

Hans Jörg Hennecke | Volker Kronenberg (Hrsg.)

Großprojekte als unternehmerische und politische Herausforderung



BONNER AKADEMIE
FÜR FORSCHUNG UND LEHRE
PRAKTISCHER POLITIK

Impressum

Der vorliegende Sammelband „Großprojekte als unternehmerische und politische Herausforderung“ ist ein Ergebnis einer von Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke, außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft an der Universität Rostock, und Prof. Dr. Volker Kronenberg, Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn, geleiteten Forschungsgruppe.

Das Projekt wurde von der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH finanziell unterstützt.

Redaktion

Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke

Prof. Dr. Volker Kronenberg

Nils Kleine

Hannes Wiethölter

Grafische Konzeption & Gestaltung

Tobias Bürger (Konzeption)

Franziska Harms (Umsetzung)

Tobias Kallmeyer (Collage Titelbild)

Bildnachweise

Collage Titelbild:

“Elbphilharmonie Hamburg”, tiegeltuf/flickr.com, desaturated from original

“Zug der deutschen Bahn”, blu-news.org/flickr.com, desaturated from original

“Neues Kraftwerk Neurath”, hAdamsky/flickr.com, desaturated from original

“Windpark”, int2k/flickr.com, desaturated from original

“Solar power plant Steindorf (3D Viz)”, Michael Betke/flickr.com, desaturated from original

“Autobahn A46 Wuppertal”, Matthias Regiert/flickr.com, desaturated from original

S. 10, 11 “Windpark Westereems”, EssentNieuws/flickr.com

S. 12, “Zug der deutschen Bahn”, blu-news.org/flickr.com

S. 21, “Neues Kraftwerk Neurath”, hAdamsky/flickr.com

S. 22, “Elbphilharmonie Hamburg”, grahamc99/flickr.com

S. 29, “Windpark”, int2k/flickr.com

S. 30, “Flughafen Berlin Brandenburg”, Markus Kolletzky/flickr.com

S. 36, “20090805_0912-DSC_0101”, Tscherno/flickr.com

S. 49, “Autobahn, Kamener Kreuz”, Dirk Vorderstraße/flickr.com

S. 50, “Jade Weser Port”, Peter Ihlenfeld/flickr.com

S. 58, “675718”, Guenter Hamich/pixelio.de

S. 65, “gleis”, Martin Abegglen/flickr.com

S. 66, “Autobahn A46 Wuppertal”, Matthias Regiert/flickr.com

S. 85, “Strommast Stromnest Deutschland-2”, FuFu Wolf/flickr.com

S. 86, “Rursee”, Tobias Steinhoff/flickr.com

Alle Bildmotive von flickr.com stehen unter der Lizenz Creative Commons „by“ oder „by-sa“.

Wir haben uns bemüht sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuchen wir um Mitteilung.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright 2014 by Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urhebergesetzes ist ohne Zustimmung der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH unzulässig und strafbar.

Das gilt insbesondere für die Übersetzung, Vervielfältigung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Großprojekte als unternehmerische und politische Herausforderung

von Hans Jörg Hennecke und Volker Kronenberg (Hrsg.)

Inhalt

Vorwort <i>Michael Vassiliadis</i>	6
<hr/>	
Großprojekte als unternehmerische und politische Herausforderung <i>Hans Jörg Hennecke Volker Kronenberg</i>	13
<hr/>	
Großprojekte in Deutschland – Eine Situationsanalyse mit Handlungsempfehlungen <i>Heinrich Best</i>	23
<hr/>	
Planungsrechtliche Optionen bei der Suche nach einer atomaren Endlagerstätte – Welche Elemente könnten auf andere Großprojekte übertragbar sein? <i>Martin Burgi</i>	31
<hr/>	
Anreizstrukturen und Nachhaltigkeit in der Verkehrswegeplanung und im Eisenbahn- und Schienenwegebau <i>Axel Zentner</i>	37
<hr/>	
Unternehmensstrategie, Unternehmenskommunikation und die Gestaltung von Handlungsspielräumen <i>Christian Rennert Christiane L. Döhler</i>	51
<hr/>	
Infrastrukturprojekte zwischen Protest und Akzeptanz – Über die Bedeutung der Projektkommunikation <i>Frank Brettschneider</i>	59
<hr/>	
Krisenkommunikation von Unternehmen im Zeitalter von Web 2.0 und Social Media – Einsichten und Konsequenzen für die Kommunikation von Großprojekten <i>Markus Kiefer</i>	67
<hr/>	
Energiewende konkret: Das Fallbeispiel „Pumpspeicherkraftwerk Rursee“ <i>Volker Kronenberg Melanie Piepenschneider</i>	87
<hr/>	
Eine Schiefergasrevolution für Deutschland? Lehren aus der amerikanischen Energiewende <i>Karsten Jung</i>	105

Michael Vassiliadis

Vorwort

„Können in Deutschland noch Großprojekte realisiert werden?“ - Angesichts der Erfahrung, dass sich heutzutage kaum noch ein bauliches/technisches Großvorhaben widerspruchsfrei verwirklichen lässt, zögern selbst Optimisten mit einer positiven Antwort. Festzuhalten ist: Fast jedes Vorhaben stößt auf Widerstand und hat mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Die Industrie beklagt ihre mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung. Für die Politik und die Behörden wird es immer schwieriger, bei den Bürgerinnen und Bürgern Zustimmung für Infrastruktur- und andere Großprojekte zu erlangen.

Sind diese Probleme „typisch deutsch“? Oder kristallisieren sie sich in Deutschland nur stärker und früher heraus als in anderen Ländern? Es gibt Stimmen, die die fehlende Akzeptanz von Großprojekten und die Skepsis gegenüber neuen Technologien auf die deutsche Romantik zurückführen. Dafür spricht aber wenig. Die Epoche der Romantik war zwar eine spezifisch „deutsche“ Antwort auf die Aufklärung und die einsetzende Industrialisierung. Dennoch setzten sich in Deutschland, wenn auch verzögert, aufklärerisches Denken und die Industrialisierung durch.

Man muss also nach anderen Gründen für die ja nicht zu leugnenden Akzeptanzprobleme suchen. Zu finden sind die Ursachen sicherlich in der wachsenden gesellschaftlichen Komplexität. Die Realisierung von Großprojekten ist grundsätzlich in vielschichtigen und stark miteinander verflochtenen sozial-ökonomischen Wirkungszusammenhängen eingebunden.

Skizzenhaft und verkürzt lassen sich die folgenden Ursachen nennen, die es zu berücksichtigen gilt, um für die Initiatoren von Großprojekten, die Behörden und für die betroffene Öffentlichkeit den Rahmen zu

bieten, sich auf den Weg eines erforderlichen lösungsorientierten Dialogs begeben zu können. Betrachtet man diese Gründe eingehender, wird schnell deutlich, dass es zur Lösung der Akzeptanzprobleme eines breiten Instrumentenmixes bedarf.

Zur Entwicklung eines Verständnisses der Bevölkerung für die Herausforderungen von Großprojekten ist es unerlässlich, dass sich die Menschen den Wertewandel in unserer Gesellschaft vergegenwärtigen. In allen hochentwickelten industriellen Gesellschaften lässt sich ein Paradigmenwechsel beobachten. Vielfach wird er in dem Begriff der sogenannten „postmaterialistischen“ Gesellschaften zusammengefasst. Im Kern hat sich in den Industrieländern der Wertekanon von „Gerechtigkeit“ zur „Nachhaltigkeit“ verschoben. Diese Verschiebung erfolgt in unterschiedlicher Stärke und Ausprägung. Die Gründe dafür sind mehrschichtig. Durch die weitgehende Absicherung der materiellen Grundbedürfnisse und die Erfahrung von außenpolitischem Frieden für eine ganze Generation haben neue immaterielle Werte an Bedeutung gewonnen. Hinzu kommen ein steigendes Bildungsniveau, die Ausbreitung der Massenkommunikation und die wachsende geographische Mobilität der Menschen. Daraus erwachsen Wertbildungen, die sich aus einem Verantwortungsethos gegenüber regionalen und globalen ökologischen Fragestellungen ableiten. Stark getrieben werden diese postmaterialistischen Werte durch die immer sichtbarer werdenden - und fast immer globalen - Belastungen unserer Umwelt. Gerade in Deutschland befinden sich die realisierten und geplanten Großprojekte häufig in hochverdichteten Siedlungsräumen. Sie verändern regionale Landschaftsräume und deren Umwelt.



Michael Vassiliadis ist Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie

Dabei darf nicht verschwiegen werden, dass dieser Wertewandel durchaus auch egozentrische Haltungen von Einzelnen und Kleingruppen verstärkt. Diese sind oftmals nicht oder nur begrenzt bereit, gemeinsam nach Lösungen zu suchen oder ihre Interessen mit dem „Gemeinwohl“ in Einklang bringen. Bei industriellen Großprojekten kommt hinzu, dass die Tertiarisierung zu einer wachsenden Entfremdung großer Bevölkerungskreise von industriellen Produktionsprozessen geführt hat. Durch die „Ferne“ von immer mehr Menschen zur industriellen Produktion wird für viele die hohe Bedeutung des Wohlstandes unserer Volkswirtschaft nicht mehr erfahrbar. So sinkt die Bereitschaft, auch hinnehmbare Beeinträchtigungen durch Anlagen und Gebäude der Industrie hinzunehmen.

Weitere Faktoren einer verbreiteten Skepsis sind Unsicherheit und Nichtwissen über die Folgen der Entscheidung, Großprojekte zu realisieren. Allein durch die Komplexität der Projekte und die Vielzahl der erfolgsabhängigen Variablen ist es für Nichtexperten schwierig, sich ein Urteil über die Auswirkungen und den Nutzen zu bilden. Hinzu kommt, dass der Nutzen vielfach einem größeren, anderen Kreis zugutekommt, während mögliche negative Auswirkungen vor allem denen zugemutet werden, in deren Umfeld ein Großprojekt realisiert wird. Gerade in einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik sind in der Regel Risiken und Nutzen von Großprojekten nicht gleich verteilt.

Darüber hinaus entsteht eine subjektiv wahrgenommene Entfremdung zwischen „normaler“ Bevölkerung und den politischen und wirtschaftlichen Eliten in Deutschland. Vielfach resultiert sie aus medial erzeugten Verzerrungen. Es spricht aber einiges dafür, dass dahinter reale gesellschaftliche Prozesse des „Auseinanderdriftens“ gesellschaft-

licher Teilsysteme stehen. Nicht zuletzt ist es der Vertrauensverlust an der Politik und der abnehmende Glaube in deren Problemlösungsfähigkeit, welche die Herausforderungen vergrößern. Auch die Wirtschaft hat sich mit vermehrt auftretenden Zweifeln auseinanderzusetzen, ob ihre Anliegen „ehrhafter Natur“ sind. Im Zuge der Internationalisierung haben die Unternehmen den Standortwettbewerb zwischen ihren Standorten zunehmend verschärft. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Kommunen und nationale Politik werden gezwungen, sich diesem Wettbewerb zu stellen. Zumindest bis zur Finanzkrise 2008/2009 hatten viele Unternehmen, im Zuge der vorherrschenden neoliberalen Ideologie, den Standortwettbewerb ohne Rücksicht auf regionale Beschäftigte und kommunale Interessen betrieben. Den Bürgerinnen und Bürgern wurde dadurch der Eindruck vermittelt - zum Teil zu Recht -, es ermangele den Unternehmern an Empathie für die Region und die Bürgerinteressen. Auch fehlender Glaube in die Unabhängigkeit der Wissenschaft vergrößerte die Zweifel derer, die sich kritisch mit Großprojekten auseinandersetzen.

Die Ursachen der Akzeptanzprobleme von Großprojekten sind also vielschichtig. Ihre Vergegenwärtigung, am besten immer am „betroffenen“ Projekt, ist aber unerlässlich. Auf der Basis dieser Informationen können die Träger geplanter Großprojekte nach Lösungen für etwaige Akzeptanzprobleme suchen.

Bei aller Skepsis und realen Problemen: Grundsätzlich ist einer Mehrheit in der Bevölkerung bewusst, dass Deutschland einen dringlichen und hohen Bedarf an Großprojekten hat. Die große Mehrheit der Menschen weiß um die Bedeutung von Großprojekten für die Wirtschaft und um die Bedeutung

großer öffentlicher Infrastrukturvorhaben. Letztendlich hat zum Beispiel auch die Bevölkerung in Baden-Württemberg mit deutlicher Mehrheit für den Weiterbau von Stuttgart 21 gestimmt. Es spricht vieles dafür anzunehmen, dass dabei die schon erbrachten finanziellen Vorleistungen zustimmend förderlich waren, aber auch die Einsicht in die Notwendigkeit des Ausbaus eines leistungsfähigen Verkehrsknotenpunktes. Dennoch bleibt bei Stuttgart 21, wie auch bei anderen Vorhaben, bei vielen Menschen zu Recht ein ungutes Gefühl bestehen. Die ausufernden Kosten von Großprojekten, gerade bei öffentlich-rechtlichen Vorhaben, sind, gelinde gesagt, nicht akzeptanzfördernd. Die Planungen und Kalkulationen haben oft relativ geringe Halbwertszeiten. Es ist auch nicht vermittelbar - und von daher ist die zunehmende Skepsis der Bevölkerung nachvollziehbar -, wenn die Kosten öffentlicher Vorhaben derart aus dem Ruder laufen, dass oftmals gleich Steuer-Milliarden „nachgeschossen“ werden müssen. In fast allen Bundesländern gibt es Vorhaben die durch Missmanagement, mangelhafte Effizienz und auch durch fehlende Governance dazu beigetragen haben, die Vorbehalte und den Widerstand gegen Großprojekte zu erhöhen. Betroffen sind auch Projekte, die in Partnerschaft von öffentlicher Hand und Wirtschaft erfolgen. Darüber hinaus darf nicht verschwiegen werden, dass auch Großinvestitionen in der Privatwirtschaft nicht selten aus dem Ruder laufen. Nur wird dieser Umstand in der Regel nicht öffentlich.

Für das Gelingen von Großprojekten ist eine moderne und kompetente Verwaltung unabdingbar. Nur sie kann in Augenhöhe sowohl mit den Experten der Wirtschaft als auch mit der zunehmenden Zahl der Experten der Gegner von Großprojekten verhandeln. Eine moderne und kompetente Verwaltung wird das Vertrauen der Bevölkerung in die Planungs- und Beteiligungsprozesse stärken, weil sie sich ihrer Unabhängigkeit und ihres Sachverständnisses sicher sein kann. Die Wirtschaft wäre deshalb gut beraten, sich ebenfalls für eine angemessene sachliche und personelle Ausstattung des Staates einzusetzen.

Zumindest Teile der Wirtschaftsverbände machen es sich hier immer noch zu einfach. Die permanente Forderung nach Steuersenkungen und Einsparungen im öffentlichen Dienst übersieht zum einen den Modernisierungsbedarf des öffentlichen Dienstes und stärkt auf der anderen Seite nicht den Glauben, dass die Wirtschaft an einem fairen und ausgeglichenen Dialog interessiert ist.

Bei der Realisierung von Großprojekten lassen sich zwei Phasen unterscheiden: Erstens der eigentliche Abwägungsprozess, ob ein Großprojekt sinnvoll ist oder nicht; zweitens die Art und Weise, wie technische Großprojekte geplant, kommuniziert und durchgeführt werden.

Grundsätzlich ist der Abwägungsprozess nicht neu und nicht ungewöhnlich, sondern geradezu ein Merkmal von Technik insgesamt. Angesichts einer zunehmend differenzierten und vernetzten (Wissens-)Gesellschaft werden Initiatoren von Großprojekten schon hier mit einer ganzen Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Der Abwägungsprozess führt unweigerlich zur Frage der „Sinnhaftigkeit“ oder ökonomisch ausgedrückt zur Frage des „Nutzens“ von Großprojekten. Argumentationen, die ausschließlich auf reine ökonomische Nutzenkalküle setzen, reichen in der Regel nicht mehr aus. Ohne der Öffentlichkeit und den „Betroffenen“ die gesellschaftliche „Sinnhaftigkeit“ und den sozial-ökologischen Nutzen eines geplanten Vorhabens weitgehend zweifelfrei darstellen zu können, wird die Realisierung eines Großprojektes schwierig. Die Industrie ist hier besonders gefordert. Es muss ihr gelingen, den Menschen überzeugend darzulegen, dass die Industrie bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen, wie Ressourcen- und Klimaschutz sowie Ernährungs- und Energiebedarf, unverzichtbar ist. Die Aufklärung über Sinn und Nutzen birgt die Chance, Akzeptanzprobleme von industriellen Großprojekten aber auch von neuen Technologien abzubauen.

