

*Drei-Länder-Tagung „Regionalismus in einer entgrenzten Welt“, 29.9.-1.10.2016, Heidelberg*

**Panel: „Im Spannungsfeld von gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen und regionalen Interessen? Infrastrukturpolitik in westlichen Demokratien“**

**Peter Biegelbauer**, Austrian Institute of Technology, Österreich

**Kirstin Lindloff**, Technische Universität Braunschweig, Deutschland

**Fritz Sager**, Universität Bern, Schweiz

1) Freitag, 30.09.2016, 09:00 - 10:30 Uhr

**Panel 32: Im Spannungsfeld von gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen und regionalen Interessen? Infrastrukturpolitik in westlichen Demokratien (Teil 1)**

Panel Chair: Fritz Sager (Universität Bern)

Discussants: Sebastian Heidrich (TU Braunschweig), Peter Hocke (Karlsruher Institut für Technologie)

- Barbara Gruber (Universität Wien), Sarah Ponesch (Universität Wien): Die (De-) Politisierung „Resilienter Städte“ – Kritische Infrastruktur im Resilienz-Sicherheits-Nexus

Abstract:

Eines der zentralen Merkmale „resilienter Städte“ ist der proaktive Umgang mit der Sicherung und Resilienz kritischer Infrastrukturen. Während Sicherheit als hoch politisches Konzept angesehen wird, scheint Resilienz in seiner Anwendung oftmals als grundlegend positiver Ansatz verstanden zu werden. Gemeinsam, so unser Argument, schließen sie sich zu einem ‚Resilienz-Sicherheits-Nexus‘ zusammen. Unser Ziel ist es zu analysieren, wie Resilienz, verstanden als „Nutzen für jeden, Schaden für Niemanden“, die Depolitisierung hoch sensibler Sicherheitsmechanismen durch staatliche Akteure ermöglicht. Obwohl Resilienz von Befürworter\*innen als Möglichkeit der Partizipation auf community Ebene und damit als demokratisches Instrument betrachtet wird, kritisieren Gegner\*innen das Konzept als einen Modus neoliberaler Gouvernamentalität.

Im Rahmen von Interviews mit relevanten Akteuren in den USA, Schweden und GB verfolgen wir die Frage, wie und warum Resilienz durch staatliche Akteure und in Sicherheitspolitiken mit dem Ziel „resiliente Städte“ zu schaffen de- (und re-)politisiert wirkt. Genauer fragen wir, wie dieser Prozess durch Notfall- und Experten-governance im Kontext kritischer Infrastruktur seine Wirkung entfaltet, wobei safety einen weiteren Aspekt zum Resilienz-Sicherheits-Nexus hinzufügt. Dabei weisen die angeführten Themen auf einen größeren Fragenkomplex hin: Welche Arten von Gesellschaft, community und Bürger\*innen werden durch „resiliente Städte“ erschaffen? Die Untersuchung von Städten, in denen bereits (Teile von) Resilienz Politiken und Praktiken zur Anwendung kommen, erlaubt uns außerdem potentielle Implikationen für Österreich aufzuzeigen und Verbindungen herzustellen.

-----

- Peter Biegelbauer (Austrian Institute of Technology, Wien), Sandro Kapeller (Universität Wien): Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus Deliberation in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen

Abstract:

Ausgangspunkt des vorliegenden Papiers ist die Fragestellung wie Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene bei umstrittenen Entscheidungsfindungsprozessen in Österreich eingebunden werden und welche Mitgestaltungsmöglichkeiten sich ihnen bieten.

Dazu wurden sechs lokale Entscheidungsfindungsprozesse zu umstrittenen Windkraftprojekten in Niederösterreich aus dem letzten Jahrzehnt untersucht, wobei sich zeigte, dass in den jeweiligen öffentlichen Auseinandersetzungen keine mit deliberativen Demokratievorstellungen verwandte Instrumentarien, wenige Elemente partizipativer Ansätze und auch nur ein direkt-demokratisches Instrument (bindende Volksbefragungen) vorzufinden sind.

Das Wesen demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse ist somit auch auf der lokalen Ebene nach wie vor stark auf die Frage der Mitentscheidung und wesentlich weniger auf die Frage der Mitgestaltung ausgerichtet. So steht der Wunsch nach Akzeptanz der Bevölkerung für bereits im Vorfeld getroffene Entscheidungen im Vordergrund, während die gemeinsame Entwicklung eines Windkraftprojekts oder eines gemeindepolitischen Rahmens, in den sich ein solches Projekt einbetten ließe, in der Regel nicht vorgesehen ist.

Im Rahmen dieser eingeschränkten Mitgestaltungsmöglichkeiten wurde die Bevölkerung in den untersuchten Entscheidungsfindungsprozessen über die Projektpläne informiert und es wurde ihr in der Regel die Möglichkeit geboten im Zuge einer Volksbefragung über die Realisierung eines Projekts zu entscheiden. Dabei handelt es sich um eine Vorgehensweise, deren Auswirkungen auf den Entscheidungsfindungsprozess in verschiedener Weise problematisch sind, was im Zuge der Arbeit aufgezeigt wird.

Die Autoren untersuchen mit Hilfe von Medienrecherchen sowie ExpertInneninterviews mit politischen VertreterInnen, ProjektbetreiberInnen und Bürgerinitiativen die politischen Entscheidungen zu Planung und Errichtung von Windkraftwerken. Vor dem Hintergrund der internationalen Literatur zu Infrastrukturprojekten und Diskussionen zu deliberativer Demokratie werden in einem weiteren Schritt aus dieser Analyse einige Schlussfolgerungen zur Entwicklung des österreichischen demokratischen Systems auf der lokalen Ebene in der jüngeren Vergangenheit gezogen. Schließlich werden einige Überlegungen für Entwicklungspfade der Demokratie in der näheren Zukunft angestellt.

