervallen unfertige Pläne schrittweise konkretisiert und laufend überarbeitet.

Der hohe Zeitdruck, den der Investor auf das Genehmigungsverfahren und die Baustelle ausübte, wurde in den Medien auch als „Tesla-Tempo“ (Metzner 2020b; Metzner 2021b) beschrieben. Das ursprüngliche Ziel von Tesla war es, bereits 20 Monate nach der Standortentscheidung mit der Produktion zu beginnen. Das Vorbild von Tesla für diese kurze Bauzeit war die dritte Gigafactory Shanghai in China. Der Bau der Fabrik erfolgte deshalb parallel zum Hauptgenehmigungsverfahren. Bereits vor der finalen Genehmigung wurde die Fabrik baulich komplett fertiggestellt.

Die Fabrik in Grünheide wurde auf eigenes Risiko des Investors fertiggestellt, noch bevor die finale Hauptgeneh-

mung vorlag. Dazu wurden vom Landesumweltamt insgesamt 19 Teilzulassungen erteilt – von der Rodung des Waldes bis zur Probeproduktion von Autos. Tesla ging als erster Investor in Deutschland dabei das Risiko ein, im Falle einer Nicht-Genehmigung den früheren Zustand des Geländes wiederherstellen zu müssen. Dazu musste das Unternehmen eine Sicherheitsleistung von 100 Mio. Euro an das Land leisten. Da solche Sicherheitsleistungen nicht durch Bankkredite gedeckt werden, erfolgte die Finanzierung aus dem eigenen Firmenvermögen (Tes 13).

Die Bauanträge für die Gigafactory wurden vom Investor zu Beginn des Genehmigungsverfahrens nicht vollständig eingereicht, sondern als eine rollierende Planung (Tes 09; Tes 13). Tesla selbst beschreibt seine Philosophie wie folgt: „Es ist unrealistisch und mit Blick auf den engen Zeithorizont zudem kontraproduktiv, von den Antragstellern zu erwarten, dass sie zuerst einen detaillierten, vollständig ausgearbeiteten Masterplan entwickeln und dann auf dessen vollständige Genehmigung warten, bevor sie die Möglichkeit haben, technisch oder planerisch unvermeidliche Anpassungen vorzunehmen“ (Tesla Manufacturing Brandenburg 2021: o. S.). Die Baupläne für die Gigafactory wurden durch diese Vorgehensweise teilweise grundlegend geändert. So wurden die Pläne für den Bau der Batteriefabrik auf dem Gelände erst im Juni 2021 vom Investor nachgereicht, im Genehmigungsverfahren wurde zunächst nur eine Lagerhalle beantragt. Durch technologische und bauliche Planänderungen wurde – auch als Reaktion auf Proteste – der Wasserverbrauch der Fabrik deutlich reduziert.

*Die Befürworter* Das Land ist für die Ansiedlung von Tesla der maßgebliche Akteur, da es die Bewerbung im Standortwettbewerb des Investors vertritt und eine Task-Force initiiert. Das Land unterstützt das Projekt in vielerlei Hinsicht: Es verkauft als Eigentümer die Waldflächen an den Investor, finanziert Teile der öffentlichen Infrastrukturen für das Projekt, beschleunigt das Bebauungsplanverfahren durch die Beauftragung einer landeseigenen Gesellschaft und fördert die Erschließung neuer Wasserquellen zur Sicherung der weiteren Ausbaustufen des Werkes. Als Befürworter des Projektes tritt vor allem der Wirtschaftsminister auf, der aufgrund seines hohen persönlichen Engagements für das Projekt und seiner mehrfachen Treffen mit Elon Musk in den Medien auch als „Mister Tesla“ (Nejezchleba 2021; Metzner 2022) bezeichnet wird.

Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (2019) und der Integrierte Regionalplan Oderland-Spree (2019) geben keine konkreten Vorgaben für das Gewerbegebiet, das bereits in früheren Landesplänen für großflächige gewerblich-industrielle Ansiedlungen reserviert wurde. Der Landesentwicklungsplan sieht allgemein vor, dass großflächige Vorsorgestandorte „nur in konflikt-

armer Lage“ in Bezug auf benachbarte Raumnutzungen ausgewiesen werden sollen (GL 2019: 55). Die Landes- und Regionalplanung ist bei der Standortentscheidung nicht direkt beteiligt, gibt im Laufe des Genehmigungsverfahrens aber positive Stellungnahmen zu dem Projekt und den einzelnen Vorabzulassungen ab. Weiterhin erarbeitet sie bereits vor der Genehmigung ein landesplanerisches Umfeldkonzept (GL 2021). Dieses Konzept beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Ansiedlung hauptsächlich auf den Wohnungsmarkt und geht von hohen Zuzugsraten in die Region zwischen Berlin und Frankfurt (Oder) aus.

Die wichtigste planerische Voraussetzung für das Projekt ist die Ausweisung eines großen Industriegebietes in der Bauleitplanung durch die Gemeinde Grünheide. Der Bebauungsplan „Freienbrink-Nord“ ist im Jahr 2004 in Kraft getreten. Die Ansiedlung eines großen Unternehmens auf dem Standort blieb auch nach dem Scheitern der BMW-Ansiedlung im Jahr 2001 ein wichtiges Ziel des Bürgermeisters. Dieser spricht nach der Zusage von Tesla von einem „Lottogewinn“ für Grünheide. Eine mögliche Aufhebung des Bebauungsplans wurde durch die Gemeindevertretung in der Zwischenzeit nicht vollzogen. Dies wird in den Interviews mit dem „politischen Druck“ auf die Gemeindevertreterinnen und -vertreter (Tes 04), einer fachlichen Überforderung der ehrenamtlichen Gemeindevertreterinnen und -vertreter (Tes 04) und einer fehlenden demokratischen Diskussionskultur in Grünheide (Tes 06) begründet. Die für die Ansiedlung von Tesla notwendige Änderung des Bebauungsplans wird 2020 mit großer Mehrheit durch die Gemeindevertretung beschlossen. Nur zwei Vertreter der AfD stimmten dagegen, das Bürgerbündnis stimmte unter Vorbehalt zu.

Der Landkreis Oderland-Spree ist bei dem Projekt durch die Mitwirkung in der Task-Force Tesla und durch die Erteilung der Baugenehmigung im Bebauungsplanverfahren der Gemeinde involviert. Der Landkreis unterstützt die Ansiedlung der Gigafactory, der Landrat weist jedoch auch auf negative Auswirkungen und Kommunikationsdefizite im Rahmen des Großprojektes hin.