Generell sind in Deutschland neue Ausbalancierungsprozesse erforderlich, um notwendige Großprojekte und Infrastrukturin-

vestitionen zu realisieren. Zum Gelingen von Großprojekten, aber auch zur Implementierung neuer Technologien, sind neue und faire Austausch- und Aushandlungsprozesse zu initiieren. - Ein „Regieren von oben“ oder die alleinige „Ausübung ökonomischer Macht“, um gesellschaftliche und volkswirtschaftlich sinnvolle Vorhaben durchzusetzen, stellen in fortgeschrittenen demokratischen Gesellschaften keinen tragfähigen Weg dar. Politik, Verwaltung aber eben auch die Wirtschaft müssen zukünftig den Willen der Bürgerinnen und Bürger konstruktiv aufnehmen. Genauso sind die Bürgerinnen und Bürger gefordert, sich vorurteilsfrei auf offene Austauschprozesse einzulassen. Neue und offene Beteiligungsformen, in denen die Anliegen der Projektinitiatoren, Projektrealisierer, der Behörden und Bevölkerung ausgetauscht und ausgehandelt werden, sind also unabdingbar.

Ein Punkt muss allen Beteiligten dabei klar sein: Eine gut gemachte Bürgerbeteiligung, d. h. ein Verfahren, das demokratisch konzipiert und effizient durchgeführt wird, verlangt hohe zeitliche Ressourcen. Das wird zu nicht unerheblichen Kosten führen. Nicht zuletzt, weil im Zentrum demokratischer Beteiligungsformen das Bestreben stehen muss, eine repräsentative Beteiligung der betroffenen Bevölkerung zu erzielen. Bislang werden viele Auseinandersetzungen um Großprojekte von kleinen spezifischen Personengruppen getragen, die eine Möglichkeit der Mitwir-

kung und Einflussnahme im Verfahren sehen. Einerseits sind es Menschen, die über vergleichsweise viel Zeit verfügen, andererseits sind es meist hochqualifizierte Angehörige der Mittelschicht, vielfach mit akademischem Hintergrund. Um eine repräsentative Beteiligung zu erzielen, ist deshalb eine breite und professionelle Öffentlichkeitsarbeit erforderlich. Dann kann es gelingen, die Menschen breit zu informieren und zur Teilnahme an den Verfahren zu gewinnen. Die so verwendeten Ressourcen sind jedoch gut investiert, wenn am Ende ein realisiertes Großprojekt oder eine notwendige Infrastrukturmaßnahme fertig gestellt wird, die von allen Beteiligten getragen werden kann.

Die gute Nachricht ist: Gute Beteiligungsformen gibt es bereits und sie werden zunehmend erprobt und eingesetzt. Die notwendige Partizipationskultur, die von allen Beteiligten nicht wenig abverlangt, macht Fortschritte. Die Politik, die Wissenschaft und vorausschauende Unternehmen haben sich des Themas angenommen und begonnen, es hinsichtlich theoretischer und praxisorientierter Aspekte aufzuarbeiten. Die Beiträge der vorliegenden Veröffentlichung sind ein gelungenes Beispiel der ernsthaften, praxis- und lösungsorientierten Auseinandersetzung mit Akzeptanzproblemen von Großprojekten. Sie werden weitere wichtige Impulse für eine neue Beteiligungskultur erbringen.







DB

101 064-4

Hans Jörg Hennecke | Volker Kronenberg

Großprojekte als unternehmerische und politische Herausforderung

Großprojekte im Zwielficht

Großprojekte – so der augenscheinliche Befund – sind in Deutschland ohne die sie begleitenden Bürgerproteste kaum mehr vorstellbar. Dabei scheint es unerheblich, um was für Vorhaben es sich handelt und in welchem Kontext sie realisiert werden sollen: Infrastrukturvorhaben – wie beispielsweise der seit Jahren umstrittene Ausbau des Frankfurter Flughafens – stoßen ebenso wie Projekte im Kontext der Energiewende – etwa der Bau des viertgrößten deutschen Pumpspeicherkraftwerks am Rursee in der Eifel – auf Skepsis und bei den Bürgern nicht selten auf offene Ablehnung.

Der vielfach zitierte Bahnhofsneubau „Stuttgart 21“ ist hierbei ein Beispiel unter vielen, dem jedoch aufgrund des hohen medialen Interesses und der damit verbundenen bundesweiten Aufmerksamkeit eine Initialfunktion zukommt. Erstmals seit den großen Protestbewegungen der achtziger Jahre – sieht man von der in Deutschland fast schon „traditionellen“ Anti-Atomkraftbewegung ab – meldeten sich Bürgerinitiativen lautstark zu Wort. Die durch Fotojournalisten und Fernsehkameras ins heimische Wohnzimmer übertragenen Bilder der Auseinandersetzungen im Stuttgarter Schlossgarten führten dazu, dass „S-21“ fast über Nacht in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte in Deutschland rückte und zu einem Sinnbild für die „neuen Bürgerproteste“ wurde. Zugleich wurde das Vorhaben unversehens zum Symbol für eine Stadtentwicklung, die seit Jahrzehnten Frustrationen erzeugt hatte, und kratzte damit an dem über viele Jahre hinweg

erfolgreich gepflegten Image Baden-Württembergs als Land der Tüftler und Macher („Wir können alles. Außer Hochdeutsch.“).

„Stuttgart 21“ steht dabei nicht alleine, sondern fügt sich in eine Liste ebenfalls misslungener Großprojekte ein, die sich bis zur kürzlich gescheiterten Münchner Olympiabewerbung für das Jahr 2022 beliebig fortschreiben lässt. Das Prestigeprojekt der „Wachsenden Stadt“ Hamburg und ihrer neuen „Hafencity“, die exponiert gelegene „Elbphilharmonie“, geriet wegen erheblicher Verzögerungen und Kostensteigerungen in „politische Seenot“. In Köln ließen Schlamperien und kriminelle Machenschaften eines der größten und wertvollsten kommunalen Archive Europas in der Baugrube einer neuen U-Bahn-Trasse versinken. Am Nürburgring in Rheinland-Pfalz wurden von einer spendablen Landesregierung erhebliche öffentliche Mittel in ein regionalpolitisch motiviertes Freizeitprojekt investiert, das in einem finanziellen Desaster endete, weil viel zu optimistische Annahmen über die wirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Investition zugrunde gelegt wurden. Auch beim Jade-Weser-Port in Wilhelmshaven haben sich die ambitionierten Prognosen, auf die sich die Rentabilitätserwartungen stützten, bislang noch nicht erfüllt. Zum eigentlichen Paradebeispiel für Großprojekte, die aus dem Ruder laufen und die verantwortlichen Akteure aus Politik, Verwaltung und Unternehmen offenkundig überfordern, wurde der neue Hauptstadtflughafen „Willy Brandt“ im Süden Berlins, dessen Eröffnung wegen baulicher Mängel mehrfach verschoben werden musste.



Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke lehrt als außerplanmäßiger Professor Politikwissenschaft an der Universität Rostock



Prof. Dr. Volker Kronenberg ist Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn. Seit 2011 ist er gemeinsam mit Prof. Dr. Frank Decker Wissenschaftlicher Leiter der BAPP

Kann und will Deutschland noch Großprojekte?

Dass es auch viele Beispiele für erfolgreiche und konfliktfreie Großprojekte gibt, gerät angesichts dieser Negativfälle fast aus dem Blick. Stattdessen steht eine Frage im Raum, die ein nach wie vor industriell und exportorientiert geprägtes Land wie Deutschland an einer empfindlichen Stelle trifft: Kann Deutschland, will Deutschland noch Großprojekte? Diese Frage trifft das Selbstverständnis des Wirtschaftsstandorts Deutschland im Kern und erscheint gerade auch im Kontext der Energiewende drängender denn je. Der neue Koalitionsvertrag von Union und SPD will generell die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten stärken, ohne die zügige Umsetzung von Planungsvorhaben zu gefährden. Der im Koalitionsvertrag gleichfalls angekündigte Ausbau der Erneuerbaren Energien und der damit verbundene Netz- und Speicherausbau lassen indes erahnen, welche Debatten um die Sinnhaftigkeit und Dringlichkeit von Großprojekten in den kommenden Jahren noch ausgetragen werden und – mit Blick auf die Absicht, bis Ostern 2014 eine grundlegende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vorlegen zu wollen – wie rasch diese wieder ins Zentrum der Öffentlichkeit rücken werden. Dabei muss die Energiewende in Gänze selbst als ein Großprojekt der Politik begriffen werden. Sie leidet aufgrund der vielen staatsinterventionistischen Instrumente an erheblichen Schwierigkeiten wie steigenden Energiekosten, Versorgungsrisiken, Fehlanreizen für Energieproduzenten und manchem mehr. Die Energiewende erfordert infrastrukturelle Großprojekte von erheblicher Bedeutung – neben den ange-

deuteten Entscheidungen über Standorte und Trassen ist insbesondere eine Entscheidung über eine Endlagerstätte für atomares Material noch nicht getroffen. Zudem erweisen sich viele Einzelmaßnahmen der Energiewirtschaft als hochkontrovers, selbst dann, wenn es sich um relativ emissionsarme Energieformen handelt. Gegen Windkraft- oder Pumpspeichieranlagen wachsen Bürgerproteste, die Diskussionen über Schiefergasgewinnung („Fracking“) oder CO₂-Verpressung werden sehr emotional geführt. Allein schon die Tatsache, dass andere Länder wie die USA durch das hierzulande umstrittene „Fracking“ ihre Energieproduktion immens erhöhen und die Energiekosten erheblich senken konnten, schafft Fakten, die sich auch auf Deutschland auswirken – egal wie man zu dieser Form der Energieerzeugung steht.

Die Energiepolitik verdient auch deshalb Aufmerksamkeit, weil Deutschland hier bislang keine rationale, nüchterne und unvoreingenommene Diskussionskultur entwickelt hat. Gerade bei energiepolitischen Großprojekten wird die Debatte seitens der meist vohabenkritischen Bürgerinitiativen in Teilen hochemotional geführt. Denn obwohl die überwältigende Mehrheit der Deutschen für die Energiewende ist, schwindet die Zustimmung massiv, sobald die konkrete Umsetzung vor Ort und im eigenen Blickfeld ansteht. Phänomene wie „NIMBY“ (Not in my backyard“) oder „BANANA“ („Build absolutely nothing anywhere near anything“) haben längst Eingang in den wissenschaftlichen Diskurs gefunden. Dabei beschreiben diese Schlagworte treffend, woran bürgerschaftliche Beteiligung häufig krankt: Setzt ein Akteur einzig auf die Durchsetzung seiner Interessen – etwa die Verhinderung bestimmter Projekte – kann eine lösungs- und sachorientierte Diskussion kaum mehr stattfinden. Dabei ist diese doch ein Wesensmerkmal jeder demokratischen Ordnung: So wichtig der Diskurs, ja vielfach auch der Streit um die vermeintlich richtigen Antworten auf aktuelle Herausforderungen ist, so zentral sind auch das Vermögen und die Bereitschaft, Kompromisse eingehen zu können und sich

an geschlossene Abmachungen zu halten. Es täte dem Land gut, wenn die beteiligten Akteure aus Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit lernten, solche Debatten künftig etwas selbstbewusster und lösungsorientierter zu führen.

Wie in der Energiepolitik sind auch bei Vorhaben in anderen Bereichen Großprojekte und vorausschauende, komplexe Planungsentscheidungen mit langfristiger Bindungswirkung für ein hochentwickeltes Land wie Deutschland schlichtweg unverzichtbar. In einer Welt, in der viele andere Länder Großprojekte zur Energieerzeugung, zur Rohstoffgewinnung oder für Verkehrsinfrastruktur durchführen, die in Deutschland nicht zulässig und durchsetzbar wären, würde ein grundsätzlicher Verzicht auf Großprojekte gravierende Nachteile für die Bundesrepublik mit sich bringen: die Abwanderung von energieintensiven Industrien in Länder mit deutlich niedrigeren Energiepreisen, eine geostrategisch riskante Erhöhung der Abhängigkeit von Energie- und Rohstofflieferanten, der Verlust an Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit bei der Forschung, Entwicklung und Produktion von Zukunftstechnologien, die Abkopplung von globalen Verkehrssystemen im Luft- und Schiffverkehr, aber auch eine nachlassende Leistungsfähigkeit und Attraktivität von Metropolregionen, u.a. durch den Verzicht von leitbildprägenden und identitätsstiftenden Großprojekten für die Stadt- und Regionalentwicklung.

Großprojekte werden also in Zukunft auch in Deutschland unverzichtbar sein. Allerdings sind Großprojekte nicht um jeden Preis seligmachend und nicht in jedem Fall der richtige Weg. Dagegen steht schon, dass es in einem zum Teil dicht besiedelten Land wie Deutschland eine große Konkurrenz um die Nutzung von knappen Flächen gibt und an vielen Standorten viele unterschiedliche Interessen zusammenprallen. Die notwendige Abwägung der ökologischen Auswirkungen, der Folgen für die ortsansässige Bevölkerung, aber auch der unumkehrbaren Konsequenzen für zukünftige Planungsvorhaben wird daher

in vielen Fällen zu der Entscheidung führen, dass ein bestimmtes Großprojekt nicht sinnvoll und nicht verantwortbar ist. Großprojekte sind also kein Selbstzweck, sondern müssen im Einzelfall durch Notwendigkeit und Qualität überzeugen – so sehr, dass dafür andere, durchaus aner kennenswerte Anliegen zurückstehen müssen. In diesem Sinne sind Großprojekte eine Herausforderung für Unternehmen, deren Existenz am Gelingen oder Scheitern eines Großprojekts hängen kann. Sie sind aber auch eine Herausforderung für die Politik, die zum einen als Gesetz- und Verordnungsgeber die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Planung und Ausführung von Großprojekten setzt und die als Fachverwaltung zum anderen in vielen Fällen selbst Vorhabenträger für Großprojekte ist. Sie sind aber auch eine Herausforderung für die Bürger, die sich mit ihren unterschiedlichsten Interessen und Anliegen in der Diskussion über Großprojekte einbringen oder gar die Entscheidung darüber an sich ziehen.

Spätestens seit der Eskalation um „Stuttgart 21“ ist eine politische Debatte um die Zukunft von Großprojekten in Gang gekommen, die auch versucht, diesen Aspekten Rechnung zu tragen. Insbesondere von der Reformkommission „Bau von Großprojekten“, die vom Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eingesetzt wurde, werden bis Herbst 2014 konkrete Vorschläge erwartet, um die Planung und Durchführung von Großprojekten zu verbessern. Politik und Unternehmen haben inzwischen auch viele Vorschläge entwickelt, um die Kommunikation und Bürgerbeteiligung an die neuen Herausforderungen anzupassen. Die Ergebnisse unseres Forschungsprojekts verstehen sich als Bestandteil dieser Diskussion. Die Fragestellungen, die dazu bei der Auftaktveranstaltung, während einer Forschungsreise zur Energiepolitik in den USA und in drei Expertenworkshops zu „Planungsrecht und Planungsverfahren bei Großprojekten“, „Strategiebildung und Kommunikation von Unternehmen bei Großprojekten“ sowie – in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung – „Wo steht die Energiewende?

Nationale und internationale Herausforderungen für Politik, Unternehmen und Gesellschaft“ diskutiert wurden, knüpften an folgende Problemkreise an.