-----

- Sebastian Heidrich (TU Braunschweig), Nils Bandelow (TU Braunschweig): Bedingungen gewaltsamer Eskalation bei Protesten gegen Infrastrukturprojekte in Deutschland

Abstract:

Seit dem Ende 2010 eskalierten Konflikt um das Großprojekt „Stuttgart 21“ ist in Deutschland die Problematik der Gewaltanwendung bei der Entscheidung über große Infrastruktur- und Bauprojekte erneut in das politische, mediale und wissenschaftliche Interesse gerückt. Grundsätzlich ist eine derartige Eskalation in Deutschland zwar eine seltene Ausnahme, in

der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik aber kein Einzelfall. So führte schon in den 1980er Jahren der Konflikt um die erste Erweiterung des Frankfurter Flughafens zu gewaltsamen Auseinandersetzungen inklusive tödlicher Schüsse auf zwei Polizisten (1987). Politisch haben die genannten Konflikte unter anderem zur Etablierung zusätzlicher informeller vorgelagerter Beteiligungsverfahren geführt. Ob dies zukünftig Gewalteskalationen verhindern kann, ist unklar, da es bisher kaum überzeugende verallgemeinerbare Erklärungen gibt (Rucht 2002, S. 471). Vor diesem Hintergrund fragen wir nach theoretisch fundierten und empirisch geprüften Bedingungen für Gewalteskalation bei Protesten gegen Infrastrukturprojekte. Gewalt wird eng verstanden als absichtliche oder leichtfertige Beschädigung von Gegenständen und/oder Verletzung und Tötung von Personen (Rucht 2002, S. 461). Theorien der Gewaltforschung benennen unterschiedliche Bedingungen, die zu gewalttätigen Auseinandersetzungen im Rahmen von Großgruppenkonflikten führen können (einen Überblick bietet Rucht 2002, S. 468-473).

An erster Stelle nennt die Gewaltforschung mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der bestehenden politischen Institutionen als Bedingung für eine gewaltsame Eskalation. Gewaltbedingungen werden auch in der soziodemographischen Zusammensetzung von Akteuren vermutet. Danach trägt ein hoher Anteil junger männlicher Konfliktbeteiligter zu Gewalt bei. Eine klare ideologische Fundierung des Konflikts kann in bestimmten Figurationen Gewalt begünstigen, in anderen Zusammenhängen trägt aber auch Ideologiefremde möglicherweise zur Gewalteskalation bei. Prozessual bietet die Existenz herausragender Ereignisse, insbesondere im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftreten stark polarisierender Personen eine mögliche Bedingung für gewalttätige Eskalation. Der „objektive“ Gegenstand des Konflikts kann zumindest allein eine Gewalteskalation nicht erklären. So führen weder ein besonderes Ausmaß sozialer noch politischer Ungleichheit linear zu stärkerer Gewalteskalation.

Ergänzend zu diesen allgemeinen Befunden der Gewaltforschung berücksichtigen wir die Besonderheiten des Gegenstands der Infrastrukturkonflikte unter den Bedingungen des deutschen politischen Systems, um mit dieser Eingrenzung Aussagen mittlerer Reichweite begründen zu können. Spezifisch für das deutsche politische System ist die parteipolitische Ausrichtung der jeweils hauptverantwortlichen Landes- oder Bundesregierung. Hier ist zu fragen, ob eine Führung entweder durch die Union oder durch die SPD in bestimmten Konstellationen Gewalteskalation ermöglicht oder verhindert. Spezifisch ist zudem die mögliche Beteiligung der grünen Partei an der zuständigen Regierung. Hier wird die Hypothese formuliert, dass bei umweltpolitisch begründeten Konflikten eine solche Beteiligung einen institutionalisierten Kanal bietet und dadurch Gewalt verhindert. Getrennt von der Zusammensetzung der Regierungen wird als Variable erhoben, ob ein Konflikt Gegenstand des Parteienwettbewerbs war (also in einem Wahlprogramm einer Parlamentspartei bei der letzten Wahl vor dem Ereignis aufgeführt wurde).

Spezifisch für den Gegenstand der Infrastrukturproteste im Hinblick auf unterschiedliche Figurationen ist die jeweils im Konflikt öffentlich vorherrschende Interpretation der Konfliktsachen: Handelt es sich um einen regionalen Konflikt, motiviert durch NIMBY-Interessen, oder um einen überregionalen NIABY-Protest? Wir nehmen an, dass die genannten Bedingungen nicht unabhängig linear als Prädiktoren von Gewaltereignissen dienen können, sondern in unterschiedlichen Figurationen äquifinal wirken.

Für die Untersuchung können Fälle aus der PRODAT-Datenbank des WZB generiert werden, welche mit csQCA analysiert werden. Der Fokus liegt dabei auf leitungsgebundene Inf-

rastrukturgroßprojekte wie Schiene und Straße. Etwa 1000 Protestereignisse der Datenbank sind grundsätzlich dem Themenfeld Infrastruktur zuzuordnen. Die eigentliche Zahl der umfassend dokumentierten Proteste gegen leitungsgebundene Infrastrukturgroßprojekte liegt deutlich darunter. Die abhängige Variable kann über die Datenbank erhoben werden, da sie ebenfalls erfasst, ob die Proteste gewalttätig ausgetragen wurden.

-----

- Dominik Halstrup (Hochschule Osnabrück), Viktoria Brendler (Hochschule Osnabrück/Universität Osnabrück): Konflikte in Mehrebenensystemen: Infrastrukturprojekte zwischen nationalen und regionalen Arenen der Verhandlung und Entscheidungsfindung – das Beispiel Übertragungsnetzausbau in Deutschland

Abstract:

Der Übertragungsnetzausbau stellt als Teil der Energiewende ein bundesweites politisches Vorhaben dar. Für die Menschen in den betroffenen Regionen ist das Thema von hoher Brisanz, was sich bereits in Form von Protestbewegungen manifestiert hat. Die Akzeptanz des Netzausbaus ist daher für politische Entscheidungsträger von zentraler Bedeutung.