Land, Landkreis und Gemeinde bilden seit der Bewerbung um das Großprojekt eine Wachstumskoalition, um die Ansiedlung von Tesla zu realisieren. Die Landesregierung setzt schon vor Beginn des Genehmigungsverfahrens eine „Task Force Tesla“ aus Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Landesministerien, des Landkreises und dem Bürgermeister der Gemeinde unter Leitung des Ministerpräsidenten ein. Neben diesen öffentlichen Akteuren sind auch Vertreterinnen und Vertreter des Unternehmens Tesla Mitglied. Die Task-Force arbeitet nicht öffentlich, Protokolle dieses Gremiums liegen nicht vor.

*Die Gegner* Die Gegnerinnen und Gegner des Projektes formieren sich auf lokaler Ebene vor allem in der „Bür-

gerinitiative Grünheide“, welche sich aus Anwohnerinnen und Anwohnern in Grünheide und der Nachbargemeinde Erkner zusammensetzt. Diese organisieren öffentliche Demonstrationen und Exkursionen, betreiben Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, stimmen sich mit Umweltverbänden und Gemeindevertreterinnen und -vertretern ab und nehmen mit Einwänden am Beteiligungsverfahren teil. Außerdem starten sie die Petition „Stoppt Tesla! Rettet unser Trinkwasser“. Die Bürgerinitiative lehnt den Standort und die Erweiterung des Projektes grundsätzlich ab: „Wir sind strikt dagegen, weil sich die ganzen Konflikte ja dann weiter zuspitzen“ (Tes 01).

Unterstützt wird die Bürgerinitiative auf Landesebene von den Naturschutzverbänden Grüne Liga, NABU, BUND und Naturfreunde. Insbesondere Grüne Liga und NABU treten dabei als aktive Gegner des Projektes auf. Daneben tritt zeitweise auch der „Verein für Landschaftspflege und Artenschutz“ aus Bayern auf, um gegen die Rodung des Waldes vorzugehen. Die Umweltverbände nehmen ihr Recht auf Einwände in den Beteiligungsverfahren wahr, beschaffen sich Zugang zu Dokumenten, legen mithilfe von Anwälten Widersprüche bei den Behörden ein und reichen mehrere Klagen vor den Verwaltungsgerichten ein. Die Kritik richtet sich dabei anfangs zunächst auf die negativen Umweltauswirkungen, wie Waldrodung, Artenschwund, Verkehr, Wasserknappheit und Störfallrisiken. Im Laufe des Verfahrens kritisieren die Umweltverbände mehr und mehr das Verfahren selbst: die behördliche Praxis der vielen Vorab-Zulassungen und die Einschränkung der Beteiligungsrechte mit den Argumenten des Klimaschutzes und der Energiewende (Tes 05).

Als ein weiterer Gegner tritt die „Vulkangruppe“ aus linksextremen Aktivistinnen und Aktivisten auf, die im Mai 2021 einen Brandanschlag auf der Baustelle verüben. In einem Bekenner schreiben heißt es: „Tesla ist weder grün, ökologisch noch sozial. Tesla ist ein Konzern, der weltweit Raubbau betreibt, Lebensgrundlagen zerstört sowie koloniale Ausbeutungsverhältnisse nutzt und herstellt. Unser Feuer steht gegen die Lüge vom grünen Automobil.“ Die Gruppe wendet sich gegen „den grünen Kapitalismus“, die „patriarchalen Allmachtsphantasien“ von Elon Musk und kritisiert, dass er „baurechtliche Bedingungen wie ein Feudalherr“ durchsetzt und „alle Einwände gegen den drohenden Wassermangel ignoriert“.<sup>3</sup> Der Brandanschlag bleibt eine Episode und hat keine weiteren Auswirkungen auf das Projekt.

*Die Kritiker: der Wasserverband* Neben den Gegnern treten auch Kritiker auf, die auf Probleme der Ansiedlung

<sup>3</sup> <https://de.indymedia.org/node/149209> (05.04.2023).

hinweisen. Einer der wichtigsten Kritiker ist der Chef des Wasserverbandes Strausberg-Erkner (WSE). Dieser weist mehrfach und öffentlichkeitswirksam auf die Probleme der Wasserknappheit in der Region und die drohenden Engpässe bei der Trinkwasserversorgung hin. Er kritisiert auch das Landesumweltamt: „Wir wünschen uns, dass unsere Bedenken im Genehmigungsverfahren endlich ernst genommen werden“ (Metzner 2021a). Weiter äußert er sich: „Ich kann nicht verstehen, dass man sich so vor dem Investor kniet. [...] Wir sind keine Gegner von Tesla. Aber unsere Aufgabe ist es nicht Tesla zu bevorzugen“ (Metzner 2021c). Der Wasserverband schließt einen Liefervertrag für die erste Ausbaustufe mit Tesla, lehnt aber die Erweiterung der Gigafactory um eine Batteriefabrik ab. Als erster Wasserverband in Deutschland rationiert er die Wasserversorgung für die Verbraucherinnen und Verbraucher und lehnt neue Bebauungspläne der Gemeinden aufgrund der Wasserknappheit ab.

*Die Verwaltungsgerichte* In vielen Konfliktfällen enden Planungsverfahren mit Klagen der Gegner. Damit verlagert sich die Konfliktarena aus den Beteiligungsverfahren in die Gerichte (Diller 2018). Im Fall der Gigafactory haben die Umweltverbände mehrfach vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) geklagt: gegen die Rodung des Waldes und gegen den vorzeitigen Test von Maschinen. Nach einer Ablehnung durch das Verwaltungsgericht wurden diese Klagen auch durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg abgelehnt.

### 3.4 Austragung der Konflikte: Die Beteiligung der Öffentlichkeit

Sowohl für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren als auch für Bauleitplanverfahren ist die öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der zugrunde liegenden Unterlagen gesetzlich vorgeschrieben. Während der Frist zur Auslegung der Unterlagen können ‚die Öffentlichkeit‘ sowie die anerkannten Umweltverbände und Behörden als Träger öffentlicher Belange Einwände erheben. In einem Erörterungstermin können die Einwendungen mit dem Antragsteller und den Einwendenden erörtert werden. Ein solcher Termin findet im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, nicht aber für die Änderung des Bebauungsplanes statt.