Die Selbstüberforderung der Politik

Die Erfahrungen mit dem überdimensionierten Freizeitprojekt am Nürburgring haben nur bestätigt, was man schon aus vielen anderen Fällen hätte wissen können: Regionalpolitischer Ehrgeiz ist kein guter Ratgeber, wenn es um die Rentabilität von Großprojekten geht. Nicht nur in der heimischen Regionalpolitik, sondern auch in der Entwicklungspolitik der vergangenen Jahrzehnte hat sich oft herausgestellt, dass staatlich gelenkte und geförderte Großprojekte keineswegs zu einer nachhaltigen Entwicklung führen müssen, sondern dass es dafür viel mehr auf wirtschaftliche Freiheit, auf Wettbewerbsfähigkeit und auf dezentrale Entscheidungsverfahren und Entscheidungen in überschaubaren Verantwortungshorizonten ankommt. Großprojekte sind nicht in jedem Fall ordnungspolitisch sinnvoll und tragfähig, sondern können auch bloß Ausdruck eines illusionären Dirigismus sein und der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung einer Region oder eines Unternehmens bisweilen im Wege stehen. Der Staat überfordert sich, wenn er selbst Entscheidungen darüber treffen will, welche Innovationen, welche Investitionen und welche unternehmerischen Aktivitäten sich rentieren. Die Politik sollte unternehmerische Entscheidungen über die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Großprojekten solchen Unternehmen überlassen, die für die Folgen ihrer Entscheidungen auch selber gerade stehen müssen. Der Staat muss sich auch in solchen Dingen wieder mehr ordnungspolitische Zurückhaltung auferlegen und eine klare Rollenverteilung zwischen Staat und Unternehmertum vornehmen.

Durch Subventionen lockt die Politik auch Unternehmen oder Kommunen oft auf die falsche Fährte. Es gibt viele Beispiele für etwas, was man „Subventionsnomadismus“ nennen könnte: Industriestandorte, öffentlich gefördert, mit einem Strohfeuer an Be-

schäftigung, und nach ein paar Jahren zieht das Unternehmen weiter zum nächsten Subventionsangebot. Zurück bleiben dann oft Industriebrachen, Arbeitslose und eine blamierte Politik. Viele fragwürdige Großprojekte würden unterbleiben, wenn sich der Staat bei seinen Wirtschaftsförderungsaktivitäten in diesem Sinne mehr Selbstbeschränkung auferlegen würde.

Falsche Anreize bei Entscheidungsträgern

Offenkundig geraten viele Großprojekte auf die schiefe Bahn, weil es Fehlverhalten von Individuen gibt. Und wenn Entscheider oder Aufseher versagen, ist es nur richtig, dass dieses Fehlverhalten im Einzelfall aufgeklärt und ggfs. geahndet wird. Hier verhält es sich ähnlich wie in der Finanzmarktkrise: Das eigentliche Problem sind die Regeln und Anreize, die die Akteure zu Fehlverhalten ermuntern. Es greift deshalb zu kurz, wenn man bei Problemen nur nach prominenten Sündenböcken Ausschau hält. Viel wichtiger erscheint es, die falschen Anreize zu beseitigen, die Akteure zu kollektiver Verantwortungslosigkeit einladen. Das Problem falscher Anreize besteht an vielen Stellen – angefangen von den Planungsverfahren über die Priorisierung und Auswahl von Projekten bis hin zur Ausschreibung und Vergabe und zu guter Letzt bis zur Planung und Ausführung des Einzelvorhabens: In der Verkehrswegeplanung kommt es z.B. immer wieder zu faulen Kompromissen zwischen Bund und Ländern, bei denen regionale Egoismen die Entscheidungen über Standorte und Trassen prägen, die gemessen am übergeordneten Zweck nur bedingt geeignet sind. Knappe Mittel werden dann falsch eingesetzt. Offenbar gibt es auch für öffentliche Großvorhaben keine wirksamen Regeln, damit alle Akteure am Ende eines langjährigen Planungsprozesses wirklich alle relevanten Informationen aktuell als Grundlage für ihre Entscheidung heranziehen. Das führt zu Planungsfehlern und Kostensteigerungen.

Vor allem politische Akteure haben Interesse daran, die Kosten und negativen Wir-

Legte während der Auftaktveranstaltung die Sichtweise der Wirtschaft dar: **Dr. Jürgen Großmann**, Alleingesellschafter der Georgsmarienhütte Holding GmbH und Vorsitzender des Kuratoriums der RAG-Stiftung sowie Co-Projektleiter des Forschungsprojekts.



kungen von Großprojekten kleinzureden. Nicht alle Beteiligten eines Großprojekts sind daran interessiert, die Kosten niedrig zu halten. Viele Planer und Berater profitieren davon, dass Projekte kompliziert und teuer sind. Bauausführende sind an Nachschlägen interessiert, vor allem wenn bei der Vergabe nicht der preiswerteste, sondern der billigste Anbieter zum Zuge gekommen ist.

Wer diese strukturellen Probleme in den Griff bekommen will, muss hart an den Details diskutieren: über das Haushaltsrecht von Bund und Ländern, über Fachplanungsgesetzen, über berufsständische Verordnungen, über Regeln für Ausschreibung und Vergabe oder über die Vertragsgestaltung mit Planern, Beratern und bauausführenden Unternehmen und im Projektmanagement.

Probleme der unternehmerischen Entscheidungskultur

Gestandene deutsche Unternehmen wie zuletzt ThyssenKrupp haben damit zu kämpfen, dass sich große Standortentscheidungen im Ausland als kostspielige Fehlentscheidungen entpuppten. Es mag sein, dass sich Megafusionen mit bisherigen Konkurrenten oder strategische Entscheidungen über Standortverlagerungen als Großprojekte der Unternehmensentwicklung in vielen Situationen auszahlen, ja sogar für die langfristige Behauptung im Wettbewerb notwendig sind. Es gibt aber auch Beispiele dafür, dass Unternehmen mit einer behutsamen, konservativen Strategie besser fahren. Im globalen Wettbewerb wachsen Unternehmen und mit ihnen die Größe, die Risiken und Tragweite ihrer strategischen Entscheidungen. Deshalb stellt sich für viele Unternehmen die Frage, ob ihre Planungs- und Entscheidungsprozesse mit diesen Herausforderungen Schritt halten. Nicht immer und überall hat man den Eindruck, dass im Zusammenspiel von Eigentümern, Aufsichtsrat und Management eine Entscheidungskultur gepflegt wird, die auch bei prestigeträchtigen Einzelprojekten eine kritische Diskussion erlaubt und die dafür sorgt, dass bei geänderten Rahmenbedingun-

gen auch bereits getroffene Entscheidungen überdacht werden. Jenseits aller flüchtigen Moden der Strategie- und Managementlehren müssen Unternehmen die Qualität ihrer strategischen Entscheidungen über Großprojekte verbessern. Das ist auch eine Frage der Verantwortungskultur, die sich aus der Unternehmensverfassung ergibt.

Die Überforderung des Planungsrechts

Es gibt gute Gründe dafür, dass das Planungsrecht in seiner Abstufung von der Raumordnung über die Landesplanung, Fachplanung und Regionalplanung bis hin zu konkreten Bauleitplanung immer komplizierter geworden ist. Allein schon die großen Interessen- und Nutzungskonflikte in hochverdichteten Metropolregionen machen das notwendig, auch wenn Deutschland diesbezüglich aufgrund seiner Geographie in einer etwas komfortableren Situation ist als die Nachbarstaaten Schweiz und Niederlande, die für ihre dynamischen Zentralräume („Mittelland“ bzw. „Randstad“) enorm komplexe Planungsprozesse bewältigen müssen. Zu Recht sind im Laufe der Jahrzehnte Anforderungen zu Umweltschutz, Lärmschutz und Naturschutz weiter gestiegen. Auch die Prognose der Fernwirkungen von Planungsentscheidungen stellt immer höhere Anforderungen, die sich letztlich auch in Rechtsvorschriften niederschlagen müssen.

Aber im konkreten Einzelfall können die Koexistenz unterschiedlicher Fachplanungsrechte oder die Unklarheit von Verfahrensanforderungen zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen. Darunter leidet nicht nur die Akzeptanz, sondern auch die Qualität von Großprojekten. Das 2013 in Kraft getretene Planungsvereinheitlichungsgesetz hat hier zwar einige Verbesserungen gebracht, aber die Debatte über diese Fragen ist damit bei weitem noch nicht am Ende.



Ursula Heinen-Esser, damalige Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, erläuterte während der Auftaktveranstaltung die politischen Herausforderungen bei der Umsetzung von Großprojekten.

die Bürger im Zweifelsfalle nicht gebunden, wenn Großprojekte spruchreif werden. Viele Entscheidungen müssen daher wieder aus der Grauzone des Korporatismus und des besonderen Verwaltungsrechts herausgeholt werden und in das Scheinwerferlicht von Politik und Öffentlichkeit gestellt werden. Man muss in Zukunft mehr Mut aufbringen, über große Projekte nicht administrativ und korporatistisch, sondern politisch zu entscheiden – in einem Prozess, der vielmehr eine „Legitimation durch Kommunikation“ zur Folge haben kann.

Chancen und Probleme der Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren

Es ist unstrittig, dass die Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen ernster genommen werden muss. Doch die damit verbundenen Probleme sind vielfach beschrieben worden. So sind viele Bürger an einem Planungsvorhaben vor allem dann interessiert, wenn sie ihre eigene Betroffenheit erkennen. Und es kann auch nicht verwundern, dass sie einem Großprojekt gegenüber negativ eingestellt sind, wenn es für sie selbst mit Nachteilen verbunden ist. Problematisch kann im konkreten Einzelfall auch sein, dass die verschiedenen, durchaus auch gegensätzlichen Interessen unterschiedlich stark organisiert sind. Oft werden in einzelne Großprojekte, die zur Entscheidung anstehen, auch gesellschaftliche Grundsatzkonflikte hineinprojiziert, und die symbolhafte Aufladung des Vorhabens erschwert dann eine sachliche Diskussion. Widerstreitendes Expertenwissen tut sein Übriges. Die kommunikative Revolution seit der Jahrtausendwende hat die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung erheblich verbessert, schafft aber auch neue Probleme, insbesondere durch die Geschwindigkeit und Spontaneität der Kommunikation. Auch Überkommunikation kann zum Problem werden.

Eines gerät bei allem guten Willen bisweilen aus den Blick: Man braucht zielstrebige Entscheidungsprozesse. Wenn die Bürger das Gefühl haben, dass ihre Meinung in einem

Stattdessen wird die Komplexität des Rechts neuerdings aus anderen Gründen sogar weiter erhöht. Mittlerweile gibt es in vielen Bundesländern Vorschriften, die nicht nur die Wahrung der Tariftreue von Anbietern festschreiben, sondern auch sozial- oder sogar entwicklungspolitische Zielsetzungen über die öffentliche Auftragsvergabe durchsetzen wollen. Was auch immer man von solchen Zielsetzungen im Allgemeinen und von ihrer Umsetzbarkeit durch das Vergaberecht im Besonderen halten mag, kann kein Zweifel daran bestehen, dass solche allenfalls gutgemeinte Gesetzgebung Großprojekte noch komplizierter und noch teurer machen.

Die Grenzen des traditionellen Korporatismus in Planungsverfahren

In allen Fachplanungen und auf allen Stufen von der Raumordnung bis zur Regionalplanung wirken Verbände und Kammern mit. Das war und ist Ausdruck des Korporatismus, der den „Rheinischen Kapitalismus“ ausmacht. Man hat sozusagen darauf vertraut, „Legitimation durch Verfahren“ zu erzeugen. So sollten strittige Entscheidungen entpolitisiert werden und im Zweifelsfalle den Juristen überlassen werden. Diese Verhandlungskultur hat sich aber erschöpft – auch deshalb, weil die Bindungs- und Repräsentationskraft der beteiligten Parteien, Verbände und Kammern geschwunden ist. Sie leisten nicht mehr – oder vielleicht besser formuliert: weniger denn je – die Legitimation für kontroverse Planungen und Einzelvorhaben. An ihre Kompromisse fühlen sich

chaotischen Gewirr von Äußerungen einfach versickert, werden sie zu dem gesamten Entscheidungsprozess kein großes Vertrauen haben. Genauso wenig werden sie sich in einer Sache, die sie negativ betrifft, überzeugen lassen, wenn ihnen die Initiatoren eines Großprojekts ohne Sensibilität und Respekt begegnen.

Mängel in den „Public Affairs“ von Unternehmen und Vorhabenträgern

Viele Unternehmen und Verwaltungen sind für den Dialog mit den Bürgern nicht hinreichend sensibilisiert. Die Kommunikation zu einem geplanten Großprojekt muss auf die abschüssige Bahn geraten, wenn sie nur darauf aus ist, „mehr Akzeptanz“ zu schaffen. Wer so an die Sache herangeht, glaubt, dass es nur darum gehe, Skeptiker und Betroffene eines Großprojekts zu besänftigen. Es geht im Kern nicht einfach um „mehr Akzeptanz“ für Großprojekte, sondern um eine größere Überzeugungskraft von Großprojekten. Und das meint nicht, dass Großprojekte überzeugend verkauft werden müssen. Sie müssen in der Substanz überzeugen. Sie brauchen Qualität. Unternehmen und Verwaltungen müssen mehr Gespür dafür entwickeln, dass frühe und ergebnisoffene Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung helfen können, entweder Großprojekte in der Substanz zu verbessern oder notfalls auch vor gravierenden Fehlentscheidungen zu bewahren. Dazu gehört vielleicht sogar eine Unternehmenskultur, die das Scheitern eines Großprojekts nicht als Gesichtungsverlust empfindet, sondern als Glaubwürdigkeitsgewinn für eine bevorstehende Diskussion über ein anderes Großprojekt. Generell sollten bei frühzeitig eingeleiteten, informellen Bürgerbeteiligungsverfahren, die in vielen einschlägigen Studien zur Akzeptanzsteigerung empfohlen werden, zwei Grundsätze immer bedacht werden: Neue Formen der Bürgerbeteiligung sollten nicht gegen den Wunsch nach einer Projektbeschleunigung ausgespielt werden. Politik und Verwaltung müssen sich fragen, ob und wenn ja in welchem Ausmaß ein „Mehr“ an Beteiligung auch eine Verzögerung von Planungs-

prozessen zur Folge haben kann und zur Folge haben darf. Zudem dürfen die Vertreter der repräsentativen Demokratie, sprich die Parlamentarier und Amtsträger auf verschiedenen politischen Ebenen, genauso wenig wie die Wirtschaft davor zurückschrecken, klar zu definieren, bei welchen Punkten im Planungsprozess eine Bürgerbeteiligung wirklich Einfluss nehmen kann und wo andere, etwa gesamtgesellschaftliche oder unternehmerische Interessen Vorrang haben. Eine effektive Verzahnung von informellen Kommunikations- und Partizipationsprozessen mit formellen Verfahren, welche die Rahmensetzungs- und Vermittlungsfunktionen des repräsentativen politischen Systems und seiner Institutionen aber nicht aushöhlt, muss das Ziel sein.

Falsche Philosophie vieler Großprojekte

Jenseits aller Einzelprobleme von Großprojekten gibt es auch eine sozialphilosophische Dimension des Themas. Am Beispiel der Stadtplanung, die ja immer wieder zu leidenschaftlichen Kontroversen führt, lässt sich am besten verdeutlichen, dass auch die Philosophie mancher Großprojekte kritisch hinterfragt werden muss. Es gab in vergangenen Jahrzehnten im Geiste von Le Corbusier viele Beispiele von Großprojekten, die in ihrer kalten Funktionalität, in ihrem überheblichen Machbarkeitsdenken und in ihrer ästhetischen Ödnis sehr unbarmherzig mit gewachsenen Strukturen umgegangen sind und der Identität von Städten und Landschaften geschadet haben. Überall in Deutschland gibt es Beispiele für gigantomanische Neubauviertel, die soziale Brennpunkte geworden sind. Funktionalistische Flächensanierungen, wie sie dem Zeitgeist der betonseligen 1960er und 1970er Jahren entsprachen, haben deutsche Innenstädte und Dorfkerne für immer entstellt und gesichtslos gemacht. Auch das Landschaftsbild ist vielerorts durch eine durchgreifende Flurbereinigung unwiederbringlich verarmt.

Demgegenüber gibt es ein neues Bedürfnis nach Identität, Überschaubarkeit und Dezen-

tralität. Heute legen die Menschen wieder mehr Wert darauf, dass das historisch überlieferte Erscheinungsbild ihrer Stadt respektiert wird und ggfs. auch rekonstruiert wird. Das lässt sich vor allem am erst nach 1990 eingesetzten Wiederaufbau der Dresdner Altstadt beobachten, demnächst wohl auch in Frankfurt im historischen Areal zwischen Dom und Römer.