Im folgenden Beitrag wird anhand der Planung der SuedLink-Leitung sowie der politischen Entscheidung zum Erdkabelvorrang beleuchtet, wie die Konflikte um den Netzausbau auf nationaler und regionaler Ebene in Erscheinung getreten sind und wie auf diese politisch reagiert wurde. Drei Aspekte, die innerhalb der Demokratie- und speziell der Populismusforschung diskutiert werden, stehen dabei im Vordergrund: (1) informell getragene Protestbewegungen, (2) am öffentlichen Meinungsbild orientierte politische Entscheidungen, (3) die Abwesenheit oder nebensächliche Rolle vermittelnder Instanzen.

Die Ergebnisse der durchgeführten empirischen Untersuchung zeigen, dass die Entscheidung zum Erdkabelvorrang primär als Reaktion auf das öffentliche Meinungsbild getroffen wurde. Dieses wurde jedoch nicht ausschließlich über öffentlichkeitswirksame Proteste und die Gründung von Bürgerinitiativen, sondern auch maßgeblich über politische Vertreter vermittelt. Weiterhin zeigte sich, dass vermittelnde Instanzen beim Netzausbau nur vereinzelt einbezogen werden. Auf dieser Grundlage wird zum Ende über das Potenzial von Intermediären beim Netzausbau, insbesondere für die Interessenvermittlung, diskutiert.

-----

- Peter Hocke (Karlsruher Institut für Technologie), Achim Brunnengräber (FU Berlin): Nukleare Entsorgung als Technikkonflikt regionaler Infrastruktur-Politik. Zur Untersuchung der Wirkung von Infrastruktur-Konflikten im Mehrebenen-System der Bundesrepublik Deutschland

Abstract:

Technikkonflikte mit einem gewissen Grad an politischer und sozialer Schärfe haben Eigenschaften, die sich immer wieder gegen Formen kooperativer oder konsensualer Einigungen sperren. Dazu kann sowohl die ideologische Festgelegtheit politischer Parteien beitragen als auch die gesellschaftlichen Spannungen, die sich über Jahrzehnte herausgebildet haben und durch nicht eingelöste Versprechungen demokratischer Staatlichkeit manifestieren. Solche Technikkonflikte können latente Muster annehmen und lassen sich schwer auflösen. Die

Auseinandersetzungen um die Entsorgung nuklearer Abfälle in Deutschland sind ein Technikkonflikt diesen Typs. Obwohl die Netzwerke der Zivilgesellschaft wesentlich dazu beigetragen haben, die deutsche Energiewende und den Ausstieg aus der Kernenergie politisch mehrheitsfähig zu machen, haben sie in der deutschen Entsorgungspolitik nur geringen Einfluss. Auch zwischen Wissenschaft, Energiewirtschaft sowie Bund und Ländern stockt immer wieder die Beratungs- und Verhandlungsbereitschaft. Dies zeigt sich u.a. an der Endlager-Kommission, die in die Mühlen der Mehrebenen-Politik geraten ist. Sie kann nur schwer Politikformen entwickeln, die die Energiewirtschaft und Zivilgesellschaft sowie Landes- und Bundespolitik gleichermaßen überzeugen. Auch das neue Standort-Auswahlgesetz (StandAG / 2013) hat bisher noch keine Situation herbeigeführt, in der die vorgeschlagene Öffentlichkeitsbeteiligung und fachpolitische Beratung umfänglich realisiert werden konnte. Komplexe Zuständigkeiten vor allem auf der politisch-administrativen Ebene und chronische Ressourcenschwäche sowie alte wie neue Interessenkonflikte erschweren den soziotechnischen Prozess der Problembearbeitung. In diesem Beitrag werden die Mehrebenen-Dynamiken dargestellt sowie mit Ergebnissen aus der umweltpolitischen Konfliktforschung und der Technikfolgenabschätzung verknüpft.

Die Ergebnisse, die präsentiert werden, stammen aus den Forschungsarbeiten des Projektes ENTRIA („Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe: Interdisziplinäre Analysen und Entwicklung von Bewertungsgrundlagen“, 2013-2017, [www.entria.de](http://www.entria.de)), in dem disziplinär wie interdisziplinär zu technischen und sozio-technischen Fragen der nuklearen Entsorgung geforscht wird.

2) Freitag, 30.09.2016, 11:00 - 12:30 Uhr

### **Panel 33 Im Spannungsfeld von gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen und regionalen Interessen? Infrastrukturpolitik in westlichen Demokratien (Teil 2)**

Panel Chair: Peter Biegelbauer (Austrian Institute of Technology)

Discussants: Achim Brunnengräber (FU Berlin), Kirstin Lindloff (TU Braunschweig)

- Thomas Eisenmann, Kirstin Lindloff, Katharina Lisetska, Nils C. Bandelow (alle TU Braunschweig): Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten

Abstract:

Im Anschluss an die Konflikteskalation im Zusammenhang mit dem Großprojekt „Stuttgart 21“ lässt sich ein starkes Bemühen um die Etablierung von informellen Beteiligungsverfahren zu einem frühen Zeitpunkt des Planungsprozesses beobachten. Ausdruck dafür ist etwa die Verankerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahrensgesetz durch den deutschen Bundesgesetzgeber im Jahr 2013 (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Welche Interessen können bei dieser Verlagerung von Kompetenzen zu Lasten repräsentativ demokratischer Strukturen wirksam werden?

Der Beitrag untersucht Erklärungsansätze für die Entscheidungsfindung in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten. Dabei strebt er insbesondere eine Konzeptualisierung von räumlichen Betroffenheit(en) an, unterscheidet aber zugleich zwischen alternativen Erklärungen. So könnte vor allem lokale Betroffenheit durch Großprojekte und ihre Nebenfolgen dazu führen, dass sich in informellen Verfahren beteiligte Personen und Gruppen ablehnend gegenüber einem Vorhaben positionieren (Olson 1965). Andererseits könnten aber auch parteipolitische Präferenzen für die verschiedenen korporativen Akteure handlungsleitend sein und abweichende Positionen motivieren. Eine Übereinstimmung von Parteizugehörigkeiten von lokalen und regionalen Akteuren könnte gleichermaßen Positionierungen zu einem Vorhaben erklären (Scharpf 2009). Vorhandene, zum Teil auch vereinfachende Zuschreibungen von NIMBY-Phänomenen möchte das Papier qualifizieren (Kraft/Clary 1991; Dear/Taylor/Hall 1980). Theoretisch könnten auch weitere Faktoren wie die Vertretung allgemeiner Interessen, die Verhinderung kostenintensiver Großprojekte oder Demokratieunzufriedenheit Einfluss haben (Baumgarten/Rucht 2013).