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 einwöchige Anhörung stellt den Höhepunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens dar. Die Gegnerinnen und Gegner sprechen von einem „kleinen Volksaufstand“ (Tes 01), andere Beobachterinnen und Beobachter von einem „Showdown“ (Tes 03). Das Wortprotokoll der Anhörung umfasst 1.233 Seiten (LfU 2020). Eine Auswertung des Protokolls zeigt, dass viele Aspekte, Fragen und Kritikpunkte, welche die Einwendenden 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).

Durch weitere Planungsänderungen der Gigafactory und den Antrag auf den Bau einer zusätzlichen Batteriefabrik auf dem Gelände wird eine dritte öffentliche Auslegung erforderlich. Die Anhörung der Einwände findet als Online-Beteiligung im September 2021 statt. Eine von den Gegnerinnen und Gegnern geforderte öffentliche Präsenzveranstaltung wird vom Landesumweltamt mit der Corona-Pandemie und Platzgründen abgelehnt. Die Online-Beteiligung muss

im November 2021 wiederholt werden, weil eine Frist zur Bekanntmachung nicht eingehalten wurde. Es gehen viele neue Einwendungen ein, insgesamt erhöht sich die Zahl der Einwendungen auf 814. Das Landesumweltamt veröffentlicht die anonymisierte Liste der Einwendungen in einer Abwägungstabelle, die 488 Seiten umfasst (LfU 2021).

Weitaus weniger öffentliche Aufmerksamkeit erfährt das parallel stattfindende Änderungsverfahren des Bebauungsplans „Freienbrink Nord“. Die Gemeinde Grünheide stimmt im Dezember 2020 mit einer großen Mehrheit den Änderungen zu, welche überwiegend verkehrliche Aspekte umfassen. Dabei gibt es zwar kontroverse Debatten, allerdings in einem „Rahmen [...], der nicht bösartig war“ (Tes 11). Während der Auslegungsfrist im Oktober gehen 84 Einwendungen der Öffentlichkeit ein. Diese greifen vielfach Konfliktpunkte aus dem Genehmigungsverfahren auf – die Wasser- und Abwasserentsorgung, den Naturschutz sowie Kritik am Tempo des Verfahrens. Zudem wird die Rechtmäßigkeit des alten Bebauungsplans wie auch dessen Weiterverwendung angezweifelt. Auf den Regelungsinhalt haben die Einwendungen keine direkten Auswirkungen. In der Abwägung erfolgt in Bezug auf die Wasserversorgung der Hinweis, „ob für die konkreten Vorhabenplanungen des Eigentümers hingegen ausreichende Wassermengen jetzt und künftig zur Verfügung stehen, ist nicht Gegenstand des Bebauungsplanverfahrens, sondern der nachgeordneten Genehmigungsverfahren“ (Gemeinde Grünheide 2020b: 308). Das Verfahren ist von einem hohen Zeitdruck gekennzeichnet: Es bleibt knapp ein Jahr, damit der Bebauungsplan nicht zur Verzögerung für das Genehmigungsverfahren wird, was eine „Zumutung für alle Beteiligten“ darstellt (Tes 12). Zum Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung liegen relevante Daten teils noch gar nicht vor. Die Durchführung gelingt somit nur durch eine intensive Abstimmung zwischen den Planungsverantwortlichen und Trägern öffentlicher Belange (Tes 12). Zwischen der Erstellung der beinahe 800-seitigen Abwägungsergebnisse und der Abstimmung in der Gemeindevertretung vergehen lediglich zwei Wochen.

So verbleibt das Änderungsverfahren für den Bebauungsplan, welches als Ausdruck kommunaler Planungshoheit die Ansiedlung von Tesla demokratisch legitimiert, als funktionale Notwendigkeit im Hintergrund des Genehmigungsverfahrens. Aufgrund der Gleichzeitigkeit beider Verfahren ist nicht direkt ersichtlich, wo Bürgerinnen und Bürger ihre Einwände sachgerecht vorbringen und diskutieren können. Es bleibt wenig Raum für Gemeindevertreterinnen und -vertreter, eine unabhängige und informierte Entscheidung zu treffen, zumal acht Anträge auf Vorabzulassungen im Dezember 2020 bereits vom Landesumweltamt bewilligt sind. „Wir hatten dann ja auch sage ich mal Fachpersonal da, die uns das erklärt haben, warum der [Bebauungsplan] geändert werden muss“ (Tes 11). Dennoch lässt sich nicht

abschließend erklären, warum die Öffentlichkeit am Bebauungsplanverfahren so viel weniger teilnimmt.

### 3.5 Entscheidung über Konflikte

Im Ergebnis des Beteiligungsverfahrens wird das Projekt Anfang März 2022 durch das Landesumweltamt genehmigt (LfU 2022). Der Genehmigungsbescheid setzt sich auch ausführlich mit den Einwänden auseinander und begründet deren überwiegende Ablehnung. Auch die Einwände bezüglich der unzureichenden Wasserversorgung in der Region und einer befürchteten Grundwasserabsenkung werden zurückgewiesen (LfU 2022: 402–405). Die Wasserversorgung gilt in der ersten Ausbaustufe aufgrund der Lieferverträge für die Fabrik als gesichert. Der Standort für die Fabrik wird darin unter anderem als „herausragende Standortgunst“ und „konfliktarme Lage“ bewertet (LfU 2022: 357). Der Genehmigungsbescheid enthält mehr als 400 Auflagen, davon 96 zum Trinkwasserschutz. Gegen die Genehmigung haben die Umweltverbände Widerspruch eingelegt, bisher noch keine Klage.

## 4 Konfliktdynamiken: Streit um das Verfahren

Welche Antworten erhielt ich auf die Leitfrage, welche Rolle die Partizipation im Rahmen der Planungsverfahren hat, um Konflikte zu regeln und zu schlichten? Fast alle Interviewten stimmen darin überein, dass die Praxis der Beteiligung in den Verfahren nicht dazu beigetragen hat, die vorhandenen Konflikte zu schlichten, sondern diese teilweise sogar verschärft haben. „Die Anhörung kann den Konflikt nicht schlichten. Aber es ist wichtig, [...] selbst wenn die Ergebnisse äußerst mager sind“ (Tes 06). Nach Ansicht der Gegnerinnen und Gegner „wurden die Bürger außen vor gelassen. [...] Und daher liegt der Frust ja auch so tief bei einigen Leuten, dass sie sagen, also die machen hier irgendwas und wir werden dann zum Schluss vor vollendete Tatsachen gestellt und der Konflikt lässt sich nicht mehr auflösen“ (Tes 01). Auch aus der Sicht einer Gemeindevertreterin haben sich die Konflikte eher verschärft, „weil sage ich mal, die Bürger sich natürlich auch nicht so mitgenommen fühlen“ (Tes 11). Ein Vertreter der überörtlichen Planung geht davon aus, „dass sich die Fronten eher verhärtet haben“ (Tes 09). Das folgende Kapitel geht auf drei Verfahrenskonflikte ein, welche die institutionellen Rahmenbedingungen der Konfliktaustragung infrage stellen.