Großprojekte müssen sensibler werden, sie müssen das Vorhandene respektieren, sie müssen auch die vorhandene Identität weiterentwickeln, die kulturelle Überlieferung

eines Ortes weitergeben und sich organisch einfügen. Das ist eine philosophische Herausforderung für die Stadtplanung, die allerdings auch große Chancen bietet. Großprojekte, die sich von dem im 20. Jahrhundert lange vorherrschenden Funktionalismus und Rationalismus absetzen, haben das Potential, zu neuen Wahrzeichen zu werden, wenn es ihnen gelingt, an das historische Erbe des Standortes anzuknüpfen. Großprojekte brauchen historische Sensibilität, Respekt vor dem Standort und Einbettung in das Vorhandene.





Heinrich Best

Großprojekte in Deutschland

Eine Situationsanalyse mit Handlungsempfehlungen

Neue Herausforderungen im Projektmanagement und in der Bürgerbeteiligung

Die Planung und Realisierung von Großprojekten in Deutschland stößt in den letzten Jahren auf immer größere Schwierigkeiten. Dabei ist zunächst zwischen privaten und öffentlichen Großprojekten zu unterscheiden. Bei privaten Großprojekten manifestieren sich die in den letzten Jahren diskutierten Schwierigkeiten in weit geringerem Maße als bei denjenigen der öffentlichen Hand. Aus diesem Grund beziehen sich diese Ausführungen auf öffentliche Großprojekte mit dem Schwerpunkt Infrastruktur.

Dabei stehen zum einen die Reaktionen betroffener Bürger in der öffentlichen Wahrnehmung im Vordergrund. Hier sind offensichtlich folgende Faktoren wirksam:

- ein wachsendes Misstrauen gegenüber den öffentlichen Planungsinstrumenten sowie den handelnden Institutionen und Experten; die Durchführung der gesetzlich und demokratisch „legalisierten“ formellen Planungsverfahren, mit der darin vorgesehenen Anhörung Betroffener, garantiert aus der Sicht von Teilen der Bevölkerung nicht mehr die „Legitimität“ der Projekte;
- eine wachsende Kompetenz der Bürger sichert den Bürgerinitiativen eine immer größer werdende Durchschlagskraft („Wutbürger“);
- eine abnehmende Bereitschaft der Bürger, individuelle Nachteile zugunsten des All-

gemeinwohls in Kauf zu nehmen („NIMBY-Phänomen“).

Aber nicht nur die verstärkte Auseinandersetzung mit kritischen Bürgern fordert die Vorhabenträger heraus. Es ist offensichtlich, dass die Art und Weise, wie in Deutschland im öffentlichen Sektor Großprojekte geplant, ausgeschrieben und realisiert werden, immer mehr dazu führt, dass sich alle Projektbeteiligten mit juristischer Unterstützung gegenseitig bekämpfen und das gemeinsame Projektziel damit aus dem Blick gerät. Kosten und Termine laufen dabei aus dem Ruder. Kritische Punkte sind:

- nicht abgeschlossene Bedarfsplanung durch den Auftraggeber erzeugt Änderungsbedarf in der Realisierungsphase;
- keine ehrliche, sondern „politische“ Kostenermittlung, um Projekte im politischen Raum durchzusetzen;
- keine Einpreisung bekannter Risiken;
- Vergabe an den Billigsten.

Dieser Beitrag versucht beide Phänomene zu beleuchten und Handlungsempfehlungen für den Umgang mit ihnen zu geben.

Situationsüberblick

In den letzten Jahren sind bei einer Reihe von Großprojekten der öffentlichen Hand gravierende Probleme und Konflikte aufgetreten.



Dr.-Ing. Heinrich Best ist Mitbegründer der BEST consulting GbR und Mitglied im Bundesvorstand des Verbandes Beratender Ingenieure sowie der Reformkommission „Bau von Großprojekten“

Zum einen ist zu beobachten, dass die im formalen Planungsrecht verankerten Beteiligungsrechte Betroffener als unzureichend angesehen werden. Formal korrekt erreichtem Baurecht wird die „Legitimität“ abgesprochen. Forderungen nach Bürgerentscheiden werden erhoben. (Beispiele Stuttgart 21, Bahn-Neubaustrecke Karlsruhe-Basel, Flughafen München, Fehmarnbeltquerung).

Weitergehende Lösungen erhofft man sich einerseits durch eine bessere und vor allem frühe Bürgerbeteiligung bereits bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans.¹ Ein erstes Ergebnis stellt das im Sommer 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren („Planungsvereinheitlichungsgesetz“) dar, das allerdings nur eine optionale frühe Bürgerbeteiligung vorsieht. Dadurch hat der § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVerfG) einen neuen Absatz 3 erhalten, nach dem die zuständige Behörde auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger „hinwirken“ soll. (BGBl. 2013, S. 1388).

Zum anderen ist offensichtlich, dass viele Projekte der öffentlichen Hand in Bezug auf Kosten und Termine aus dem Ruder gelaufen sind (Beispiele Flughafen Berlin, Elbphilharmonie Hamburg, Stuttgart 21, aber auch ältere Projekte wie der neue Hauptbahnhof in Berlin).

Zu dieser komplexen Thematik diskutiert die von Bundesminister Ramsauer eingesetzte „Reformkommission Bau von Großprojekten“ Lösungsmöglichkeiten, den Planungs- und Realisierungsprozess so zu ändern, dass künftig Schiefen vor allem bei Kosten und Terminen vermieden werden.

Bürgerbeteiligung

Das Planungsrecht in Deutschland enthält bereits vielfältige Regelungen zur Bürgerbeteiligung auf allen Verfahrensebenen (Bundesverkehrswegeplanung, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren). Dabei steht insbesondere die Wahrung der Rechte Betroffener im Vordergrund.

Diese vorhandene, rechtliche Verankerung wird vielfach als unzureichend angesehen. Viele Bürger fühlen sich nach Umfragen zu spät und nicht ausreichend informiert und verlangen vor allem auch mehr Mitsprachemöglichkeiten. Das erwähnte Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren enthält nun eine Regelung zur Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die insbesondere im Vorfeld der formalen Beteiligung im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren erfolgen soll.

Frühe vs. späte Bürgerbeteiligung

In der Diskussion über Bürgerbeteiligungsverfahren und ihrer Glaubwürdigkeit besteht eine Kontroverse bezüglich der Verbindlichkeit der Ergebnisse solcher Verfahren. Es gibt gute Gründe dafür, dass diese aus rechtlichen Erwägungen nicht gegeben ist. Insbesondere das „Ob“ eines Projektes ist bei den häufig nach den formellen Beschlüssen durchgeführten Beteiligungsverfahren (s. „Stuttgart 21“) nach der Meinung vieler nicht mehr diskussionsfähig. Das führt beim Bürger allerdings dazu, dass er das ganze Verfahren für unglaubwürdig hält.

Abhilfe könnte eine frühe Beteiligung bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung schaffen (BMVBS, 2012, S. 14). Allerdings bleibt abzuwarten, ob sich Bürger der komplexen Materie „Netzplanung“ wirklich annehmen, wenn sie (zunächst) gar nicht von einem konkreten Projekt betroffen sind.

Moderation von Großgruppen und Konfliktmediation

Im weiteren Verlauf der Projekte im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sieht sich der Vorhabenträger regelmäßig eine Vielzahl von Projektbeteiligten (Stakeholdern) gegenüber. Viele Vorhabenträger überfordert es, solche Diskussionsprozesse mit Großgruppen so zu gestalten, dass ausufernde Konflikte vermieden werden. Ein externer Moderator, der neutral und trans-

parent den Prozess mit bewährten Methoden der Großgruppenmoderation (Zukunftskonferenz, Open Space, World Café etc.) begleitet, sollte obligatorisch sein.² Treten im Laufe der Planung zu einzelnen Themen Konflikte auf, kann der Moderator durch den Übergang zur Konfliktmoderation bzw. -mediation versuchen, eine Lösung herbeizuführen.³

Vergabe von Planungs- und Projektmanagementleistungen

Planungs- und Projektmanagementleistungen sind vorab nicht vollständig beschreibbar. Deshalb beruht ihre Vergabe auf Vertrauen. Diesem besonderen Vertragsverhältnis wird nicht mehr Rechnung getragen. Der Versuch, ähnlich wie bereits bei den Bauleistungen, mit Hilfe von Juristen im Sinne des Auftraggebers immer perfektere Vertragstexte zu entwickeln und dann die Vergabe nur noch nach dem Angebotspreis vorzunehmen, wird dem Wesen dieser Leistungen nicht gerecht. Sie treibt die Planer und Projektmanager in eine Konfrontation zum Auftraggeber, statt eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Vergabe von Bauleistungen

Die derzeitigen Regeln der Bauvergabe bevorzugen die Fachlosvergabe. Dies berücksichtigt in besonderer Weise die mittelständische Struktur der Bauwirtschaft. Andere Vertragsformen wie Public Private Partnership oder wettbewerblicher Dialog bleiben Ausnahmen.

Zunehmend beklagt wird bei dieser Vergabeart die späte Einbindung der Bauunternehmen in den Wertschöpfungsprozess. Die Einbindung des Wissens der Bauunternehmen bereits in der Planungsphase wird gefordert. Ein den bestehenden Regelungen der VOB entsprechendes Verfahren dafür wurde bisher nicht gefunden. Ein bereits in der Planung mit dem Projekt befasstes Unternehmen scheidet danach für die Teilnahme an der späteren Ausschreibung aus.

Zum Anderen scheidet der Zuschlag für den wirtschaftlichsten Bewerber häufig an der Scheu öffentlicher Auftraggeber, in den regelmäßig zustande kommenden Nachprüfungsverfahren eine solche Vergabe inhaltlich begründen zu müssen. Dazu fehlen personelle Kapazitäten und Kompetenzen. Die Folgen sind in der Regel die Vergabe an den Billigsten mit häufig nicht auskömmlichen Preisen und der nachfolgende Kampf um Nachträge.

Bauherrenorganisation und externe Dienstleister

Durch die in Deutschland vorherrschende mittelständische Struktur in der Baubranche existiert bei Großprojekten regelmäßig eine Vielzahl von Verträgen mit Planern, Projektmanagern, Bauunternehmen. Durch Personalreduzierung bei den öffentlichen Auftraggebern fehlt häufig die Kapazität und Kompetenz für das Management dieser komplexen Verhältnisse. Auch die Einschaltung externer „Projektsteuerer“ in der bisherigen Form wird diesen Anforderungen offensichtlich nicht gerecht. Der Wunsch nach Beseitigung vorhandener Schnittstellen (z. B. der Trennung von Planung und Ausführung) ist vor diesem Hintergrund verständlich.

Generalunternehmer und Generalübernehmer

Im Ausland werden öffentliche Großprojekte häufig bereits nach einer sehr groben Vorplanung („Owners Engineering“) an große Baukonzerne vergeben, die dann Planung und Ausführung aus einer Hand bieten („Design – Built“). Dies könnte auch in Deutschland zur Anwendung kommen, würde aber eine Änderung gesetzlicher Regelungen und eine drastische Strukturveränderung innerhalb der Baubranche voraussetzen. Auch die aufgrund der Schieflage vieler Projekte erhobene Forderung, die Vergabe der Bauleistungen nur aufgrund einer erheblich ausgereiften Planung durchzuführen, wäre so nicht realisierbar.

Die Arbeit der Reformkommission „Bau von Großprojekten“

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat eine 35-köpfige Reformkommission ins Leben gerufen, die bis Herbst 2014 Lösungen für die bestehenden Probleme bei Großprojekten der öffentlichen Hand erarbeiten soll. Sie besteht aus Fachleuten aus der Wirtschaft (Ingenieur- und Architekturbüros, Bauindustrie), aus den entsprechenden Verbänden und Kammern sowie aus Politik und Verwaltung. Die Kommission hat in 2013 zweimal getagt und erste Handlungsempfehlungen für den Bereich Planung erarbeitet. Danach wird u.a. empfohlen:

- vor Ausschreibung der Planung eine abgeschlossene Bedarfsanalyse durchzuführen und dafür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen;
- frühzeitig Risikobetrachtungen in die Kostenschätzungen einfließen zu lassen und in das Projektbudget mit einfließen zu lassen;
- die Anwendung moderner, modellorientierter Planungsmethoden (Stichwort BIM) voranzutreiben und dafür eine nationale Strategie zu deren Einführung zu entwickeln mit dem Ziel, für Großprojekte der öffentlichen Hand ab einem bestimmten Zeitpunkt diese Methoden etappenweise verbindlich einzuführen;
- Ausschreibungen nur auf Basis der vollständigen Ausführungsplanung vorzunehmen;
- Planänderungen nur nach Prüfung der Auswirkungen auf Kosten, Risiken und Terminen zuzulassen;
- für Großprojekte ein effizientes Projektmanagement einzusetzen, das sich an international anerkannten, ganzheitlichen Multiprojektmanagementstandards orientiert;

- bei der öffentlichen Hand die personellen Voraussetzung für eine kompetente Bauherrenfunktion zu schaffen;

- in Bauverträgen die geschuldete Leistung eindeutig zu beschreiben.

Viele dieser Punkte sollten eigentlich selbstverständlich sein. Dass sie es nicht sind, deutet u.a. auf die vorhandene Problematik der heutigen Situation hin. Die Vorschläge sind in der Kommission diskutiert worden und sollen noch überarbeitet werden. Die Kommission soll nach der Bundestagswahl im November ihre Arbeit wieder aufnehmen. Dabei sollen sich weitere Arbeitsgruppen speziell mit den Themen Kosten- und Terminplanung, Projektsteuerung und Projektorganisation sowie Vergabe und Verträge beschäftigen. Im Oktober 2014 soll ein Abschlussbericht verabschiedet werden.

Handlungsempfehlungen zur Bürgerbeteiligung

Ohne eine verbindliche gesetzliche Regelung werden Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland nicht obligatorisch. Deshalb sollten die Vorhabenträger zur Durchführung solcher Verfahren verpflichtet werden. Die dazu notwendigen Finanzmittel müssen bereitgestellt werden.

Ausnahmen für einzelne Projekte, bei denen erwartet wird, dass das formale Planungsverfahren konfliktfrei durchläuft, könnten über einen entsprechend begründeten Antrag des Vorhabenträgers bei der zuständigen Behörde durch diese zugelassen werden.

Je früher die Bürgerbeteiligung erfolgt, je transparenter sie ist, desto mehr wird sich beim Bürger wieder Vertrauen in die demokratisch legitimierten Instanzen und Akzeptanz auch von Großprojekten einstellen.

Es ist sicher richtig, den Ergebnissen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens keine formalrechtliche Bedeutung zu geben. Dazu fehlt ihnen die demokratische und gesetzliche Legitimation. Es spricht allerdings nichts dagegen, die Vorhabenträger zur Durchfüh-

rung von Bürgerbeteiligungsverfahren zu verpflichten. Die vorgesehene gesetzliche Regelung ist zu weich und birgt die Gefahr, dass sich überhaupt nichts ändert.

Die Beauftragung eines neutralen Dritten zur Durchführung dieser Kommunikations- und Beteiligungsverfahren kann das Vertrauen des Bürgers in Transparenz und Fairness entscheidend stärken. Dabei sollten je nach Situation und Konfliktpotential die vorhandenen Instrumente und Methoden der Großgruppenmoderation und der Konfliktmediation flexibel genutzt werden. In diesem neuen Tätigkeitsbereich sollten sich insbesondere auch Ingenieure mit ihrem Fachwissen und entsprechender Zusatzausbildung engagieren und das Feld nicht allein Juristen und Kommunikationsexperten überlassen.

Handlungsempfehlungen zur Abwicklung von Großprojekten

Die Defizite bei der Abwicklung von Großprojekten in Deutschland sind in der Diskussion der vergangenen Jahre klar herausgearbeitet worden. Konkrete Empfehlungen der Reformkommission sollten umgesetzt werden:

- Vollständige und transparente Bedarfsermittlung als Planungsgrundlage
- Vollständige und ehrliche Kostenermittlung inkl. Risikobudgetierung
- Mehr Investition in eine vollständige Planung
- Anwendung moderner, modellorientierter Planungsverfahren
- Ausschreibung auf Basis der Ausführungsplanung
- Eindeutige, detaillierte Leistungsbeschreibung
- Keine Änderungen in der Ausführungsphase (dazu gehört auch die Festschreibung der Planungsstandards wie Umwelt- und Sicher-

heitsvorschriften zum Zeitpunkt der Ausschreibung).