Vor dem Hintergrund des Ziels einer Konzeptualisierung regionaler Betroffenheit in Beteiligungsverfahren unternimmt der vorliegende Beitrag eine Tiefenanalyse der Entscheidungsfindung eines spezifischen Infrastrukturprojekts in Norddeutschland. Im Zusammenhang mit dem Konflikt um die Hafenhinterlandanbindung auf der Schiene (ursprünglich als „Y-Trasse“ bekannt geworden) initiierte die niedersächsische Landesregierung 2015 eine frühzeitige Bürgerbeteiligung, das „Dialogforum Schiene Nord“. In dem informellen Verfahren diskutierten die Beteiligten zeitweise zehn Varianten, so dass theoretisch unterschiedliche regionale Betroffenheiten ihren Ausdruck finden konnten. Wenn die beteiligten Akteure vorwiegend regionale Partikularinteressen vertreten, könnten kollektiv sub-optimale Ergebnisse produziert werden, die den niedrigsten Grad an individueller Betroffenheit bedeuten, etwa Nichtentscheidungen oder nicht Problem lösende Maßnahmen, beispielsweise vor dem Ziel der Lösung verkehrlicher Probleme wie Kapazitätsengpässen.

Die empirische Untersuchung verfolgt sowohl einen qualitativen als auch einen quantitativen methodischen Ansatz. Durch die Auswertung öffentlich zugänglicher Dokumente des Dialogforums werden Daten generiert, mittels derer räumliche Betroffenheit oder Parteiaffinität visualisiert und die am Beteiligungsverfahren teilnehmenden Akteure sowie deren inhaltliche Positionierungen ermittelt werden können. Statistische Analysen von erhobenen Umfragedaten und regionalen Sekundärdatensätzen ermöglichen schließlich, sich mittels eines systematischen Methodenmix der Rolle von Partikularinteressen und räumlicher Betroffenheit in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren zu nähern.

-----

- Simon Fink (Universität Bamberg), Eva Ruffing (Universität Hamburg): Die ungleiche Implementation europäischer Beteiligungsregeln in der Energiepolitik: Warum Deutschland die europäischen Vorgaben überschreitet

Abstract:

Seit dem Dritten Energiemarktpaket ist das Planungsinstrument des europäischen und mitgliedstaatlichen Stromnetzausbaus der so genannte Netzentwicklungsplan. Dieser Plan legt ebenenübergreifend fest, wo Höchstspannungsstromleitungen gebaut werden müssen. Dazu werden zunächst nationale Netzentwicklungspläne verabschiedet, die dann zu einem europäischen Plan zusammengeführt werden. Gemäß europäischem Recht müssen die nationalen Regulierungsbehörden bei der Erstellung dieser Pläne die Öffentlichkeit konsultieren. Richtlinie 2009/72/EU schreibt jedoch nur eine eher korporatistische Konsultation weniger Akteure, nämlich der potenziellen und tatsächlichen Netznutzer vor. Viele EU-Mitgliedstaaten haben diese auf eng umrissene Akteure begrenzte Konsultation auch in ihren nationalen Regelungen vorgesehen. Deutschland ist jedoch ein Outlier-case, mit einem umfassenden Konsultationsregime, das weit über die europäischen Vorgaben hinausgeht. Dies ist umso überraschender, als umfangreiche Bürgerbeteiligung in Deutschland auf der Bundesebene bisher kaum vorgesehen war, mithin auch nicht der deutschen Verwaltungstradition entspricht. Das Papier versucht dieses empirische Rätsel aufzulösen und untersucht, warum Deutschland im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischen Rechts über die europäischen Vorgaben hinaus ging. Aus der Europäisierungsliteratur werden dabei zwei mögliche Erklärungsansätze abgeleitet: Ein rationalistischer Ansatz, der intentionales Institutionendesign annimmt, und ein soziologisch-institutionalistischer Ansatz, der eher auf die Verbreitung geteilter Legitimitätsvorstellungen abzielt. Um die beiden Ansätze auf ihre Erklärungskraft hin zu untersuchen, wird die Schaffung und tatsächliche Funktionsweise des deutschen Beteiligungsverfahrens untersucht und mit den Verfahren anderer Mitgliedstaaten verglichen.

-----

- Maria-Rosaria di Nucci (FU Berlin), Achim Brunnengräber (FU Berlin): In wessen Backyard? Das verzwickte Problem der Entsorgung nuklearer Reststoffe

Abstract:

Der Umgang mit den hochradioaktiven Reststoffen und der Suchprozess für den Standort eines Endlagers sind – ähnlich wie im Falle von großen Infrastrukturprojekten – mit erheblichen Konflikten behaftet. Es entsteht eine Problemlage, wofür es keine definitiven oder objektiv richtigen Lösungen gibt. Dieses Phänomen wird in der sozialwissenschaftlichen Endla-

gerforschung als „wicked problem“ bezeichnet. Darunter werden spezifische, ineinander verschachtelte Problemkonstellationen verstanden, in denen die Interessenlagen unter den wichtigsten Akteuren höchst unterschiedlich und durch den lokalen geographischen, politischen sowie sozio-ökonomischen Kontext geprägt sind. Für die Bevölkerung in der Region, in der ein Endlager gebaut werden soll, stehen die Gesundheit oder die Grundstückspreise als auch das Image einer Region im Vordergrund; für die Energieunternehmen die damit verbundenen Kosten und finanziellen Belastungen; für die Behörden und Ministerien die Verständigung auf politische Verfahren und Institutionen; für die Parteien die politische Lösung und die öffentliche Meinung. Aus ethischer Sicht sind darüber hinaus intra- wie intergenerationelle Fragen der Gerechtigkeit sowie die Hypothek, die wir künftigen Generationen übertragen, von Bedeutung.