#### 4.1 Standortentscheidung ohne Alternativen

Da der Standortwettbewerb nach den Spielregeln des Investors streng vertraulich verlief, waren zwar einzelne politische Repräsentantinnen und Repräsentanten aus der Gemeinde, dem Landkreis und dem Land eingeweiht, die Öffentlichkeit wurde jedoch von der Standortentscheidung überrascht. Der Vertreter eines Umweltverbandes sagt: „Es war sicher ein großes Problem für das ganze Vorgehen, dass für die Öffentlichkeit und auch die Gemeinde diese Nachricht völlig unvorbereitet kam. Normal ist erstmal ein Raumordnungsverfahren. Also ein längerer mehrstufiger Planungsprozess bei solchen großen Verfahren. Hier war es teilweise nicht erforderlich, weil es den Bebauungsplan gab. [...] Und die Menschen in der Region müssen natürlich zu Recht fürchten, dass sich der Charakter dieses Ortes, – Grünheide, der Name ist ja auch quasi Programm – dann grundlegend ändert. Und dazu hat es keine Diskussion gegeben“ (Tes 07). Damit wurde in einem kleinen Kreis über die Ansiedlung eines Großprojektes mit enormen räumlichen Wirkungen entschieden. Mehrere Einwände im Beteiligungsverfahren kritisieren, dass der Standort ungeeignet, nach den Grundsätzen der Raumordnung abzulehnen sei und fordern ein Raumordnungsverfahren. Die Behörde verweist darauf, dass kein Raumordnungsverfahren durchzuführen sei (LfU 2021: 297–298) und im Rahmen des Genehmigungsverfahrens keine Pflicht zur Prüfung von alternativen Standorten besteht. Ein Raumordnungsverfahren für das Großprojekt wird nicht in Erwägung gezogen, weil der vorhandene Bebauungsplan bereits Baurecht geschaffen hat (Tes 03; Tes 09). Eine raumplanerische Prüfung von Alternativen liegt damit außerhalb des Genehmigungsverfahrens. Demgegenüber weisen Vertreter überörtlicher Planungsbehörden darauf hin, dass die Gemeindevertretung Grünheide das Änderungsverfahren des Bebauungsplans als Chance zu einem demokratischen Streit über die Ansiedlung nicht genutzt hat (Tes 08; Tes 09; Tes 13).

#### 4.2 Beschleunigung versus demokratische Beteiligung

Der Investor übt mit der frühzeitigen Terminfestlegung für die Produktion von Anfang an einen großen Zeitdruck zur Beschleunigung des Verfahrens aus. In einem Brandbrief an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (*Amicus Curiae*) weist das Unternehmen auf die Dringlichkeit der Energie- und Verkehrswende hin und fordert eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens, da es sich um ein nachhaltiges Projekt handele, das dem Klimaschutz diene (Tesla Manufacturing Brandenburg 2021). Gegenüber der globalen Dringlichkeit des Klimaschutzes würden „relativ geringfügige, lokale negative Auswirkungen auf Umwelt

und Natur“ (Tesla Manufacturing Brandenburg 2021: o.S.) in den Genehmigungsverfahren übermäßig stark berücksichtigt. Die Genehmigungsverfahren in Deutschland werden als zu langsam und veraltet kritisiert. In dem Schreiben dringt Tesla auf eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens, unterstützt aber auch „uneingeschränkt die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung“ und bezeichnet diese als „ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Gesamtqualität einer Genehmigungsentscheidung und Akzeptanz von Projekten“ (Tesla Manufacturing Brandenburg 2021: o.S.). Um jedoch einen „Missbrauch“ der Öffentlichkeitsbeteiligung zu verhindern, macht das Unternehmen zwei Vorschläge zur Beschleunigung der Beteiligungsverfahren: Statt einer physischen Anhörung, die „Lautstärke statt Substanz belohnt“, solle es zukünftig digitale Beteiligungsformate geben. Und statt wörtlicher Protokolle soll es inhaltliche Zusammenfassungen durch die Behörden geben (Tesla Manufacturing Brandenburg 2021: o.S.).

Die Forderung nach einer Beschleunigung der Beteiligung steht dabei im Konflikt mit den Erwartungen an eine demokratische Beteiligung der Öffentlichkeit in Deutschland. Ein Vertreter der überörtlichen Planung sagt: „Die Frage ist für mich, mit welcher Erwartung schickt man die Öffentlichkeit, die Menschen, die Beteiligten in solche Verfahren? Das ist eigentlich für mich der *Casus knacksus*. Und ich glaube, dass die Genehmigungsbehörden [...] schlecht darin sind, die Erwartungshaltungen so zu managen, dass nicht die Erwartungen in eine völlig falsche Richtung gehen“ (Tes 08). Eine verbreitete Erwartung an den Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren ist, dass dabei eine demokratische Debatte geführt wird. Eine Einwanderin sagt: „Zumindest aber erwarte ich doch an der Stelle, dass dort auch eben die Einwendungen und die dazu eingegangenen Repliken oder Einschätzungen der Behörde eben erörtert werden. Das ist in gewisser Weise ein beidseitiger Austausch, der auch [...] im Idealfall dazu dienen soll, irgendeine Konsensfindung zu haben. Das ist natürlich bei solchen Vorhaben mit entgegengesetzten Positionen vielleicht nicht unbedingt das Naheliegendste, aber es sollte doch zumindest eine gewisse Verständigung erreicht werden“ (LfU 2020: 192). Im Beteiligungsverfahren werden von den Einwendenden weitere demokratische Defizite reklamiert. Ein schriftlicher Einwand beklagt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich pro forma durchgeführt würde. Dies wird von der Behörde verneint (LfU 2021: 74). Ein anderer schriftlicher Einwand lautet: „Es fand keine hinreichend öffentliche Diskussion über die Vor- und Nachteile des Projektes statt“ (LfU 2021: 75). Ein anderer Einwand kritisiert den „fehlenden politischen und gesellschaftlichen Diskurs“ (LfU 2021: 481) zu dem Großprojekt. In der Stellungnahme der Behörde heißt es dazu: „Rein vorsorglich