Obwohl über diese Erkenntnisse weitgehend Konsens besteht, lassen konkrete Umsetzungsmaßnahmen auf sich warten. Es drängt sich eher der Eindruck auf, dass sich die handelnden Institutionen und Personen in der gegenwärtigen (misslichen) Situation jeder für sich gut eingerichtet hat.

Der Bauherr, insbesondere der öffentliche Bauherr mit seinen politisch tätigen Akteuren, ist nicht bereit, die Verantwortung für die notwendigen Investitionen zu übernehmen, indem er Bedarf, Investitionsmittel und vorhandene Risiken klar benennt und damit eine transparente Planung von Kosten und Terminen sicherstellt.

Die beteiligten Auftragnehmer konzentrieren sich auf ihren jeweiligen, begrenzten Anteil an der Wertschöpfungskette und versuchen diesen mit juristischer Unterstützung wirtschaftlich zu optimieren. Die Integration dieser Teilleistungen zum Gesamtprojekt überlassen sie gerne dem Auftraggeber, der dazu wegen mangelnden Kapazitäten und Kompetenzen aber kaum in der Lage ist.

Nur ein grundsätzliches Umdenken der Beteiligten kann eine Verbesserung bringen. Die Diskussion darüber hat begonnen, konkrete Ergebnisse geschweige denn konkrete Maßnahmen lassen auf sich warten. Ein grundsätzlicher Lösungsansatz könnte darin liegen, den zu finden, der in der Lage ist, die komplexen Projekte wieder vollständig zu durchdringen und die Verantwortung für die Integration der Teilleistungen der vielen Projektbeteiligten übernimmt. Auch neuartige Planungsmethoden (Stichwort BIM) sind sehr gut dazu geeignet, diese Integration der Teilleistungen zu unterstützen.

Wer sollte diese komplexen Aufgaben übernehmen? Aus meiner persönlichen Sicht gibt es dafür nur zwei Möglichkeiten:

- a. fortschreitende Industrialisierung des Bauens mit Generalunternehmer- und vermehrt Generalübernehmerstrukturen und damit die Beseitigung der Schnittstelle zwischen Planung und Ausführung;

b. der Auftraggeber stellt diese Integration durch Stärkung seiner Kapazitäten und Kompetenzen mit Hilfe externer Dienstleister sicher.

Nur die zweite Lösung gewährleistet, dass die besonders in Deutschland vorhandenen, mittelständischen Strukturen im Bauwesen erhalten bleiben können. Die erste Variante führt zu neuen Unternehmensstrukturen und Wertschöpfungsketten unter der Regie größerer Konzerne. Es ist fraglich, ob die diskutierten Herausforderungen in der Planungsphase vor der Planfeststellung damit gelöst werden können. Allerdings wird sich der bereits vorhandene Trend in diese Richtung (GU, GÜ, Partnering, ÖPP) verstärken, wenn der genannte qualitative und quantitative Kapazitätsaufbau auf Auftraggeberseite nicht stattfindet.

Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben in der Verkehrsinfrastruktur, Berlin 2012, S. 25.
- 2 Karin Dittrich-Brauner u.a., Großgruppenverfahren: lebendig lernen, Veränderung gestalten, Heidelberg 2008.
- 3 Alexander Redlich, Konfliktmoderation in Gruppen: eine Handlungsstrategie mit zahlreichen Fallbeispielen und einem Lehrfilm auf DVD, 7. A., Hamburg, 2009.





Martin Burgi

Planungsrechtliche Optionen bei der Suche nach einer atomaren Endlagerstätte:

Welche Elemente könnten auf andere Großprojekte übertragbar sein?

Die Endlagerstandortsuche nach dem Standortauswahlgesetz

Mit dem „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz-StandAG)“ vom 23. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2553) gibt es in Deutschland erstmals eine ausführliche sondergesetzliche Regelung zur Bewältigung einer der größten umwelt- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Dieses Gesetz wurde in breitem politischem Konsens beschlossen, allerdings werden sich viele in ihm geregelte Verfahrensschritte erst nach vielen Jahren, teilweise erst nach Jahrzehnten realisieren. Konsens besteht in der Zielsetzung, ein transparentes und nachvollziehbares Suchverfahren zu ermöglichen, ferner darin, dass ein Bedarf für ein Endlager für atomare Abfälle besteht, nicht zuletzt deshalb, weil eine Endlagerung im Ausland auf breiter Front abgelehnt wird. Die Debatte wird freilich dadurch erschwert, dass der Salzstock Gorleben seit über 30 Jahren als einziger Standort für Wärme entwickelnde Abfälle in der Diskussion stand und die diesbezüglichen Verfahrensschritte jedenfalls nicht durchgehend konsensstiftend gewesen sind.

Das Standortauswahlverfahren beginnt mit der diesbezüglichen „Vorbereitung“ durch den Bericht einer eigens geschaffenen „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Kommission) gemäß §§ 3 und 4 StandAG, und es endet mit der eigentlichen

Standortentscheidung durch ein „Bundesgesetz“ (nachfolgend „Standortplanfeststellungsgesetz“)¹. Im Anschluss daran wird in einem Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a des Atomgesetzes über die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung der eigentlichen Endlagereinrichtung entschieden. Hierfür ist die durch das Standortplanfeststellungsgesetz getroffene Standortentscheidung gemäß § 20 Abs. 3 StandAG „verbindlich“.

Zwischen diesen beiden Punkten liegt ein in den §§ 12 – 20 des StandAG geregeltes Verfahren, das in mehreren, jeweils detailliert geregelten und überaus komplex ausgestalteten Schritten abläuft. Dabei werden alle besonders relevanten Abschnitte jeweils durch ein vom Bundestag zu beschließendes Gesetz abgeschlossen: Die Festlegung der Ausschlusskriterien, der Mindestanforderungen, der Abwägungskriterien sowie der weiteren Entscheidungsgrundlagen (§ 4 Abs. 5 StandAG), der Ausschluss ungünstiger Gebiete einerseits, die sodann übertägig zu erkundenden Standorte andererseits (§ 14 Abs. 2 Satz 5 StandAG), und schließlich die Standorte, die für die untertägige Erkundung ausgewählt und ausgewiesen werden (§ 17 Abs. 2 Satz 4 StandAG). Zuvor hat das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung durch Bescheid festzustellen, ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht; gegen diesen Bescheid ist gemäß § 17 Abs. 4 StandAG Rechtsschutz eröffnet.



Prof. Dr. Martin Burgi ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München

Vor dem abschließenden Standortplanfeststellungsgesetz hat das Bundesumweltministerium zu überprüfen, ob das Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde. Sodann schlägt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag in Form eines Gesetzentwurfs einen Standort vor. Über diesen Vorschlag wird „unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange durch ein Bundesgesetz entschieden“. Zu den von der Bundesregierung vorzulegenden für die Bewertung des Standortes erforderlichen Unterlagen gehören insbesondere ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse des Standortauswahlverfahrens, die Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums nach § 8 StandAG und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 20 Abs. 2 StandAG).

Ziel dieser Regelungen ist es gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes, „in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die ... Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung ... zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.“ Der letzte Verfahrensschritt soll bis zum Jahr 2031 abgeschlossen sein.

Verfahrensvorbereitung durch eine eigens eingerichtete Kommission

Erst im letzten Stadium der Gesetzesberatungen wurden die Regelungen über die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ in das Gesetz eingefügt (§§ 3 - 5). Die Kommission soll zusammengesetzt sein aus Vertretern der Wissenschaft, der Umweltverbände, von Religionsgemeinschaften, der Wirtschaft und der Gewerkschaften sowie acht Mitgliedern des Deutschen Bundestags (wobei jede Fraktion vertreten ist) und acht Mitgliedern von Landesregierungen. Insgesamt soll sie 33 Mitglieder haben. Der Vorsitzende und die Mitglieder werden auf der Grundlage eines gleich lautenden Wahlvorschlags von Bundestag und Bundesrat gewählt. Eingerichtet

wird die Kommission beim federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages, dieser soll auch die Geschäftsstelle der Kommission unterstützen. Die Kommission wird von Anfang an damit beauftragt, das StandAG selbst zu evaluieren und dann, wenn sie dessen Regelungen nicht für angemessen hält, einen Alternativvorschlag vorzulegen (§ 3 Abs. 3 StandAG). Vor allem aber besteht ihre Aufgabe darin, einen Bericht vorzubereiten. In diesem untersucht und bewertet sie alle „für das Auswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle“ und macht „Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen“. Ferner erarbeitet sie Handlungsempfehlungen für den Bundestag und den Bundesrat. Der Bericht wird dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung vorgelegt. Die wichtigsten Punkte „Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen“ werden von der Kommission als Empfehlungen erarbeitet und sodann vom Deutschen Bundestag als Gesetz beschlossen (§ 4 Abs. 5 StandAG). Gemäß § 5 StandAG soll die Kommission öffentlich tagen.

Mit der Einrichtung der Kommission wird weitgehend Neuland betreten. Bereits die gegenwärtigen Bemühungen um ihre Zusammensetzung zeigen erste Schwierigkeiten und Legitimationsprobleme. Diese werden sich im weiteren Verlauf ihrer Arbeit voraussichtlich fortsetzen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist unabdingbar, dass ein Gesetz mit so zentralen Inhalten wie das hier zu verabschiedende Gesetz über die „Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weiteren Entscheidungsgrundlagen“ inhaltlich und letztverantwortlich durch die vom Grundgesetz vorgesehenen Organe Bundestag und Bundesrat beschlossen und sodann vom Bundespräsidenten ausgefertigt werden muss. Es ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, wenn diese Organe in eine Ratifikationslage gebracht würden.

Eine Übertragung dieses Elements auf andere Großprojekte dürfte aus den soeben skizzierten Gründen und wegen des erkenn-

baren Charakters als politische Kompromisslösung am Ende des viele Jahre währenden Diskussionsprozesses um ein Standortendlagersuchgesetz nicht infrage kommen.

Elemente der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach Abschluss der Arbeit jener Kommission wird gemäß § 8 StandAG durch das BMU (aber mit der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats) ein „pluralistisch zusammengesetztes gesellschaftliches nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl“ eingerichtet. Dessen Beratungsergebnisse sollen veröffentlicht werden. Auch hier liegen die Schwierigkeiten hinsichtlich der Zusammensetzung und der Legitimation auf der Hand und es ist wiederum unklar, wo die Grenze zwischen „Begleitung“ und demokratisch legitimierter abschließender Sachentscheidung liegt. Für die Übertragung auf andere Großprojekte dürfte dieses Element daher voraussichtlich nicht in Frage kommen.

Sehr detailliert ist die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit sowohl im Vorfeld als auch während der gesamten Dauer des Standortauswahlverfahrens geregelt. Näher ausgestaltet werden die Elemente Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge und Unterrichtung über das Internet sowie durch andere geeignete Medien geregelt. Diese Regelungen unterscheiden sich nach Intention und Detaillierungsgrad von den bislang bestehenden Umwelt- und Planungsgesetzen und liefern insofern interessantes Anschauungsmaterial.

Übertragungswürdig ist m.E. die in § 9 Abs. 1 Satz 3 StandAG vorgesehene Pflicht der zuständigen Behörden (Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und Vorhabenträger), die übermittelten Stellungnahmen in jenem Beteiligungsverfahren auszuwerten und hierzu „im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung zu nehmen“. Besonders ausführlich ausgestaltet ist das Element der „Bürgerdialoge“. Insofern ist u.a. vorgesehen, dass das Bundesamt für kerntechnische

Entsorgung „an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten Bürgerbüros“ einrichtet. Ferner enthält das Gesetz eine Innovationsklausel mit dem Ziel, die vorgeschlagenen Elemente permanent fortzuentwickeln (§ 9 Abs. 4 StandAG).

Interessant ist auch die Regelung, dass die Ergebnisse jeder Bürgerversammlung schriftlich zu dokumentieren sind und in diesem Abschlussbericht dargelegt werden muss, „ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht“. Im Anschluss daran hat das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung das Vorhaben auf der Grundlage des festgestellten Gesamtergebnisses zu überprüfen und das Ergebnis dieser Überprüfung bei der jeweils von ihm zu treffenden Entscheidung zu berücksichtigen (§ 10 Abs. 4 StandAG).

Standortplanfeststellung durch Gesetz

Mit der Entscheidung, die Standortfestlegung abschließend in der Handlungsform des Gesetzes zu treffen, hat der Gesetzgeber des StandAG an die Projektplanfeststellungsgesetze, die in den 1990er Jahren als „Investitionsmaßnahmegesetze“ zur Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern ergangen sind, angeknüpft. Seinerzeit ist die „Südumfahrung Stendal“ (eine Eisenbahnstrecke) und ein Abschnitt der Bundesautobahn A 20 in dieser Weise planfestgestellt worden. Allerdings ist das Standortplanfeststellungsgesetz für atomare Endlager hiermit nicht vollständig vergleichbar, weil seinerzeit abschließend nicht nur über den Standort, sondern auch über das gesamte Projekt entschieden worden ist. Wie bereits erwähnt, folgt im vorliegenden Zusammenhang der (abschließenden) Standortfestlegung ein herkömmliches Genehmigungsverfahren für die eigentliche Anlage nach. In diesem Verfahren werden insbesondere die Sicherheitsfragen, die sich aus dem konkreten Betrieb und den Betriebsabläufen ergeben, zu prüfen sein.

Das Standortplanfeststellungsgesetz nach dem StandAG unterscheidet sich aber nicht nur von jenen Projektplanfeststellungsgesetzen der 1990er Jahre, sondern auch etwa von

den von der Planung von Bundesfernstraßen oder neuerdings auch vom „Bundesbedarfsplan für Höchstspannungsleitungen“ nach § 12e EnWG (eingeführt mit dem Netzausbauplanungsbeschleunigungsgesetz) her bekannten sog. Bedarfsgesetzen. Denn das Standortplanfeststellungsgesetz legt nicht lediglich den Bedarf, sondern den konkreten Standort des betroffenen Vorhabens fest, und zwar abschließend.

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass das Standortplanfeststellungsgesetz im Anschluss an ein gründliches, durchgehend von der Exekutive geleitetes und vom Einsatz der dieser zur Verfügung stehenden Kapazitäten profitierendes Verfahren abschließend erlassen würde. Im Gegensatz zu den Projektplanfeststellungsgesetzen folgt ihm überdies ein Verwaltungsverfahren betreffend die Errichtung und den Betrieb der Einrichtung an dem konkreten Standort nach.

Verfassungsrechtlich hängt die Realisierbarkeit dieser Option für die Planung von Großprojekten davon ab, ob die vom Bundesverfassungsgericht in seinem bekannten Beschluss zur „Südumfahrung Stendal“ entwickelten Grundsätze eingehalten werden können.² Davon ist m.E. auszugehen. Zunächst sind die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze im Wege eines Schlusses „a maiore ad minus“ anwendbar, weil das vom BVerfG beurteilte Planfeststellungsgesetz einen weiter reichenden Gegenstand betroffen und keine nachgelagerten Verfahren auf Verwaltungsebene mehr vorgesehen hatte.

In materieller Hinsicht hat das Bundesverfassungsgericht eine Prüfung anhand der Maßstäbe Gewaltenteilung, Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie den eigentumsschützenden Vorschriften des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 sowie Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG durchgeführt. Es hat sodann verlangt, dass „gute“ bzw. „triftige“ Gründe vorliegen müssen. Im Hinblick auf das Standortplanfeststellungsgesetz nach dem StandAG bestehen diese Gründe darin, dass eine Jahrzehnte währende

streitige Diskussion im Interesse überragend wichtiger Schutzgüter zu einem möglichst konsensualen und bestmöglich demokratisch legitimierten Abschluss gebracht werden kann. Auch den vom BVerfG aufgestellten formellen Anforderungen der zutreffenden und vollständigen Ermittlung des Sachverhalts sowie einer abschließenden, umfassenden und nachvollziehbaren Abwägungsentscheidung kann mit dem oben beschriebenen Gesamtkonzept grundsätzlich entsprochen werden. Die während des Gesetzgebungsverfahrens geltend gemachten Bedenken hinsichtlich der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG³ greifen m.E. nicht durch, weil davon auszugehen ist, dass das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall seiner Anrufung gegen das Standortplanfeststellungsgesetz eine hinreichend intensive und wiederum zusätzliche Legitimation versprechende Prüfung durchführen würde.