Der Beitrag befasst sich mit der Fragestellung, warum in den meisten Fällen die Gemeinden nicht bereit sind, Standorte für die Endlagerung von nuklearen Reststoffen zu billigen, ob diese Reaktion als NIMBY (Not In My Back Yard) bezeichnet werden kann und welche Faktoren eine entscheidende Rolle für Akzeptanz und Freiwilligkeit im Sinne von IMBY (In My Back Yard) spielen. Eine Sichtung der sozialwissenschaftlichen Literatur der letzten Jahrzehnte über den Widerstand gegen Standortentscheidungen oder gegen große Infrastrukturprojekte zeigt, dass viele Autoren den Begriff NIMBY ohne klare Definition und ohne konzeptionelles Verständnis verwenden. NIMBY wird häufig und fälschlicherweise mit lokaler Opposition gleichgestellt, unabhängig davon, welche Gründe für die Ablehnung eines Großprojektes eine Rolle spielen. Der Beitrag arbeitet das spezifische „wicked problem“ der Standortsuche für ein Endlager heraus und diskutiert, inwiefern vor diesem Hintergrund sozio-kulturelle Faktoren wie Vertrauen, Partizipation und Transparenz hinsichtlich der Entscheidungsprozesse für eine erfolgreiche Standortsuche ausschlaggebend sein können. Dabei wird insbesondere auf die Erfahrungen aus Ländern zurückgegriffen, die in einer fortgeschrittenen Phase des Suchprozesses sind. Deren Lösungsansätze werden komparativ analysiert.

-----

- Gerhard Fuchs (Universität Stuttgart): Gesamtgesellschaftliche Ansprüche und regionale Interessen im Widerspruch? – Konflikte um den Bau von Windenergieanlagen und neuen Überlandstromtrassen

Abstract:

„Obwohl eine diffuse Zustimmung zu gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen wie etwa dem Übergang zu erneuerbaren Energien oder der Verringerung des motorisierten Individualverkehrs vorherrscht sind spezifische Projekte in ihrer Planung und Durchsetzung mit Widerstand konfrontiert.“

Diese im Call for Papers zu findende Aussage, macht auf den säkularen Trend aufmerksam, dass Bürger zunehmend „mitreden“ und an politischen Entscheidungen beteiligt werden wollen. Entsprechende Forderungen basieren in der Regel auf der Wahrnehmung spezifischer lokaler oder regionaler Probleme. In den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts wurden Bürgerinitiativen entdeckt und analysiert (Mayer-Tasch 1985). Diese Diskussion wurde abgelöst von der um „soziale Bewegungen“ bzw. „Neue“ soziale Bewegungen (Rucht/Brand/Büsser 1983). In den letzten Jahren diskutiert man den so genannten Wutbür-



ger, die Zunahme punktueller Proteste und die potentieller Auflösung organisierter Proteststrukturen (Earl/Kimpat 2011).

Diese Diskussionen deuten auch darauf hin, dass die Gegenüberstellung von einzel – und gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen nicht so einfach zu sein scheint. In der Stadt München wurden Verkehrsprojekte mittels Bürgerentscheid gegen den Widerstand der Stadtregierung durchgesetzt. In Berlin und Hamburg gab es Initiativen, die die Stadtregierungen dazu veranlassen sollten, sich wieder stärker in der nachhaltigen Stromversorgung zu engagieren. Bei der Auseinandersetzung um den Ausbau von Stromnetzen oder Windenergieprojekten zeigen sich unterschiedlichste Konfliktlinien zwischen verschiedenen Gruppierungen von Bürgern, externen Investoren und unterschiedlichen Akteuren aus dem politischen Raum, die die Rolle der Verhinderer wie der Vorantreiber manchmal in ein und demselben Projekt einnehmen. Weder die Politik noch die Gesellschaft scheint ein einheitliches Interesse oder klar identifizierbare Ziele zu haben.

Konzeptionell wird daher in dem anvisierten Papier vorgeschlagen, anstatt globaler Gegenüberstellungen und vermeintlicher großer Konfliktlinien, Protestkonstellationen als strategische Handlungsfelder zu analysieren (Fligstein/McAdam 2012) und einen genaueren Blick auf die soziale Struktur dieser Felder zu werfen.

Empirisch werden Konflikte um Windenergieprojekte und die Entwicklung von Stromnetzen analysiert. Herausgearbeitet wird dabei, dass es bei den untersuchten Konflikten nicht um einen Gegensatz zwischen gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen (was sollten diese auch anders sein als die Zielsetzungen der Bürger und Politiker vor Ort) und widerständigen Bürgern geht mit primär NIMBY-Interessen, sondern um die Frage der Ausgestaltung sozialen Wandels.

Die Forschungsarbeiten wurden im Rahmen der Helmholtz-Allianz „Energy-Trans“ und dem vom BMBF geförderten Projekt LITRES (Lokale Innovationsimpulse zur Transformation des Energiesystems durchgeführt.