ist darauf hinzuweisen, dass eine öffentliche Diskussion des Für und Wider zu einem immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Vorhaben nicht vorgesehen ist“ (LfU 2021: 74–75). Die Begründungen des Landesumweltamtes zeigen, dass die formelle Beteiligung der Öffentlichkeit im Kontext des Genehmigungsverfahrens nicht dazu dient, einen Streit öffentlich auszutragen. Die Beteiligung dient auch nicht dazu, eine öffentliche Arena bereitzustellen, in der die Befürworter und Gegner des Projektes aufeinandertreffen. Eine Konfrontation zwischen Befürwortern und Gegnern des Projektes im Sinne einer agonalen Arena findet im Rahmen der Anhörung kaum statt. Der Projektträger Tesla bleibt in dem Anhörungsverfahren vielmehr ein passiver Teilnehmer. Auch politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger melden sich in der Erörterung nicht aktiv zu Wort, deshalb muss die Behörde die Rolle als Blitzableiter für die Bürgerinnen und Bürger übernehmen. Damit beschränkt sich die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Praxis im Wesentlichen auf die Erörterung von Einwänden. Diese Einwände werden von der leitenden Behörde auf eine transparente Weise gesammelt und aufgelistet und mit einer Stellungnahme beantwortet.

Ein wichtiger 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 demokratischen Defizite des Genehmigungsverfahrens (Tes 01; Tes 02; Tes 05). Sie reklamieren Demokratiedefizite bei der Genehmigung des Projektes: „Da ist nur Frust. [...] Und die Landesregierung ist dafür verantwortlich, das 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“ (Metzner 2020a). 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).

#### 4.3 Ergebnisoffenheit versus Vorentscheidungen

Die Ergebnisoffenheit eines Verfahrens gilt in der Partizipationsforschung als eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Bürgerbeteiligung. Viele Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich aus der Erwartung heraus, Einfluss auf eine Entscheidung ausüben zu können. Wenn eine Entscheidung bereits feststeht, verliert die Bürgerbeteiligung ihre legitimatorische Grundlage. Zu Beginn der Anhörung in der Stadthalle Erkner im September 2020 versichert der Leiter des Verfahrens: „Das Genehmigungsverfahren ist offen“ (LfU 2020: 23; LfU 2022: 336).

Die Ergebnisoffenheit des Verfahrens wird von den Gegnerinnen und Gegnern bereits zu einem frühen Zeitpunkt angezweifelt, da Tesla durch den schnellen Baufortschritt irreversible Fakten geschaffen habe. In der Stellungnahme der Umweltverbände heißt es: „Die auf Basis der vorzeitigen Zulassungen in überwältigendem Tempo entstandenen Rohbauten und noch entstehenden Werkhallen, Anlagenteile und finaler Werksstraßen lässt diesen Genehmigungsdruck unmittelbar spürbar werden. Bei einem solchen Sachverhalt aber wird das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens durch die seitens des Vorhabenträgers zwischenzeitlich geschaffenen Fakten schlichtweg präjudiziert“ (Landesbüro anerkannter Naturschutzverbände 2020: o. S.).

Gegen eine Ergebnisoffenheit des Verfahrens sprechen auch die Bedingungen für Vorabgenehmigungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz, wonach diese eine positive Prognose durch die Behörde voraussetzen: „1. wenn mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann, 2. ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse des Antragstellers an dem vorzeitigen Beginn besteht und 3. der Antragsteller sich verpflichtet, alle bis zur Entscheidung durch die Errichtung der Anlage verursachten Schäden zu ersetzen und, wenn das Vorhaben nicht

genehmigt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen“ (§ 8a BImSchG). Mit dem ersten Zulassungsbescheid von Oktober 2020 geht die Behörde damit bereits von einer positiven Prognose aus (LfU 2020: 29). Diese gründet sich auf positiven Stellungnahmen der beteiligten Behörden – mit Ausnahme einer Ablehnung durch den Wasserverband. Dadurch wird deutlich, dass das Beteiligungsverfahren hauptsächlich darauf abzielt, die politische Vorentscheidung einer Genehmigung durch Prüfung aller Einwände juristisch abzusichern, die Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben zu prüfen und gegebenenfalls durch Auflagen die Genehmigungsfähigkeit zu sichern.

Damit zeigt sich ein Verfahrenskonflikt zwischen der anfangs durch die Verwaltungsbehörde proklamierten Ergebnisoffenheit des Verfahrens und einer frühen Vorentscheidung, die zu einem „Genehmigungsdruck“ führt. Im Beteiligungsverfahren wird der Vorwurf erhoben, dass eine „politische Einflussnahme und Manipulation auf die Genehmigung“ vorläge und die „Bürgerbeteiligung zur Farce verkomme“ (LfU 2021: 75). Ein politischer Druck auf den Ausgang des Verfahrens wird durch die Verwaltungsbehörde explizit verneint: „Der Vorwurf, die Genehmigungsbehörde stehe unter dem politischen Druck, die Genehmigung zu erteilen, geht ins Leere“ (LfU 2021: 74). Im Genehmigungsbescheid wird der Einwand einer Vorentscheidung zurückgewiesen (LfU 2022: 480). Allerdings ist ein derart umfassender Gebrauch des § 8a BImSchG durch den Investor „bundesweit einmalig“ (Tes13) und geht mit einem erheblich erhöhten Arbeitsaufwand für die Behörden einher.