Die Vorteile der Option eines Standortplanfeststellungsgesetzes oder auch von Projektplanfeststellungsgesetzen bestehen in der im Normalfall rascheren Durchführbarkeit des Verfahrens und in der Schaffung einer breiteren Legitimationsbasis, über die der Gesetzgeber im Unterschied zu einzelnen Verwaltungsbehörden verfügt. Dem stehen als Nachteile gegenüber, dass die Gesetzgebung im Normalfall nicht hinreichend ausgestattet ist, um komplexe Verfahren dieser Art bewältigen zu können, weswegen Vorarbeiten durch starke Verwaltungsbehörden auch in diesem Fall unverzichtbar sind. In jüngerer Zeit ist interessanterweise bereits der Vorschlag gemacht worden, diese Option auch in anderen Bereichen wieder zu beleben, und zwar im Hinblick auf das Projekt der Vertiefung der Unter- und Außenelbe zwischen Nordsee und Hamburg.⁴ Dabei wird der Legislativplanung bescheinigt, dass sie „zur Umsetzung schwieriger und komplexer Vorhaben“ grundsätzlich geeignet sei, und zwar im Hinblick auf „unterschiedlichste Projekte, angefangen von Verkehrsinfrastrukturprojekten bis hin zur Realisierung der Energiewende“.

Weniger aus verfassungsrechtlichen, als aus den angedeuteten praktischen Gründen, sollte m.E. von der Option eines Standort- bzw. Projektplanfeststellungsgesetzes nicht auf breiter Front, sondern wohl dosiert Gebrauch gemacht werden. Diese Option erscheint interessant bei Vorhaben von überdurchschnittlicher, insbesondere deutlich überregionaler bzw. funktionell herausragender Bedeutung. Denkbar (aber nicht verfassungsrechtlich zwingend) ist es, in einem Rahmengesetz die Voraussetzungen, unter denen einzelne Standortplanfeststellungs- bzw. Projektplanfeststellungsgesetze ergehen können, zu normieren. Durchgehend unverzichtbar ist eine umfassende und nachvollziehbare Abwägungsentscheidung nach den hierfür im Planfeststellungsrecht entwickelten Grundsätzen und selbstverständlich auch die Beachtung sämtlicher europarechtlicher Vorgaben.

Anmerkungen

- 1 Terminologie und inhaltliche Würdigung im Anschluss an Martin Burgi, Strukturen und Verfahrensfragen der Endlagerstandortsuche, in: ders. (Hg.), 14. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2013, S. 258 ff.
- 2 Beschluss vom 17.07.1996, BVerfGE 95, 1 = NJW 1997, S. 383.
- 3 Ulrich Wollenteit, in: Martin Burgi (Hg.), 14. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2013, S. 292 ff.
- 4 Von Sven Eisenmenger, in: Neue Verwaltungs-Zeitschrift 2013, S. 621.



Axel Zentner

Anreizstrukturen und Nachhaltigkeit in der Verkehrswegeplanung und im Eisenbahn- und Schienenwegeausbau

Der Bundesrechnungshof ist die externe Finanzkontrolle. Er prüft das Verwaltungshandeln und berät das Bundesverkehrsministerium und die Bundesregierung. Sein Blick ist fokussiert auf die verschiedenen Rollen des Bundes bzw. des Bundesministeriums als Akteur z. B. als Planer der Bundesverkehrswegeplanung, als Finanzier der Verkehrswege, als Eigentümer des Bahnkonzerns (in dem die DB Netz AG der Eigentümer der Schienenwege des Bundes ist), als Partner der Politik und der Wirtschaft, als Auftraggeber, als Autor für Gesetze und Richtlinien, um nur einige Rollen zu nennen!

Mit dem Teil „Anreizstrukturen und Nachhaltigkeit in der Verkehrswegeplanung“ ist an und für sich schon ein sehr umfangreiches Themenfeld abgesteckt, das schnell in eine Wertediskussion geraten kann, bei der Weltanschauung, Ethik und Moral eine große Rolle spielen. Hier sollen nur die ingenieurmäßig, ökonomisch und politisch darstellbaren Fakten, Fehlentwicklungen und Kausalzusammenhänge aufgezeigt werden mit dem Schwerpunkt „Anreizstrukturen und Nachhaltigkeit im Eisenbahn- und Schienenwegeausbau“. Es handelt sich um persönliche Ansichten, die auch auf Prüfungserfahrungen beruhen und in einigen Fällen in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes nachlesbar sind.

Auch wenn es im Folgenden nicht so klingt: Wir können im Großen und Ganzen mit der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung zufrieden sein. Aber manches könnte künftig auch besser werden. Deshalb soll als Einstieg zunächst für jeden Verkehrsträger schlag-

lichtartig jeweils ein Beispiel vorgestellt und die Probleme kurz beschrieben werden, die im Weiteren als Gegenstand für Analysen und Empfehlungen genutzt werden. Die nach dem Motto „Nur ein schlechtes Beispiel ist ein gutes Beispiel!“ ausgewählten Fälle dürften durch mediale Berichterstattung hinreichend bekannt sein.

Staukosten auf der Straße

Dass einige Autobahnbrücken marode sind, war in den Tageszeitungen nachzulesen. Bilder von Rissen in den Hauptträgern veranschaulichten die Ernsthaftigkeit und Dringlichkeit des Problems. Eine Rheinbrücke musste für den LKW-Verkehr sogar vollständig gesperrt werden.

Wenn man mit dem Auto unterwegs ist, im Stau steht und gleichzeitig im Verkehrsfunk auf weitere Staus hingewiesen wird, dann erhöht das die Glaubwürdigkeit einer Behauptung aus der Fernsehsendung „Frontal 21“, dass die Staukosten auf der Straße etwa 37 Mrd. Euro jährlich betragen. Obwohl die Regierung vor einigen Jahren ein Antistauprogramm beschlossen hat und dieses auch umgesetzt wurde, verstärkt sich der Eindruck, dass hier trotz der Milliarden für den Straßenbau ein gewisser Nachholbedarf besteht. Nun sind nicht alle Staus auf Engpässe, mangelnden Ausbau oder fehlende Autobahnabschnitte zurückzuführen. Es werden ja auch weitere - zudem nicht ganz unumstrittene - Autobahnabschnitte neu gebaut. Dennoch sind Zweifel an der Straßenausbauplanung und der Instandhaltungsstrategie gerechtfertigt.



Dipl.-Ing., Dipl.-Wirtsch.-Ing. Axel Zentner ist Leiter des Prüfungsgebietes Eisenbahnverkehrsverwaltung und Schienenwegebau sowie Mitglied des Bundesrechnungshofes

tigt. Man fragt sich, ob das alles so sein muss. Gesperrte Autobahnbrücken und die Diskussion um die Ursachen der nicht rechtzeitigen Schadensbeseitigung lassen Fragen nach Verteilung der knappen Mittel auf Instandhaltung und Neubau aufkommen!

Der Hauptstadt-Flughafen BER

Bei der aktuellen Diskussion um die Inbetriebnahme des Hauptstadt-Flughafens erstaunt, dass die Belästigung der Anwohner durch Fluglärm erneut auf der Tagesordnung steht. Wer einen Flughafen in solcher Stadtnähe plant und genehmigt, muss damit rechnen, dass Flugzeuge beim Start und im Landeanflug über bewohnte Häuser fliegen und somit die Anwohner beeinträchtigen. Als vor einigen Jahren ein Standort für den neuen Hauptstadt-Flughafen gesucht wurde, war auch ein aufgelassener, abseits gelegener Truppenübungsplatz der russischen Armee im Gespräch! Durch diese Standortwahl wäre eine Beeinträchtigung der Bevölkerung durch Lärm vermeidbar und auch kein Nachtflugverbot erforderlich gewesen. Dort wären alle Erweiterungsmöglichkeiten für einen künftigen Bedarf realisierbar gewesen. Allerdings wären dann die neuen Arbeitsplätze am Flughafen nicht im Bundesland Berlin angesiedelt, und vom Gewerbesteueraufkommen hätte die Hauptstadt auch nicht profitiert.

Für den jetzigen Standort sprach, dass dort schon ein Flughafen mit Gleisanschluss vorhanden war. Es wurde argumentiert, dass ein Teil der vorhandenen Anlagen weiter genutzt und damit Kosten vermieden werden. Dieses Argument war damals eine wichtige Einflussgröße für die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Standortwahl. Nachdem die Standortentscheidung für BER gefallen war, begannen zahlreiche Planungsaktivitäten mit dem bekannten Ergebnis: Es wurde alles neu geplant, Vorhandenes abgerissen und alles neu gebaut, auch die Gleisanlagen. Die Gründe für die Standortentscheidung waren gegenstandslos.

Die nunmehr geänderten Flugrouten führen zu Beeinträchtigungen von bisher nicht

betroffenen Bürgern. Die Bereitschaft, derartige Eingriffe in das Eigentum klaglos hinzunehmen, sinkt. Auch der Betreiber des Flughafens dürfte mit den geplanten Einschränkungen der Betriebszeiten nicht glücklich sein. Die erneuten Diskussionen und die Gerichtsverfahren um Wertminderung von Grundstücken und Häusern, Lärmschutz und Nachtflugverbot stellen zum jetzigen Zeitpunkt auch die Standortentscheidung wieder in Frage – und das, nachdem mehr als 2 Mrd. Euro verbaut worden sind. Aus der Sicht der betroffenen Bürger sieht eine nachhaltige, zukunftsfähige Planung wohl anders aus.

Das Wasserstraßenkreuz Magdeburg

Das Verkehrsprojekt „Deutsche Einheit Nr. 17“ umfasst den Ausbau der Wasserstraßen-West-Ost-Verbindung vom Raum Hannover nach Berlin für größere Güterschiffe. Das Großprojekt setzt sich aus zahlreichen Einzelmaßnahmen zusammen. Neben der Verbreiterung und Vertiefung des Mittellandkanals war auch die Herstellung des Wasserstraßenkreuzes Magdeburg vorgesehen. Hierzu wurden die aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg vorhandenen Planungen angepasst. Gebaut wurden schließlich eine über 900 Meter lange Kanalbrücke über die Elbe und zwei Schleusen. So kann für eine Relation ein etwa 12 Kilometer langer Umweg vermieden werden.

Der Bau von Kanalbrücke und Schleusen wurde mit Prognosen begründet, die nach Fertigstellung des Wasserstraßenkreuzes erheblichen Mehrverkehr (um bis zu 600 Prozent) auf Mittellandkanal, Elbe-Havel-Kanal und Elbe voraussahen. Die prognostizierten Zahlen wurden später mehrfach nach unten korrigiert. Im Jahr 2010 lag das tatsächliche Verkehrsaufkommen auf den Kanälen, mit Ausnahme des Mittellandkanals, noch unter den Verkehrszahlen vor Bau des Wasserstraßenkreuzes. Die Baukosten insgesamt belaufen sich auf rund 2,4 Mrd. Euro, davon allein über 0,5 Mrd. Euro für die Kanalbrücke.

Durch das Wasserstraßenkreuz können nunmehr ca. 5 bis 8 Schiffe täglich ihre

Fahrzeit um jeweils 45 Minuten verkürzen. „Verkehrsfachleute“ werden sicherlich gut begründen können, warum 45 Minuten Fahrzeitverkürzung für einige Schiffe nicht mit den Zeiten, die Autofahrer im Stau stehen, und die Baukosten nicht mit den o. g. Staukosten auf Straßen in Beziehung gesetzt werden dürfen. Der eine oder andere Autofahrer hätte es sicherlich vorgezogen, wenn die Steuergelder nicht im Wasserstraßenkreuz verbaut, sondern zur Beseitigung einiger Engpässe und für den Ausbau des Straßennetzes eingesetzt worden wären! Abseits der Polemik bleibt aber die Frage nach „gerechter“ Aufteilung der knappen Haushaltsmittel auf die verschiedenen Verkehrsträger. Sollte hier ggfs. der Modalsplit oder der Wegekostendeckungsgrad und der volkswirtschaftliche Nutzen stärker berücksichtigt werden? Darüber hinaus ist zu fragen, wie mit Verkehrsprognosen umzugehen ist, die zwar Grundlage für den Ausbaubedarf sind, aber derartig neben der Wirklichkeit liegen.

Das „Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 8“

Nach der Wiedervereinigung gab es das Wunschdenken, den Personenfernverkehr auf der Schiene zwischen Berlin und München auszubauen, um so dem innerdeutschen Luftverkehr Konkurrenz zu machen. Aufgrund einer positiver Kosten-/Nutzenuntersuchung wurden die Planungen im Bundesverkehrswegeplan 1992 als „Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 8“ konkretisiert.

Bekanntlich führen viele Wege von Berlin nach München. Speziell im mittleren Abschnitt dieser Relation sind mehrere Trassen-Varianten denkbar. Die letztlich favorisierte Linienführung für das Teilstück Nürnberg-Erfurt durch den Thüringer Wald ist topographisch anspruchsvoll, von den verschiedenen Ausbauplanungen die teuerste und aus Gründen des Naturschutzes umstritten. Obwohl nach rund zehnjähriger Bauzeit die Baukosten sich deutlich erkennbar nach oben entwickelten und einige Annahmen der Kosten-/Nutzenuntersuchung

nicht mehr zutrafen, unterblieb eine ergebnisoffene, grundlegende Prüfung, ob an dem Schienenwegeprojekt insgesamt festgehalten werden soll. Gleichwohl hat sich das Bundesverkehrsministerium schon frühzeitig, vor der Bekanntgabe des Weiterbaus durch Bundeskanzler Schröder im März 2002, auf die Verwirklichung des Projekts festgelegt. Zu diesem Zeitpunkt ergab die erneute Bewertung des Projekts nur einen Nutzen/Kosten-Faktor von 1,9. Unter Aufgabe bisheriger Bewertungsmaßstäbe sollte dennoch die Einstufung in den „Vordringlichen Bedarf“ begründet sein. Damals war hierfür ein Faktor größer 3 erforderlich.

Die Notwendigkeit der Strecke Erfurt-Nürnberg wurde nicht mit einem in diesem Korridor bestehenden verkehrlichen Bedarf begründet, sondern im Wesentlichen mit der erwarteten weiträumigen Verlagerung des Personenfern- und des Güterverkehrs von den „stark belasteten oder überlasteten Nord-Süd-Strängen Berlin-Hannover-Mannheim und Berlin/Hannover-Würzburg-Nürnberg/München“. Der Bundesrechnungshof bezweifelte, dass auf diesen Relationen bei realistischen Verkehrsprognosen und trotz eventuell noch möglicher Ausbau- oder anderer Maßnahmen zur Kapazitätssteigerung tatsächlich eine derartige Überlastung unabwendbar ist und dass eine Maßnahme von der Dimension der Neubaustrecke durch den Thüringer Wald gerechtfertigt sei.

Im Übrigen ist die Zielehierarchie nicht stringent. Wenn der Bund die Fahrzeit Berlin-München und die Investitionskosten der Neubaustrecke minimieren will, um der Bahn den wirtschaftlichen Wettbewerb um Kunden zu ermöglichen, dann hätte eine weniger aufwändige, etwas kürzere, weiter östlich gelegene Trasse als reine Personenfernverkehrsstrecke realisiert werden müssen. Aber damals hat ein Ministerpräsident interveniert und - ohne Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes gemäß § 7 der Bundeshaushaltsordnung - eine Einbindung von Erfurt gefordert. Der Zusatznutzen durch Quellverkehr aus Erfurt und der negative Nutzen durch längere Fahrzeiten und erheb-

lich höhere Baukosten ist trotz vorhandener Methodik der Bundesverkehrswegeplanung nie wirklich untersucht worden.

Die drei genannten Großprojekte haben vieles gemeinsam: Die geplanten Bauzeiten und Baukosten wurden bzw. werden erheblich überschritten. Hätte das vermieden werden können? Es ergeben sich weitere Fragen: Wer wählt die Projekte aus und nach welchen Kriterien? Wie werden die volkswirtschaftlich „richtigen“ Projekte unter Berücksichtigung der knappen Kassen priorisiert? Wie werden die „richtigen“ Projekte geplant und realisiert? Reicht dazu der Rechtsrahmen aus? Sind die Finanzierungsregeln und die Bauabläufe kompatibel? Stichwort Haushaltsrecht! Geschieht die Verteilung der Bundesmittel optimal? Wo sind Verbesserungen – auch im Planungsprocedere – wünschenswert? Dazu eine Antwort in Form von Thesen und Empfehlungen!