-----

- Thorsten Winkelmann (Universität Erlangen-Nürnberg): Jenseits von NIMBY-Mentalitäten: Legitimitätskosten öffentlicher Infrastrukturen

Die Errichtung von Infrastrukturen löst in jüngster Zeit einen nahezu sämtliche gesellschaftliche Schichten umfassenden Widerstand aus. Stuttgart 21, Berlin Brandenburg International, Dritte Startbahn des Münchner Flughafens, die mit der Energiewende verbundenen Vorhaben wie Überlandleitungen oder Windkraftparks oder die vielen Projekte auf kommunaler Ebene sind Synonyme für gesellschaftliche Auseinandersetzungen geworden. Je nach Blickwinkel gilt das zur Normalität gewordene Veto der Bürger als Ausdrucksform eines informierten wie emanzipierten Bürgertums oder auch einer auf Besitzstandswahrung ausgerichteten Wohlstandsgesellschaft, die dem Aufbegehren gegen jegliche Veränderung frönt und dabei „NIMBY“-Mentalitäten kultiviert. Inwieweit hier demokratisch verbrieft Rechte wahrgenommen werden oder der Weg in eine egoistische „Dagegen-Republik“ beschritten wird, lässt sich abschließend wohl nicht klären. Warum gerade Investitionen in die materielle Infrastruktur auf Ablehnung bzw. eine so geringe Akzeptanz stoßen, obwohl andere politisch, ökonomisch oder sozial missliche Sachlagen hierzu ebenfalls Anlass bieten würden, erscheint diskussionswürdig zu sein. Liegt hier lediglich ein Kommunikationsproblem vor, bei

dem politische Entscheidungsträger die mit entsprechenden Vorhaben verbundenen Ziele bzw. Vorteile nur unzureichend erklären oder – grundlegender – können die Legitimationsprozesse in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit nicht mehr für die erforderliche Gültigkeit und Verbindlichkeit von Entscheidungen sorgen? Über die heuristische Kategorie der Legitimitätskosten soll im vorliegenden Beitrag ein Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Zustimmung und projektindividueller Outputeffizienz konstruiert werden. Demnach führen gesellschaftliche Widerstände zu Effizienzeinbußen, die bis zum Scheitern bzw. Abbruch eines Vorhabens reichen können. Dabei wird die These vertreten, dass sowohl objektiv-rationale als auch subjektiv-emotionale Ursachen für die Proteste gegen öffentliche Infrastrukturen vorliegen. Während letztere auf situative Kontextfaktoren, NIMBY-Mentalitäten oder auf eine Mediendemokratie verweisen, die vermehrt an einer emotionalisierten Darstellungspolitik interessiert zu sein scheint und, die noch so kleinbürgerlich-mosernde Proteste medial aufbereitet und einer inflationären Empörungsökonomie Vorschub leitet, adressieren die objektiv-rationale Ursachen bestimmte Defizite bei der Erstellung öffentlicher Infrastrukturen. Angesprochen sind hier etwa die regelmäßig zu beobachtenden Termin- und Kostenüberschreitungen sowie ein hierarchisch-etatistischer Planungsablauf, dessen von außen kaum mehr zu durchschauende Komplexität eine vermehrte Partizipation der Bürger wirksam verhindert. Hierauf aufbauend werden Strategien identifiziert, die gleichermaßen Effizienz- bzw. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sowie eine höhere gesellschaftliche Zustimmung berücksichtigen.

3) Freitag, 30.09.2016, 14:00 - 15:30 Uhr

### **Panel 34 Im Spannungsfeld von gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen und regionalen Interessen? Infrastrukturpolitik in westlichen Demokratien (Teil 3)**

Panel Chair: Kirstin Lindloff (TU Braunschweig)

Discussants: Sabine Kropp (FU Berlin), Claus Seibt (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie)

- Stephan Tischler (Universität Innsbruck): Der Umgang mit Infrastrukturkonflikten bei der Umsetzung des Eisenbahnausbaus zwischen München – Verona

Abstract:

Der Ausbau der Eisenbahnstrecke zwischen München und Verona ist Teil der Transeuropäischen Eisenbahnachse Berlin – Palermo. Planung und Bau der Eisenbahn-Hochleistungs- und Hochgeschwindigkeitsstrecke in diesem sogenannten „Brenner-Korridor“ erfolgen aufgrund der Länge in Abschnitten. Nationale rechtliche, finanzielle, politische wie gesellschaftliche Rahmenbedingungen führen dabei zu unterschiedlichen zeitlichen Umsetzungsgeschwindigkeiten: Während der Brenner-Basistunnel als zentraler Projektabschnitt zwischen Italien und Österreich seit mehreren Jahren in Bau ist und einzelne Abschnitte der nördliche und südlichen Zulaufstrecken in Italien und Österreich bereits in Betrieb genommen wurden, befindet sich beispielsweise der Abschnitt zwischen Österreich und Deutschland erst am Beginn des Planungsprozesses.

Für die zwischen Kundl in Österreich und den Raum Rosenheim in Deutschland geplante Eisenbahnneubaustrecke wurde im Rahmen eines zwischenstaatlichen Übereinkommens zwischen Deutschland und Österreich 2012 ein grenzüberschreitender Planungsraum eingerichtet. Das Planungsverfahren soll dabei soweit wie möglich losgelöst von nationalen Betrachtungen und Zielvorstellungen gemeinsam in Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Interessensvertretungen durchgeführt werden. Dazu wurde Anfang 2015 der Arbeitsbereich Intelligente Verkehrssysteme der Universität Innsbruck von der Deutschen Bahn und der Österreichischen Bundesbahn mit der Erarbeitung eines entsprechenden Trassenentwicklungs- und Beteiligungsprozesses beauftragt und selbiger im Frühjahr 2015 gestartet. Das Verfahren soll dabei einerseits die bei ähnlichen Planungsprozessen bewährten Elemente aus Kosten-Nutzen-Verfahren beinhalten und andererseits bewusst eine methodische Weiterentwicklung vornehmen um bekannte Probleme und mögliche Konfliktpunkte bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu minimieren. Zentrale Vorgabe ist dabei, die methodische Konzeption unter Miteinbeziehung der Interessensvertretungen zeitlich vor der eigentlichen Planung von konkreten Trassenvarianten abzuschließen und dabei sowohl die nationalen (verfahrenstechnischen) Anforderungen als auch die Bedürfnisse der Region zu berücksichtigen.

Der Beitrag soll neben einer kurzen Darlegung der erwähnten Rahmenbedingungen auf diese methodische Weiterentwicklung und die bisherigen Erfahrungen im aktuell laufenden Planungsprozess eingehen. Das politisch sowohl in Bayern als auch Tirol und nicht zuletzt Berlin bzw. Wien unter großer Aufmerksamkeit verfolgte Projekt im gemeinsamen Planungsraum stellt in der praktischen Umsetzung auch hinsichtlich einiger technologischer und verfahrenstechnischer Aspekte hohe Ansprüche an die Verfahrenskonzeption. Ist dieses Verfahren bei kritischer Betrachtung dazu geeignet, auch künftig bei ähnlichen transnationalen Projekten Anwendung zu finden?