Von den Gegnerinnen und Gegnern des Projektes wird der Konflikt als Machtkonflikt interpretiert, der zur Politikverdrossenheit und einem Misstrauen in die repräsentative Demokratie beiträgt. In einem Einwand ist von einer „fehlenden demokratischen Legitimation“ die Rede, da die Tesla-Ansiedlung „nicht zum Gegenstand der demokratischen Willensbildung“ gemacht wurde. „Die Einwander sehen ihre als ehemalige DDR-Bürger 1989 gewonnenen demokratischen Errungenschaften als gefährdet an“ (LfU 2021: 482). In einem anderen schriftlichen Einwand wird sogar behauptet, dass „das Landesamt für Umwelt als Marionette des Antragstellers agiert“ (LfU 2021:53). Die Gegnerinnen und Gegner reklamieren im Interview gravierende Demokratie- und Partizipationsdefizite in den Planungsverfahren. Bei der Anhörung der Einwendenden handele es sich um eine „Pro forma Veranstaltung“, bei der die „Demokratie verloren“ habe (Tes 01). „Die Bürger wurden nicht einbezogen und vor vollendete Tatsachen gestellt und der Konflikt lässt sich nicht mehr auflösen“ (Tes 01). Der Genehmigungsbehörde wird ein Misstrauen entgegengebracht und ihre neutrale Rolle angezweifelt. „Sie rollen Tesla den roten Teppich aus“ (Tes 01). So habe sich die Behörde die Stellungnahmen von Tesla auf die Einwände der Gegnerinnen und Gegner „im-

mer zu eigen gemacht“ (Tes 01). So entsteht bei diesen Gegnerinnen und Gegnern der Eindruck, dass eine machtvolle Koalition zwischen einem Global Player und der Landespolitik den Ausgang des Genehmigungsverfahrens frühzeitig vorentschieden hat und die Proteste, Kritiken und Einwände in der Öffentlichkeitsbeteiligung dagegen ohnmächtig bleiben. Der Vertreter eines Umweltverbandes sagt: „Da kommt irgendwas von oben, übermächtig, lässt sich da in ihrer Gemeinde nieder, haut den ganzen Wald ab. Und dann hängt die Landesregierung dahinter, Bundesregierung, die ganze Welt berichtet darüber. Wer traut sich denn da was zu sagen?“ (Tes 05). Auch der Chef des Wasserverbandes wird in der Presse mit den Worten zitiert: „Leider ist der Wille, das Projekt durchzudrücken, einfach übermächtig“ (Metzner 2021a).

## 5 Diskussion

Was lässt sich aus der Fallstudie zur Gigafactory Tesla für den Umgang von Politik und Planung mit Konflikten und die Rolle der Partizipation zur Konfliktaustragung und -schlichtung lernen?

### 5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ansiedlung der Gigafactory von Tesla ist das Ergebnis zweier paralleler Planungsverfahren: dem Genehmigungsverfahren durch das Land und dem Bebauungsplan-Änderungsverfahren durch die Gemeinde. Diese Parallelität ermöglicht es den Akteuren, sich die Verantwortung zwischen den Ebenen zuzuschieben. Das Land verweist auf die kommunale Planungshoheit, die Kommune auf das Landesprojekt.

Durch den geheimen Standortwettbewerb nach den Spielregeln des Investors und die für die Öffentlichkeit überraschende Entscheidung für den Standort sind im Genehmigungsverfahren die Entscheidungsspielräume und die Möglichkeiten der demokratischen Beteiligung von vorneherein verengt. Im Genehmigungsverfahren ist keine Möglichkeit für die informelle und frühzeitige Bürgerbeteiligung gegeben.

Der Standort Grünheide war im europaweiten Standortwettbewerb erfolgreich, weil es bereits einen gültigen Bebauungsplan gab, der Baurecht für das Großprojekt ermöglichte. Die für die Ansiedlung von Tesla notwendige Änderung des Bebauungsplans eröffnete im Rahmen der Beteiligung die Möglichkeiten für einen demokratischen Streit über das Projekt. Diese Möglichkeit für eine agonistische Konfliktaustragung wurde in der Praxis der Gemeinde aufgrund der lokalen Machtverhältnisse kaum genutzt. Beim besonders umstrittenen Thema des Trinkwasserschut-

zes bzw. der Wasserversorgung gibt es Hinweise, dass die damit verbundenen Konflikte aus dem jeweiligen Verfahren ausgeklammert und in andere Verfahren verlagert wurden. Im Bebauungsplanverfahren wird auf das Genehmigungsverfahren verwiesen, im Genehmigungsverfahren auf das getrennt laufende wasserrechtliche Verfahren. Eine Erweiterung der Gigafactory über die erste Ausbaustufe hinaus ist derzeit aufgrund der begrenzten Wasserressourcen noch nicht gesichert.

Das Genehmigungsverfahren für die Tesla-Ansiedlung stand von Anfang an unter einem hohen politischen, wirtschaftlichen und medialen Druck, der ein neutrales Agieren der Behörde erschwerte, die Ergebnisoffenheit der Entscheidung früh infrage stellte und die theoretische Möglichkeit einer Nicht-Erteilung der Genehmigung und eines vollständigen Rückbaus der Fabrik auf Kosten des Investors in der Praxis immer mehr ausgeschlossen hat. Der Druck auf das Verfahren beruhte auf dem massiven Zeitdruck des Investors und der Zusage der Landesregierung für eine schnelle Genehmigung. Die maximale Nutzung des § 8a BImSchG wird nicht nur von den Gegnerinnen und Gegnern, sondern auch von den Befürworterinnen und Befürwortern kritisch bewertet.

Die Planungsphilosophie von Tesla als amerikanischer Investor – Beschleunigung, Risikobereitschaft, rollierende Planung – steht im Konflikt mit dem deutschen Genehmigungsrecht, das von einer gründlichen Prüfung der Einwände, einer förmlichen Beteiligung und der Einreichung vollständiger Antragsunterlagen ausgeht. Auch die von beiden Seiten reklamierten Kommunikationsdefizite von Tesla haben die Konflikte zusätzlich geschürt.

## 5.2 Übertragbarkeit der Fallstudie

Die Ergebnisse der Fallstudie lassen sich nur begrenzt verallgemeinern, da die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu Tesla in mehrfacher Hinsicht einen Sonderfall darstellen: Die Größe des Projektes macht die Gigafactory zu einer außergewöhnlichen Industrieansiedlung in Deutschland und Europa. Der Firmenchef von Tesla, Elon Musk, polarisiert die Öffentlichkeit stark in Fans („Zukunfts-Visionär“) und Gegnerinnen/Gegner („grüner Kapitalist“). Zudem ist Tesla ein globaler Konzern, der eigene Spielregeln gegenüber der Politik und Verwaltung durchsetzen kann. Die Vorabzulassungen sind nur mit viel Kapital und Risikobereitschaft möglich, die andere Unternehmen nicht aufbringen können oder wollen. Schließlich entspricht die für Tesla ermöglichte Beschleunigung der Verfahren nicht der normalen Verwaltungspraxis, da damit enorme personelle und zeitliche Ressourcen der beteiligten Behörden gebunden wurden, die in anderen Fällen nicht zur Verfügung stehen (Tes 13).