Bei der Projektauswahl sollte der Bund „Bundesinteressen“ stärker durchsetzen!

Verkehrsinfrastruktur und Verkehrswege sind Produktionsmittel für Transportleistungen. Im Regelfall versuchen alle Verkehrsteilnehmer ihre „Produktionskosten“ zu minimieren. Insofern sollte auch der Staat die Kosten der Verkehrsinfrastruktur bezahlbar halten. Dazu gehört auch, dass eine hohe Verfügbarkeit für die Verkehrsteilnehmer sichergestellt wird. Für die Bundeseisenbahn, die Bundesautobahnen, die Bundesstraßen und die Wasserstraßen des Bundes liegt grundsätzlich die Finanzverantwortung beim Bund.

Zahlreiche Großprojekte im Eisenbahnbereich unterliegen einer Mischfinanzierung, bei der die Länder Steuergelder direkt besteuern, z. B. auch solche Mittel, die sie zuvor vom Bund für den Nahverkehr erhalten haben (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Regionalisierungsmittel). Bei so finanzierten Maßnahmen können die Länder mitentscheiden. Ebenso ist es bei der Verwendung von nach Länderproporz quotierten Anteilen der

2,5 Mrd. Euro, die die Bahn für Ersatzinvestitionen jährlich vom Bund über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) erhält. Außerdem finanziert die Bahn mit Eigenmitteln und weiteren Mitteln aus der LuFV in einigen Bundesländern bestimmte Großprojekte, deren Wirtschaftlichkeit bezweifelt wird. Manche behaupten, dass für solche Projekte die Bahn von den Ländern den Zuschlag für die Erbringung von Nahverkehrsleistungen erhält.

Ein schönes Beispiel für die Mischfinanzierung sind das Projekt „Stuttgart 21“ und die Neubaustrecke Ulm-Wendlingen. Die Bahn wird für den Neubau des Bahnhofs einen dreistelligen Millionenbetrag aus der LuFV in die Projektfinanzierung stecken. Obwohl die Neubaustrecke nur dem „Weiteren Bedarf“ zugeordnet war (und damit aus Bundessicht derzeit als nicht bauwürdig einzustufen ist), konnte das Land durch einen Baukostenzuschuss in Höhe von 900 Mio. Euro eine vorgezogene Realisierung der Neubaustrecke erwirken. Hier zeigt sich ein interessantes Rechtsproblem: Obwohl gesetzlich nur für den Nahverkehr zuständig, hat ein reiches Bundesland eine Entscheidung, die eindeutig in der grundgesetzlich geregelten Finanzierungskompetenz des Bundes liegt, durch eine Geldleistung verändert. Bürger klagen und begehren, diese Einmischung mit Landesmitteln in die Bundeskompetenzen rückabzuwickeln.

Dem Bund obliegt die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans. Das Procedere und die Methodik sind komplex. Der Einfluss der verschiedenen Akteure ist nicht immer klar und transparent. Auch die Methodik der Simulation der Verkehrsströme und die Berechnung des Kosten-/Nutzen-Verhältnis ist nur für wenige Eingeweihte nachvollziehbar. Bei der Eingabe einiger Parameter sind Ermessensspielräume vorhanden. Der Bundesrechnungshof hat die Methodik geprüft und einige Anregungen gegeben, die Einfluss auf die Ergebnisse der Berechnung der vergangenen Bundesverkehrswegeplanung hatten. Zusammen mit den vom Bundesverkehrsministerium eingeführten Veränderungen sind so

zahlreiche Projekte aus dem „Vordringlichen“ und dem „Weiteren Bedarf“ entfallen.

Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik haben auch die Länder ein gewichtiges Mitspracherecht bei der Projektauswahl im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung. Das zeigt sich besonders dann, wenn die Länder direkt Vorschläge für den Neu- und Ausbau von Verkehrsprojekten in die Bundesverkehrswegeplanung einbringen. Einige dieser Projekte sind stark von den Verkehrsbedürfnissen der Länder geprägt; darunter sind auch einige reine Nahverkehrsprojekte.

Hierfür ein symptomatisches Beispiel aus dem Bereich Straßenbau: Eigentlich sollen Autobahnen dem überregionalen Verkehr dienen. Dennoch werden gerade im Einzugsbereich von Städten zahlreiche, dicht beieinanderliegende Autobahnanschlussstellen gebaut, die rein regionalen Verkehrsbedürfnissen genügen. Durch die über die Autobahn abgewickelten regionalen Quell- und Zielverkehre werden regionale Straßen ent- und die Autobahnen zusätzlich belastet. Das kann zu Behinderungen der überregionalen Verkehrsteilnehmer führen.

Auch die Linienführung des Verkehrsprojektes Deutsche Einheit Nr. 8 über Erfurt ist aus reinen Landesinteressen so geplant worden. Das ist kein Einzelfall. Bei der Planung der Schnellfahrstrecke Köln-Rhein-Main war ursprünglich auch eine etwas weniger aufwendige Trasse in der Planung, die außerdem besser für den Güterverkehr geeignet gewesen wäre. Diese Trasse wurde aber aus „landespolitischen Gründen“ verworfen. Überdies mussten noch zwei Bahnhöfe mit geringem Haltestellenabstand in weniger aufkommensstarken Städten in zwei verschiedenen Bundesländern gebaut werden.

Deshalb sollte der Bund für die Bundesverkehrswege seine Planungs- und Finanzierungskompetenz stärker betonen. Er sollte klare und mit den Ländern abgestimmte Bewertungskriterien und eine Zielehierarchie festlegen und so seine Federführung für bundesweit bedeutsame Infrastruktur ggfs. auch per Gesetz deutlicher festschreiben. Dabei

sind überregionale Korridore verstärkt in die Bundesverkehrswegeplanung einzubringen und diese auch bevorzugt zu realisieren. Von der EU gibt es hier vergleichbare Überlegungen. Diese laufen darauf hinaus, nur noch dann EU-Mittel für nationale Großprojekte zu bewilligen, wenn diese Projekte auch aus europäischer Sicht einen gewissen Mehrwert für einen im europäischen Sinn bedeutsamen Korridor aufweisen.

**Entscheider müssen die „echten“
Informationen zum Zeitpunkt der
Entscheidung anfordern, zur Kenntnis
nehmen und berücksichtigen!**

Seit einigen Jahren sind neben der Begründung für ein Gesetz auch die Folgekosten dieses Gesetzes zu ermitteln und auszuweisen. Leider wird diese Vorgabe nicht immer angewendet. Hierzu ein Beispiel: Als die Planungen für die „Feste Verbindung über den Fehmarnbelt“ nach 17jähriger Planungsphase ein gewisses Stadium erreicht hatten, war das Bundesverkehrsministerium nicht in der Lage, konkrete Angaben zum Verlauf des Schienenweges und der Kosten zu machen. Das dänische Verkehrsministerium dagegen war in der Lage, die Brückenkosten relativ genau abzuschätzen (eben dem Planungsstand entsprechend). Für die Straße waren die Kostenschätzungen (rd. 90 Mio. Euro) problemlos möglich. Auch die Deutsche Bahn hatte Überlegungen angestellt, welche Verkehre entstehen werden, was an Baumaßnahmen für die schienenseitige Hinterlandanbindung erforderlich werden könnte und welche Kosten zu veranschlagen seien. Die Bahn hatte aber aus Mangel an Interesse im Jahre 2004 die Planungen eingestellt. Der Bundesrechnungshof hat sich mit diesen Planungen beschäftigt und dem Parlament seine Ergebnisse berichtet.

Als das Parlament den Entwurf des Staatsvertrags mit Dänemark für die Hinterlandanbindung beriet, waren in diesem Entwurf keine Kosten enthalten. Es ist bedauerlicher, dass das Parlament weder die Zahlen und Planungen der Bahn noch die Inhalte des

Berichts des Bundesrechnungshofes mit in die Debatte und Bewertung einbezogen hat. Dass politische Entscheidungen nicht immer den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprechen, liegt in der Natur der Sache und wird auch vom Bundesrechnungshof voll akzeptiert. Es ist allerdings bedenklich, wenn Entscheider nicht alle vorhandenen Informationen nutzen.

Ein weiteres krasses Beispiel für das bewusste Ignorieren von Informationen und Kosten ist bei der politischen Realisierungsentscheidung für „Stuttgart 21“ zu konstatieren. Die Entscheidungsträger haben sich mit einem Planungs- und Kostenstand aus dem Jahre 2004 zufrieden gegeben. Ende des Jahres 2008 – vor der Entscheidung – hat der Bundesrechnungshof für das Bahnprojekt und für die Neubaustrecke Ulm-Wendlingen auf erhebliche Kostensteigerungen und Risiken für den Bund bei der Neubaustrecke hingewiesen. Diese wären bei einem aktualisierten Planungs- und Kostenstand offenkundig geworden. Auch heute kann man festhalten, dass zum Zeitpunkt, als die Vereinbarung getroffen wurde, alle Entscheidungsträger bei der Bahn und in der Politik nicht die notwendigen, echten Informationen hatten, um eine solche Vereinbarung wirklich zu bewerten. Die Qualität und die Planungstiefe waren nicht adäquat zur Tragweite der zu treffenden Entscheidung. Es sollten deshalb grundsätzlich keine „endgültigen“ Entscheidungen getroffen werden, die auf veralteten Planungen und nicht mehr aktuellen Kosten beruhen. Hier könnte der dänische Ansatz vorbildlich sein. Das dänische Parlament hat sich mit der Beltquerung (Brücke oder Tunnel) befasst und entschieden, zuerst die Planungen vertiefen und die Kosten aktualisieren zu lassen. Auf dieser Grundlage – also wenn die Planungen „up to date“ und die Kosten realistisch, transparent und nachvollziehbar vorliegen – wird dann später im Parlament eine Realisierungsentscheidung getroffen.

Ein in der Vergangenheit positiv bewertetes Projekt sollte bei der nächsten Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans erneut bewer-

tet werden, bevor definitive Entscheidungen fallen. Auf eine solche Neubewertung sollte insbesondere dann nicht verzichtet werden, wenn sich wesentliche Prämissen geändert haben.

Entscheider brauchen Fachleute, die unabhängig beraten. Wenn an Stelle unabhängiger Berater Lobbyisten treten oder solche Berater Einfluss nehmen, die offenkundig finanzielle oder andere Interessen vertreten, gerade dann ist eine unabhängige „Ministerialbürokratie mit Fachleuten“ wichtig. Denn diese sollten in der Lage sein, die Entscheidungsträger mit „echten“ Informationen zu versorgen.

Priorisieren der Projekte sollte verkehrsträgerübergreifend stattfinden!

In den letzten Jahren wurden die vorhandenen Bundesmittel in nahezu unveränderter Höhe zunächst auf die verschiedenen Verkehrsträger – Schiene, Straße, Wasserstraße – verteilt. Bildlich gesprochen gibt es drei getrennte mit Bundesmitteln gefüllte Röhren, aus denen die Mittel für Neu- und Ausbaumaßnahmen entsprechend den Ergebnissen der Bundesverkehrswegeplanung abfließen. Innerhalb dieser Teilbudgets werden die Maßnahmen quasi nach Dringlichkeit gereiht und dann wird entschieden, welche Maßnahmen realisiert werden. Die Reihung der Maßnahmen innerhalb dieser Teilbudgets geschieht nach bestimmten Kriterien, die sich aber von Verkehrsträger zu Verkehrsträger unterscheiden können. Der Einfluss verschiedener Akteure und die Berücksichtigung von „fremden“ Faktoren wie z. B. „Unser Bundesland muss aber auch etwas von dem Kuchen abbekommen!“ stehen nicht immer im Einklang mit den Prämissen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Diese Teilbudgets reichen bei weitem nicht aus, um alle im Bundesverkehrswegeplan enthaltenen Maßnahmen des „Vordringlichen Bedarfs“, geschweige denn die des „Weiteren Bedarfs“, zu realisieren. Um diese Misslichkeit nicht transparent zu machen und dennoch weiteren Projekten zum Bau-

beginn zu verhelfen, werden die jährlichen Baukostenzuschüsse zu den einzelnen in Bau befindlichen Maßnahmen verringert und die Bauzeiten verlängert. So kommt es, dass das schon erwähnte Verkehrsprojekt „Deutsche Einheit Nr. 8“ wohl erst nach einer Bauzeit von ca. einem Vierteljahrhundert dem Verkehr übergeben werden kann. Ob sich dann die bei der Projektauswahl im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung eingeplante Wirtschaftlichkeit noch einstellen wird, ist zumindest anzweifelbar.

Weil bei allen Verkehrsträgern mehr Maßnahmen in Bau sind als die begrenzten Mittel eigentlich zuließen, bestimmt nicht die technisch wirtschaftliche Bauabwicklung den Realisierungsfortschritt einzelner Maßnahmen; sondern der Finanzierungsplan bestimmt das Tempo. Das kann in einigen Fällen in höchstem Maße unwirtschaftlich sein. Beim Verkehrsprojekt „Deutsche Einheit Nr. 8“ sind bereits seit langem fertiggestellte Brücken, Erdbauwerke und Entwässerungsanlagen vor der Inbetriebnahme in Stand zu setzen. Diese zusätzlichen Kosten wären vermeidbar gewesen.

Es gibt derzeit keine adäquate Methode, um innerhalb der Bundesverkehrswegeplanung nach transparenten Kriterien zu einer echten Priorisierung der Projekte zu kommen. Ein verkehrsträgerübergreifender Vergleich des volkswirtschaftlichen Nutzens unter Berücksichtigung der zeitlichen und finanziellen Realisierbarkeit fehlt. Die Vorwegaufteilung der knappen Haushaltsmittel auf Teilbudgets begünstigt die Anfinanzierung von zu vielen Projekten. Trotz Bundesverkehrswegeplanung werden im Ergebnis volkswirtschaftlich hochrentable Projekte nicht und weniger rentable Projekte doch geplant und gebaut.

Eine denkbare Lösung wäre es – um im Bild zu bleiben –, kommunizierende Röhren zu schaffen; also keine vollständige Vorwegaufteilung aller Mittel auf Teilbudgets. Und dann werden – egal welcher Verkehrsträger – alle Projekte gereiht nach Wirtschaftlichkeit: Je besser, desto größer ist die Chance auf Realisierung! Engpässe auf Bundesstraßen und Autobahnen sind für jedermann erkennbar!

Auf Schifffahrtsstraßen und Schleusen gibt es gleiche Probleme. Nur eine methodisch einwandfreie Priorisierung kann die schwierige Verteilung der Mittel ermöglichen und die bei der Ressourcenverteilung entstehenden Konflikte lösen. Ich erinnere an das Verkehrsprojekt „Deutsche Einheit Nr. 17“ und die hierfür eingesetzten Bundesmittel. Mit diesen Bundesmitteln hätte wahrscheinlich ein gutes Dutzend der täglich erwähnten neuralgischen Engpässe im Fernstraßennetz aufgelöst und die jährlichen Staukosten erheblich reduziert werden können. Hier sind weitere politisch-ökonomisch sinnvolle Abwägungen erforderlich.

Fazit: Um den größten volkswirtschaftlichen Nutzen zu erzielen, sind die Projekte im Bundesverkehrswegeplan verkehrsträgerübergreifend unter Berücksichtigung der vorhandenen Bundesmittel zu priorisieren. Die knappen Mittel sollten dann so auf wenige Projekte konzentriert werden, dass nach technisch wirtschaftlicher Bauzeit der geplante Nutzen auch tatsächlich eintritt. Ein Wettbewerb der Verkehrsträger um die knappen Haushaltsmittel könnte bei der Priorisierung vielleicht auch positive Effekte bewirken.

Bei knapper Kasse ist Instandhaltung wichtiger als Aus- und Neubau!

Wer ein Haus hat, in das es hineinregnet; der wird sicher zuerst das Dach sanieren, bevor er einen Wintergarten anbaut. Also Instandhaltung vor Neubau! Ein Ausbau des Daches im Rahmen der Sanierung kann allerdings dann, wenn Bedarf besteht und das Geld reicht, durchaus sinnvoll sein.