Abschließend erfolgt ein Vergleich mit den Verfahren in weiteren Abschnitten des Eisenbahnkorridors zwischen München und Verona: wie wurde bzw. wird mit Konflikten umgegangen, ob und wenn ja wie erfolgt die Einbindung der lokalen und regionalen politischen Interessen, wie veränderte sich im zeitlichen Verlauf der methodische Zugang?

-----

- Claus Seibt (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie): Europäische Korridorpolitik: Konflikt um die „richtige Infrastruktur“

Abstract:

In der europäischen Korridorpolitik werden Projektionen zur Verkehrsnachfrageentwicklung getroffen, die sich vorwiegend an wirtschaftlichen Wachstumsprognosen orientieren und einen Wettbewerb der Regionen in den Vordergrund stellen. Diese Prognosen werden zur Legitimierung großer Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich herangezogen. Die Vorhaben erscheinen unter dieser politischen Rahmung alternativlos.

Gleichzeitig wird auf regionaler Ebene damit gerungen, dass den Prognosen ganz andere sichtbare Entwicklungen gegenüber stehen. Viele Regionen, die von den großen Verkehrsstrassen durchlaufen werden, profitieren wenig von Wachstum, sondern werden eher von Strukturwandel und sozialen Umbrüchen geprägt. Die von Projektionen der Nachfrageentwicklung getriebene Verkehrsplanung trifft auf Unverständnis, i.B. mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit des Aus- und Umbaus der Verkehrsinfrastruktur.

Im Konflikt um die „richtige Infrastruktur“ stehen sich verschiedene Rechtfertigungsnarrative (Rainer Forst) gegenüber: die Narrative verschiedener Akteure und Akteursgruppen, aber auch verschiedener Politikebenen und Politiknetzwerken im europäischen politischen Mehrebenensystem. Da diese Narrative auf Annahmen und Projektionen künftiger Entwicklungen basieren, bleibt jedes von Ihnen letztlich ungewiss und normativ gesetzt. Die Rechtfertigungsnarrative konkurrieren in Dialog und Vermittlungsprozessen miteinander; sie führen zu Widersprüchen und Konflikten und werden damit zu Orten des Politischen (Chantal Mouffe) an sich.

Die Untersuchung, die diesem Papier zugrunde liegt, blickt auf unterschiedliche Rechtfertigungsnarrative in der Verkehrsinfrastrukturpolitik im europäischen politischen Mehrebenensystem. Positionen verschiedener Akteure und auf verschiedenen Politikebenen werden analysiert und verglichen. Besonders Konfliktlinien und Widersprüche zwischen den Narrativen werden nachgezeichnet. Da häufig die Akteurspositionierung mit Blick auf einen spezifischen Kontext erfolgt, z.B. ein bestimmtes Infrastrukturprojekt, soll dies mitberücksichtigt und in Erwägung gezogen werden. In einem zweiten Schritt sollen Möglichkeiten der Vermittlung und Abstimmung eines gemeinsamen Verständnisses (joint understanding) zwischen unterschiedlichen normativen Positionen und ihrer Rechtfertigung thematisiert und im Zusammenhang mit Infrastrukturkonflikten betrachtet werden. Es soll diskutiert werden, wie politisches Lernen und Koordination auf dieser Ebene (normative Ebene/ Dimension) im Europäischen Mehrebenensystem stattfinden kann.

-----

- Fabrice Gireaud (Universität Vechta): Verkehrs- und Infrastrukturpolitik in einer trinationalen Metropole - Das Beispiel des Trinationalen Eurodistricts Basel

Abstract:

Mit der Europäischen Integration und der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ergaben sich vielfältige Möglichkeiten der Grenzüberschreitung. Nicht zuletzt gilt dies für urbane Räume, die sich durch eine Grenzlage auszeichnen, die über diese hinausstrahlt und von zahlreichen grenzüberschreitenden Verflechtungsprozessen abhängig sind. Ein gutes Beispiel für einen solchen Raum stellt die Region um das schweizerische Basel dar: Die umgebenen deutschen und französischen Gemeinden sind von der baselstädtischen Ökonomie ebenso abhängig wie die Stadt Basel von den zahlreichen Grenzgängern.

In diesem Raum existiert mit dem Trinationalen Eurodistrict Basel ein Gremium zur politischen und verwaltungstechnischen Planung und Koordination von Raumentwicklungs- und Infrastrukturprojekten, die eine gemeinsame Metropolbildung erleichtern soll und eine effiziente Ressourcennutzung ermöglicht. In dem vorgestellten Eurodistrict wird deutlich, wie sich die verschiedenen Akteure auf ein gemeinsames Konzept einigen konnten, aus dem die heutige Internationale Bauausstellung Basel 2020 als Leuchtturmprojekt hervorging. Dabei wird einerseits der Aufbau des Eurodistricts beschrieben und anhand der erwähnten Bauausstellung aufgezeigt, wie eine gemeinsame Entwicklung bewerkstelligt wird – trotz vielfältiger juristischer Barrieren, die typisch für diese Art von Cross-Border-Governance sind. Hiernach wird andererseits auf den Einfluss der unterschiedlichen politischen Systeme und Entscheidungsstrukturen eingegangen und dargelegt, welche Mechanismen zur Konfliktbewältigung die Akteure anwenden. Deutlich wird anschließend, dass Basel als Zentrum eine von allen Partnern anerkannte Führungsrolle ausübt. Es muss jedoch die Partner auf Augenhöhe behandeln und darf keine dominierende Rolle mit Blick auf seine finanziellen wie administrativen Kapazitäten einfordern. Dies gelingt den schweizerischen Akteuren mit Blick auf die Erfahrungen im föderativen System der Eidgenossenschaft sehr gut – die ausgeprägte Konsens- und Debattenbereitschaft trägt zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit bei. Dass diese Zusammenarbeit auf Zustimmung seitens des demos trifft, wird zumindest in der Nicht-Anwendung des fakultativen Referendums deutlich, der diese Entscheidungsprozesse unterliegen. Der Eurodistrict ist als innovatives Instrument der gemeinsamen Infrastrukturpolitik zu bewerten. Unbedingte Voraussetzung, so wird abschließend deutlich, ist aber ein konkreter Bedarf nach Kooperation, der diese erst ermöglicht.