Trotz dieser Sonderbedingungen ist der Fall der Gigafac-

tory Tesla in einigen Aspekten mit anderen Großprojekten und Genehmigungsverfahren in Deutschland vergleichbar: Standorte für Großprojekte werden oft durch die Politik und nicht durch die planende Verwaltung entschieden. Damit ist Tesla vergleichbar dem Großflughafen BER, dessen Standort durch die Politik in Abweichung von den Ergebnissen eines Raumordnungsverfahrens entschieden wurde. Die Tesla-Ansiedlung ist das Ergebnis einer machtvollen Koalition zwischen einem Investor und der Politik auf Landes-, Regional- und Kommunalebene, die eine Task-Force bilden. In diesem Aspekt einer politischen Mehrebenenkoalition mit einem Investor ist Tesla mit dem Projekt „Stuttgart 21“ vergleichbar. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens findet keine Prüfung von Standortalternativen statt und es gibt keine öffentlichen Debatten über das Für und Wider des Projektes. Der Fall Tesla ist auch in dieser Hinsicht mit „Stuttgart 21“ vergleichbar, da eine fehlende Diskussion von Alternativen bei diesem Projekt als eine wesentliche Ursache für die eskalierenden Konflikte betrachtet wird (Brettschneider/Schuster 2013; Thaa 2013; Wulfhorst 2013). Die von den Gegnerinnen und Gegnern wahrgenommenen demokratischen Defizite der Beteiligungsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren verstärken bei einigen Gegnerinnen und Gegnern das Misstrauen in das demokratische System und die Planungsbehörden und verschärfen antagonistische Konfliktodynamiken. In diesem Aspekt ist der Fall Tesla mit den zahlreichen Konflikten um Windenergieanlagen vergleichbar, die bei vielen Gegnerinnen und Gegnern ebenfalls zu einem Vertrauensverlust in die Planungsbehörden und die Demokratie führen (Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen et al. 2016; Eichenauer 2018).

## 5.3 Schlussfolgerungen: mehr oder weniger Beteiligung?

Aus der Fallstudie lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Planungspraxis ableiten, die zur aktuellen Diskussion gestellt werden über eine Planungsbeschleunigung und Revision von Teilnahmeverfahren (zur Revision der agonistischen Planungstheorie vgl. Kühn 2021). Bei Großprojekten treten neben den üblichen Interessen-, Werte- und Standortkonflikten auch Verfahrenskonflikte auf, die antagonistische Dynamiken entfalten können. Verfahrenskonflikte entstehen bei Großprojekten vor allem durch Standortentscheidungen ohne Diskussion von Alternativen, die Einschränkung von Beteiligungsmöglichkeiten durch die Beschleunigung und die fehlende Ergebnisoffenheit eines Verfahrens durch frühzeitige Vorentscheidungen. Dann interpretieren die Gegnerinnen und Gegner bestehende Konflikte als Machtkonflikte, Fronten zwischen Befürwortern und Gegnern von Projekten verhärten und das Misstrauen in die Institutionen der Planung und Politik verstärkt sich. Solche

antagonistischen Dynamiken widersprechen der Erwartung in der agonistischen Planungstheorie einer Zählung bzw. Kanalisierung von Konflikten.

In der Bundespolitik wird die Rekordzeit bei der Genehmigung der Gigafactory von Tesla aktuell als Vorbild diskutiert, um eine allgemeine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren zu erreichen. Die Maßnahmen für eine Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung von Bund und Ländern sehen unter anderem eine Verkürzung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Möglichkeit eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns sowie die Einschränkung von Klagewegen vor. Der Fall Tesla zeigt, dass eine Beschleunigung von Projekten zwar möglich ist, jedoch Beteiligungsdefizite zu Verfahrenskonflikten führen, welche das Misstrauen der Gegnerinnen und Gegner in die Demokratie verstärken. Eine Beschleunigung von Verfahren sollte weniger über die Einschränkung der Beteiligung, sondern eher über zusätzliches, qualifiziertes Personal in den Behörden und die Verbesserung der Kommunikation zwischen den Akteuren erreicht werden.

In der Praxis von Genehmigungsverfahren ist der Erörterungstermin eine Arena für die Austragung von Konflikten. Dessen Funktion ist in der Fachwelt umstritten. In einer engen Auffassung dient die Anhörung keiner demokratischen Debatte, sondern nur der Sammlung von Informationen durch die Behörde, welche die Belange auf ihre Erheblichkeit und die Genehmigungsfähigkeit prüft, um die Entscheidung rechtssicher vorzubereiten. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist dabei auf eine formelle Anhörung von Einwänden begrenzt und entspricht damit der untersten Stufe der demokratischen Partizipationsleiter (vgl. Arnstein 1969). Demgegenüber steht ein erweitertes Verständnis von Partizipation, wonach die Erörterung „der Befriedung konfligierender Interessen“ (Ziekow 2012: 46) dient. Diese Auffassung entspricht dem Verständnis einer agonistischen Demokratie. Um das Vertrauen in die Demokratie nicht zu untergraben, sollte die Stufe der Partizipation bei Erörterungsterminen erhöht werden, anstatt eine Abschaffung zu fordern.

In Genehmigungsverfahren von Großprojekten lassen sich Konflikte zwischen Gegnerinnen und Gegnern nicht vermeiden, ein Konsens ist oft nicht möglich. Der Erörterungstermin erweist sich allerdings für eine agonistische Arena durch die höhere Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger als nicht geeignet und kommt zu spät, um Konflikte produktiv auszutragen und zu schlichten. Um das Beteiligungsparadox aufzulösen und die kommunale Demokratie zu stärken, könnte eine frühzeitige Bürgerversammlung vor Antragstellung eingeführt werden, um Konflikte zu erkennen und den Rahmen der Verfahren und Stufen der Beteiligung abzustecken (vergleichbar dem Scoping-Termin).

Für die Transparenz und Akzeptanz von Beteiligungsverfahren ist es in Zukunft wichtig, frühzeitig zu Beginn gegenüber der Öffentlichkeit die jeweilige Stufe der demokratischen Partizipation und den Grad der Ergebnisoffenheit der Verfahren offenzulegen: Eine solche Transparenz über die Stufen der Partizipation kann Enttäuschungen von Bürgerinnen und Bürgern und einen Vertrauensverlust in die Demokratie vermeiden, die durch zu hohe Erwartungen an die Möglichkeiten einer Mitentscheidung entstehen.

**Acknowledgements** The author would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

**Funding** This work received no external funding.

**Competing Interests** The author declares no competing interests.

## 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>
- Bäcklund, P.; Mäntysalo, 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. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>
- Bauernfeind, W. (2022): *Teslas Gigafactory. Fluch oder Segen?* Halle (Saale).
- Blatter, J. K.; Janning, F.; Wagemann, C. (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90716-1>
- Bornemann, B.; Saretzki, T. (2018): Konfliktfeldanalyse – das Beispiel „Fracking“ in Deutschland. In: Holstenkamp, L.; Radtke, J. (Hrsg.): *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden, 563–581. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-09416-4\\_34](https://doi.org/10.1007/978-3-658-09416-4_34)
- Brettschneider, F.; Schuster, W. (Hrsg.) (2013): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01380-6>
- Dahrendorf, R. (1961): *Gesellschaft und Freiheit: Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*. München.
- Diller, C. (2018): Die Dritte und die Vierte Gewalt in Raumplanungsprozessen. Zum wechselseitigen Verhältnis von Medien, Justiz und Politik. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 76, 3, 179–192. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0516-5>
- Durner, W. (2005): *Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche*. Tübingen. = *Jus publicum* 119.

- Eichenauer, E. (2018): Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite. In: Radtke, J.; Kersting, N. (Hrsg.): *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden, 315–341. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21561-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21561-3_11)
- Forester, J. (1987): *Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation*. In: *Journal of the American Planning Association* 53, 3, 303–314. <https://doi.org/10.1080/01944368708976450>
- Forester, J. (1989): *Planning in the Face of Power*. Berkeley.
- Gemeinde Grünheide (2020a): *Bebauungsplan Nr. 13 „Freienbrink Nord“*. 1. Änderung (April 2020). Begründung gemäß §9 Abs. 8 BauGB. Im Auftrag verfasst von Freie Planungsgruppe Berlin GmbH. Berlin.
- Gemeinde Grünheide (2020b): *Auswertung und Ergebnis der Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Absatz 2 Baugesetzbuch zum Entwurf des Bebauungsplans Nr. 13 „Freienbrink- Nord“*, 1. Änderung. Grünheide (unveröffentlichtes Dokument).
- GL – Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2019): *Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP-HR) vom 29. April 2019*. Potsdam.
- GL – Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2021): *Landesplanerisches Konzept: Entwicklung des Umfeldes der Tesla-Gigafactory Berlin-Brandenburg in Grünheide (Mark)*. Potsdam.
- Gualini, E. (Hrsg.) (2015): *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York.
- Healey, P. (1992): *Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. In: *Town Planning Review* 63, 2, 143–162.
- Hillier, J. (2003): *Agonising over consensus: Why Habermasian ideals cannot be ‘real’*. In: *Planning Theory* 2, 1, 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Ibert, O. (2007): *Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität in der Stadtentwicklungsplanung*. In: *disP – The Planning Review* 43, 171, 50–63. <https://doi.org/10.1080/02513625.2007.10556996>
- Innes, J. E.; Booher D. E. (2004): *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*. In: *Planning Theory and Practice* 5, 4, 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Kersting, S.; Neuerer, D. (2022): *Operation Anuschka*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 16. Februar 2022.
- Kuckartz, U.; Rädiker, S. (2020): *Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA. Schritt für Schritt*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31468-2>
- Kühn, M. (2021): *Agonistic planning theory revisited: The planner’s role in dealing with conflict*. In: *Planning Theory* 20, 2, 143–156. <https://doi.org/10.1177/1473095220953201>
- Landesbüro anerkannter Naturschutzverbände (2020): *Stellungnahme, Äußerung und Einwendungen der Landesverbände Brandenburg*. Potsdam.
- Legacy, C. (2017): *Is there a crisis of participatory planning?* In: *Planning Theory* 16, 4, 425–442. <https://doi.org/10.1177/1473095216667433>
- 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).
- Mayring, P. (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim.
- McAuliffe, C.; Rogers, D. (2018): *Tracing resident antagonisms in urban development: agonistic pluralism and participatory planning*. In: *Geographical Research* 56, 2, 219–229. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12283>
- Metzner, T. (2020a): *Kritiker wollen Neuauslegung*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 5. Oktober 2020.
- Metzner, T. (2020b): *Musk macht Tempo – ohne zu eskalieren*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 7. November 2020.
- Metzner, T. (2021a): *Tesla rast die Zeit davon*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 18. März 2021.
- Metzner, T. (2021b): *Zu langsam, zu kompliziert*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 9. April 2021.
- Metzner, T. (2021c): *Teslas Durstlöcher*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 26. Juli 2021.
- Metzner, T. (2022): *Tesla-Fabrik vor dem Start*. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 28. Februar 2022.
- Mouffe, C. (2013): *Agonistics. Thinking the Word Political*. London.
- Nejezchleba, M. (2021): *„Sie können ihn ruhig Mr. Tesla nennen“*. In: *Die Zeit* vom 22. April 2021.
- Othengrafen, F.; Sondermann, M. (2015): *Konflikte, Proteste, Initiativen und die Kultur der Planung – Stadtentwicklung unter demokratischen Vorzeichen?* In: Othengrafen, F.; Sondermann, M. (Hrsg.): *Städtische Planungskultur*

- ren im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Berlin, 7–30. = Reihe Planungsrundschau 23.
- Pløger, J. (2004): *Strife: Urban Planning and Agonism*. In: *Planning Theory* 3, 1, 71–92. <https://doi.org/10.1177/1473095204042318>
- Pløger, J. (2018): *Conflict and Agonism*. In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Planning Theory*. London, 264–275.
- Pløger, J. (2021): *Politics, planning, and ruling: the art of taming public participation*. In: *International Planning Studies* 26, 4, 426–440. <https://doi.org/10.1080/13563475.2021.1883422>
- Rinn, M. (2016): *Konflikte um die Stadt für alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg*. Münster. = *Raumproduktionen* 21.
- 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.
- Saretzki, T. (2010): *Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven*. In: Feindt, P.-H.; Saretzki, T. (Hrsg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden, 33–53. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92354-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92354-3_2)
- Selle, K. (2019): *Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision*. Berlin. = *vhw-Schriftenreihe* 15.
- Tesla Manufacturing Brandenburg (2021): *Amicus Curiae Brief zum Verfahren OVG 11 A 22/21 vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in dem Verwaltungsrechtsstreit Deutsche Umwelthilfe e.V. Bundesrepublik Deutschland*. Grünheide.
- 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* 75, 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.