-----

- Sabine Kropp (FU Berlin): Bürgerbeteiligung an Infrastrukturprojekten – ein Fallstrick für den deutschen Bundesstaat?

Anhand von zwei Fallstudien zur Infrastrukturplanung (Ausbau der Energienetze und Stuttgart 21) untersucht der vorliegende Beitrag, wie sich Bürgerbeteiligung auf die für den deutschen Bundesstaat typischen exekutiv gesteuerten Verhandlungen auswirkt. Die Untersuchung geht von der Annahme aus, dass Formen partizipatorischer und direktdemokratischer Demokratie durchaus geeignet sind, um die in den vergangenen Jahren eskalierten gesellschaftlichen Konflikte um große, die Grenzen von Gebietskörperschaften häufig überschreitende Infrastrukturprojekte zu befrieden. Gleichzeitig jedoch können sie typische Probleme von Föderalstaaten verstärken. Hierzu zählen die Kongruität von Entscheidern und Betroffenen, die den Bundesstaaten inhärente Deparlamentarisierung, Probleme der Accountability,

eine Beeinträchtigung des Gleichheitsprinzips sowie die vertikale Integration der Parteien, die in Bundesstaaten wesentlich zur Stabilität von Parteien beiträgt. Der Beitrag zeigt, dass eine isolierte Betrachtung von Partizipationsmöglichkeiten nicht ausreicht, um die Legitimation und Effektivität neu geschaffener Beteiligungsformen zu bewerten. Vielmehr müssen ihre Wechselbeziehungen mit dem föderalen System in eine Analyse einbezogen werden.

-----

- Jeanette Klemmer (Universität Wuppertal): Neue Chancen der Flächennutzungssteuerung durch interkommunalen Ansatz der Logistikstandorte-Hierarchisierung

Abstract:

Die Verkehrsnetzgestaltung und die Raumplanung finden in Deutschland häufig noch recht disjunkt voneinander statt. Die wachsenden Güterverkehrsströme und die zunehmenden Flächenbedarfe der Logistik verdeutlichen jedoch, dass es dringend interdisziplinärer Handlungskonzepte bedarf. Bereits im Raumordnungsbericht 2011 wurde auf den Bedarf einer umfassenden Planung und einer verstärkten Zusammenarbeit der Fachplanungen hingewiesen. So heißt es: „Eine aus Sicht der Raumordnung entwickelte Netzkonzeption betrachtet das Zentrensystem in Deutschland im Zusammenhang, berücksichtigt neben zentralen Orten auch herausragende Logistikzentren und bestimmt verkehrsträgerübergreifend die bestehenden Verbindungsqualitäten zwischen den einzelnen Zentren.“ (BBSR 2011, S. 218). Dazu fehlt es den Fachplanungen der Behörden insgesamt jedoch an Richtlinien und Leitfäden.

Im Rahmen der Bearbeitung eines Forschungsprojekts im Auftrag des BMVI und einer innerhalb dessen entstandenen Dissertation zur „Funktionalen Gliederung von Netzen des Güterverkehrs“ wurde ein Verfahren zur Identifikation und Hierarchisierung von Zentralen Standorten der Logistik entwickelt, welches kommunenübergreifend angewendet und langfristig in die Regionalplanungen und Landesplanungen implementiert werden kann. Die Analyse setzt auf die räumliche Gliederungsebene der europäischen Planungsebene LAU 1 (Verwaltungsgemeinschaft) auf und nutzt für die Hierarchisierung ausschließlich öffentlich zugängliche Datenquellen. Die Methodik folgt inhaltlich und konzeptionell dem Aufbau der Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN 2008) der FGSV und bietet die Möglichkeit, langfristig eine Richtlinienenerweiterung um die Aspekte des Güterverkehrs vor dem Hintergrund einer raumplanerischen Steuerungsfunktion vorzunehmen. Methodisch wurden dafür zunächst verschiedene Standorttypen und deren implizierte Logistikfunktion definiert. Darauf basierend können Verkehrsintensitäten eines Standortes abgeschätzt und die Relevanz des Standortes innerhalb eines verkehrsträgerübergreifenden Güterverkehrsnetzes bestimmt werden. Anhand des Untersuchungsgebiets Brandenburg wurde die entwickelte Methodik umfassend evaluiert und in verschiedene Netzbildungsvorschriften überführt. Die Forschungsergebnisse ermöglichen erstmals die Integration der Aspekte des Güterverkehrs und schwerpunktmäßig der Logistik in die Netzgestaltung und tragen maßgeblich dazu bei, zu einem umfassenden, zwischen Umfeldansprüchen und Versorgungsfunktionen abwägenden Infrastrukturnetz zu gelangen.

Im Rahmen des Vortrags wird neben einer kurzen Vorstellung der Methodik auf den Schwerpunkt des interkommunalen Ansatzes eingegangen und auf die dadurch entstehenden Möglichkeiten der Raumplanung verwiesen. So ist es langfristig möglich, raumplanerisch mehr Initiative zu ergreifen, wenn es um die Ausweisung von Vorhaltestandorten aber auch um die Verträglichkeit mit anderen Nutzungen geht. Es wird auf die Vor- und Nachteile dieser neuen

Art der Steuerung von Flächeninanspruchnahmen vor dem Hintergrund des 30ha-Ziels des deutschen Nachhaltigkeitsmanagements eingegangen und auf wohlfahrts-ökonomische, optimale Raumstrukturen verwiesen.