Instandhaltungsmaßnahmen sowie Neu- und Ausbauprojekte konkurrieren um knappe Bundesmittel. Deshalb ist eine sinnvolle Verkehrswegeplanung durch ein effektives und effizientes Instandhaltungsmanagement zu ergänzen. Für jeden Verkehrsträger – Straße, Schiene, Wasserstraße und ggf. Luftverkehr – ist der mittel- und langfristige erforderliche Instandhaltungsbedarf zur Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruk-

tur von Fachleuten abzuschätzen. Hierzu sind transparente Kriterien zu entwickeln, die sich an der verkehrlichen Bedeutung der Infrastruktur orientieren. Die begrenzten Haushaltsmittel sind auf die wichtigsten Instandhaltungsmaßnahmen so zu konzentrieren, dass die Funktionsfähigkeit der bedeutendsten Teile der Infrastruktur gewährleistet wird. Auch das „Downsizing“, also der Rückbau, nicht mehr benötigter Infrastruktur, darf dabei kein Tabu sein. Einige positive Ansätze sind im Bereich der Wasserstraßen erkennbar. So werden bestimmte, wenig benutzte Wasserstraßen des Bundes künftig nur noch insoweit Bundesmittel erhalten, wie zur Verkehrssicherungspflicht unbedingt erforderlich ist. Auch im Schienennetz hat in den vergangenen Jahren der Rückbau von nicht rentablen Strecken stattgefunden. Hierbei besteht allerdings ein Spannungsfeld zwischen volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen.

Für Ingenieure und Politiker ist der Beginn eines Großprojektes immer eine spannende Geschichte als die im Regelfall schwierige Sanierung einer Brücke oder von anderen Teilen der Infrastruktur. Ein „Spatenstich“ ist beliebter als das mühselige Untersuchen von schadhafter Infrastruktur und deren Sanierung. Je mehr Nutzer von der Instandhaltung betroffen sein werden, desto negativer wird auch häufig die „Presse“ für diese Maßnahme sein. Welcher Behördenleiter oder Bahnchef teilt den Nutzern schon gerne mit, dass in der nächsten Zeit mit erheblichen Beeinträchtigungen zu rechnen ist? Auch aufgrund solcher negativen Anreize unterblieben in der Vergangenheit viele notwendige kleinere Instandhaltungsarbeiten bzw. wurden diese soweit wie möglich zeitlich verschoben. Dies trug auch dazu bei, dass die Ressourcen entsprechend verteilt wurden. Der Zustand der Straßenbrücken – und bei den Eisenbahnbrücken sieht es nicht anders aus – legt einen deutlichen Nachholbedarf für Instandhaltungsleistungen nahe. Unter Fachleuten besteht einhellig die Meinung, dass hier umgesteuert werden muss. Inwieweit die neue Bundesverkehrswegeplanung das berück-

sichtigt, ist derzeit noch nicht erkennbar.

In diesen Zusammenhang gehören noch ein paar kritische Anmerkungen zu den sogenannten „Konjunkturpaketen“, mit denen die Politik immer wieder mal kurzfristig Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe für die Verkehrsträger bereitstellt. Welche Wirkung haben diese zusätzlichen Haushaltsmittel?

Für eine sinnvolle Instandhaltungs- und Investitionstätigkeit sind geplante Projekte, Baurecht für diese und Personal zwingend erforderlich. Statt einmalig 2 Mrd. Euro bereitzustellen, die innerhalb von zwei Jahren auszugeben sind, ist es besser, jeweils 200 Mio. Euro pro Jahr über einen Zeitraum von zehn Jahren vorzusehen. Politisch kollidieren solche längerfristigen Überlegungen allerdings mit den Amtszeiten der Verkehrsminister und den Wahlterminen. Kurzfristig führt die Nachfrage nach Planungs- und Bauleistungen nur zu einer Verteuerung der Projekte. Nachhaltig – sei es für Instandhaltung oder für Neu- und Ausbau – wäre eine verstetigte und auch bedarfsgerechte Nachfrage nach Bauleistungen; denn das würde zu mehr und besserer Infrastruktur für das gleiche Geld führen.

Nur mit ausreichend viel und
ausreichend gut qualifiziertem
Personal lassen sich die komplexen
Prozesse der Verkehrswegeplanung
beherrschen!

Den Personalbestand an den Bedarf anzupassen ist eine sehr schwierige Aufgabe. Im Sommer 2013 war die Personalsituation auf dem Stellwerk des Mainzer Hauptbahnhofs als Ursache für erhebliche Mängel in der Verkehrsabwicklung eindeutig erkennbar. Eine ähnliche Situation ist bei den Verkehrsplanern, Verkehrsingenieuren und Eisenbahningenieuren erkennbar. Sie tritt nur noch nicht so deutlich sichtbar in Erscheinung.

Im Auftrag des Bundes plant und baut die Bahn als Vorhabenträger alle Schienenwege – also alle Neu- und Ausbaustrecken –, so die Hinterlandanbindung der Fehmarnbeltquerung, die „Y-Trasse Hamburg/Bremen-Han-

nover“, den „Eisernen Rhein“, „Stuttgart 21“, die Neubaustrecke Ulm-Wendlingen und rund weitere 40 Großprojekte. Hierfür wird speziell und gut ausgebildetes Personal benötigt, das der Bahnkonzern allerdings über einen Zeitraum von mehreren Jahren nicht am Arbeitsmarkt nachgefragt hat. Aufgrund der fehlenden Nachfrage nach „Eisenbahningenieuren“ hat es an den Hochschulen und Universitäten einen starken Rückgang an Eisenbahnlehrstühlen und Studierenden gegeben.

Die Bahn ist auch einige Jahre ohne einen Technikvorstand ausgekommen. Hier haben der Aufsichtsrat und auch der Eigentümer versäumt, rechtzeitig gegenzusteuern. Auch in der „Eisenbahnabteilung“ des Bundesverkehrsministeriums ist die Zahl der gelernten Eisenbahningenieure erheblich zurückgegangen. Während vor rund 20 Jahren die überwiegende Zahl der Führungskräfte und Mitarbeiter eine eisenbahnaffine Ausbildung und entsprechende Berufserfahrung hatte, sind heute nur noch zwei Referatsleiter und wenige Mitarbeiter mit gerade genannter Vorbildung in der Eisenbahnabteilung beschäftigt.

Dass auch das Eisenbahnbundesamt für die anstehenden Aufgaben nicht genügend Mitarbeiter hat, ist ein offenes Geheimnis. Vor etwa zwei Jahren hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die jährlich zu erbringende Einsparquote von 1,5 Prozent vom vorhandenen Personal zu Problemen bei der verwaltungsseitigen Abwicklung von Investitionen im Bereich Schiene führen wird. Im Regelfall plädiert der Bundesrechnungshof für Personaleinsparungen; dennoch hat er für in Rede stehende Bereiche des Eisenbahnbundesamtes eine Erhöhung des Personalbestandes empfohlen.

Auch die Altersstruktur der noch arbeitenden Fachleute birgt gewisse Risiken. Um weiterhin eine Verkehrsplanung, die den Namen verdient, zu ermöglichen, sollten der Bund und die Bahn eine verstetigte Personalrekrutierung anstreben. Nur eine Kontinuität bei Ausbildung, Einstellung, und Weiterqualifizierung sichert eine nachhaltige Aufgabenabwicklung.

Der Rechtsrahmen ist gut;
aber dennoch sollte die
Verkehrswegeplanung und die
Beteiligung der Betroffenen verbessert
werden!

Seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts ist die Verkehrswegeplanung in Deutschland immer mehr verfeinert worden. Neue Aspekte haben Eingang in die Bewertungssystematik und die Methoden gefunden. Heute sind die Methodik der Bundesverkehrswegeplanung, die Rechenmodelle für die Verkehrsströme und zahlreiche Parameter, die auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis bestimmenden Einfluss haben in ihren Wirkungszusammenhängen nur noch für wenige Eingeweihte transparent. Dennoch wird „der Bundesverkehrswegeplan“ in der Regel als für fünf Jahre unverrückbar und unveränderlich von Politik und Gesellschaft angesehen.

Die rechtlichen und gesellschaftlichen Grundlagen haben sich in den letzten 30 Jahren erheblich gewandelt. Als Beispiele seien genannt: die Privatisierung der Bahn (DB Gründungsgesetz, Bundesschienenwegeausbaugesetz), die Wiedervereinigung Deutschlands und damit verbunden die Verlagerung der Verkehrsströme von Nord/Süd- auf stärkere West/Ost-Ausrichtung und der europäische Gedanke (transnationale Korridore). Neue Aspekte wie Umweltschutz, Bürgerbeteiligung und Klimawandel beeinflussen Auswahl und Bewertung der Projekte.

In diesem Zusammenhang sollte und wird auch die „Nachhaltigkeit“ eine stärkere Bedeutung bekommen. So wurde erstmals 2001 der Rat für Nachhaltige Entwicklung eingesetzt und zuletzt im Juli 2013 neu berufen. Nachhaltigkeitspolitik soll eine wichtige Grundlage schaffen, um die Umwelt zu erhalten und die Lebensqualität, den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft und die wirtschaftliche Entwicklung in einer integrierten Art und Weise sowohl in Deutschland als auch international voran zu bringen. Man darf gespannt sein, wann und wie der Rat die Verkehrswegeplanung beeinflussen wird.

Insgesamt hat sich der Rechtsrahmen der Bundesverkehrswegeplanung bewährt, wenn auch gelegentlich die Ergebnisse, also die ausgewählten Projekte und deren Realisierung nicht immer überzeugen. Bei der Bürgerbeteiligung und der Frage, wie für Verkehrsprojekte die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht werden kann, gibt es sicherlich noch Optimierungspotential. Insbesondere sollte der Planungsprozess für die Betroffenen transparenter werden.

Wenn die Bürger mehr oder minder kurzfristig vor der Eröffnung eines Flughafens oder der Fertigstellung einer neuen Start und Landebahn über neue und geänderte Flugrouten informiert werden, entstehen je nach Betroffenheit Widerstände. Flug- und Bahnlärm, der den Wert einer Immobilie verringert, wird nicht mehr – im wahrsten Wortsinne – klaglos hingenommen. Die geänderte Haltung der „Wutbürger“ und die Bereitschaft vieler Bürger, sich mit schwer erarbeitetem Sachverstand in die Planungsprozesse einzubringen, sollte von Planern und Entscheidern stärker als bisher berücksichtigt werden. Auch die Bahn hat mit der Schlichtung für Stuttgart 21 gezwungenermaßen Neuland betreten müssen. In den genannten Fällen hat es sich als kontraproduktiv erwiesen, die Bürgerbeteiligung erst so spät einzuleiten.

Das Desaster beim U-Bahn-Bau in Köln hat die Risiken aus Tunnelbau unter Städten offensichtlich werden lassen. Die langwierige Ursachenforschung und die Art, wie die Verantwortlichen mit Problemen umgegangen sind, haben das Vertrauen der Bürger nicht unbedingt wachsen lassen.

Ein weiteres Hindernis ist die geringe Bereitschaft der Verursacher, die Betroffenen auf die möglicherweise zu erwartenden materiellen Schäden frühzeitig hinzuweisen und für diese dann auch eine angemessene Entschädigung verbindlich in Aussicht zu stellen. So haben in Stuttgart Bürger, deren Grundstücke und Häuser untertunnelt werden sollen, erst kürzlich mehrere Bürgerinitiativen gebildet. Diese werden voraussichtlich mit allen Rechtsmitteln gegen die Bahn angehen, um eine angemessene Entschädigung

für Wertminderung zu erhalten. Einige dieser Bürger erkannten erst sehr spät, dass sie betroffen sind. Die Bank ihres Vertrauens hatte wegen der geplanten Tunnel die Beleihungsgrenze von Grundstück und Gebäude um ca. 10 bis 15 Prozent herabgesetzt. Anscheinend ist die Bahn in diesen Fällen nicht bereit, einen adäquaten Schadensausgleich vorzunehmen. Eine denkbare Konfliktlösung wäre eine Versicherung gegen die möglichen Risiken durch den Vorhabenträger zu Gunsten der Betroffenen. Man darf gespannt sein, wie sich die Tätigkeit der Bürgerinitiativen auf den tatsächlichen Baubeginn und die Bauzeit auswirken wird. Dass es auch anders mit der Bürgerbeteiligung geht, haben die Österreicher beim Neubau des Wiener Hauptbahnhofs gezeigt. Hier wurden Anwohner und Grundstückseigentümer von Beginn an in die Planungen einbezogen und Vermögensnachteile angemessen ausgeglichen.

Sinnvolle Anreizsysteme sind zu entwickeln!

Die Verkehrswegeplanung ist ein sehr komplexer Prozess, der aus diversen Planungsschritten besteht. Hierzu gibt es genug Gesetze, Regelungen, Erkenntnisse, Erfahrungen und Wissen; aber es bestehen Vollzugsdefizite, weil Vorgenanntes zwar zugänglich aber nicht einfach benutzbar ist!

Politiker haben die Macht und entscheiden über Planungen, weil sie auch dafür sorgen, dass die notwendigen Gelder bereitgestellt werden. Auf die „Fachpolitiker“ wirken daher natürlicherweise viele Interessierte (Lobbyisten) ein, um sie zu beeinflussen. Das Bundesverkehrsministerium (Ministerialbürokratie) steuert (nach Weisung der Politik) den gesamten Prozess. Weil bei den Entscheidern in der Ministerialbürokratie und in der Politik Unsicherheiten bestehen und um ihre Entscheidungen abzusichern, werden Berater beauftragt und Gutachter etc. eingesetzt. Auch diese Personengruppen haben bestimmte Motive und sind gelegentlich Nutznießer einer bestimmten Entscheidung.

Die verschiedenen Akteure haben zum Teil recht unterschiedliche Motive, verfolgen zum Teil sehr unterschiedliche Ziele und gehen dabei Allianzen ein, die nicht immer zu ökonomisch sinnvollen Planungen führen. So ist zu unterstellen, dass

- Baufirmen gerne neu, groß und teuer bauen;
- Produzenten von Tunnelbohrmaschinen es gut finden, wenn Neubaustrecken einen sehr hohen Tunnelanteil haben;
- Planer Großprojekte gut finden, weil das Honorar mit der Komplexität und den Baukosten steigt;
- eine Bauverwaltung nach gleichmäßiger Auslastung strebt. Warum also schnell planen, schnell bauen und schnell fertig werden? Dann gibt es ja keine Arbeit mehr!
- die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ein großes Beharrungsvermögen hat und weiter alle Mitarbeiter beschäftigen möchte. Deshalb wird gestreikt! Wo dauerhaft viele Leute sind, kann auch viel geplant und gebaut werden!
- Politiker wieder gewählt werden wollen. Sie möchten in ihren Wahlkreisen Wohltaten allokalieren, die mit ihrem Namen in Verbindung gebracht werden.

Diese Liste ließe sich sicherlich noch verlängern. Wie komplex diese Motive wirken, sei am Beispiel „Stuttgart 21“ dargestellt. In der Regel haben Eisenbahningenieure immer versucht, Strecken und Bahnhöfe kostengünstig zu planen und zu bauen. Bei den Bahnhöfen ist das in der Vergangenheit nicht immer geglückt, weil Bahnhöfe auch Kathedralen des technischen Fortschritts und Symbole wirtschaftlicher Macht waren. Aber die Eisenbahningenieure wissen auch, dass die Investitionen in Bahnhöfe über „verkaufte Fahrkarten“ verdient werden müssen. Deshalb sind die so genannten „21er“ Bahn-

hofsprojekte, mit denen Kopfbahnhöfe zu Durchgangsbahnhöfen umgebaut werden sollten, in Frankfurt, Wiesbaden, München, Hamburg-Altona etc. nicht weiter verfolgt worden.

Der Bundesminister für Verkehr vertritt die These, „Stuttgart 21“ sei ein „städtebauliches Projekt“, für das er nicht zuständig sei. Einige Bahnvorstände haben die Vereinbarungen zum Weiterplanen und Bauen von „Stuttgart 21“ unterschrieben. Sie taten dies wohl auch auf Anregung der Politik und in der Gewissheit, auf diese Weise mit wenig Eigenmitteleinsatz die unterlassene Instandhaltung im Kopfbahnhof und auf der alten Trasse nach Ulm durch einen neuen Bahnhof und eine Neubaustrecke zu kompensieren. Da die Baukostenzuschüsse der anderen Vertragspartner gedeckelt sind, tragen Bahn und Bund alle darüber hinausgehenden Kostensteigerungen und Risiken.

Richtig ist, dass es auch städtebauliche Aspekte gibt. Durch den neuen unterirdischen Bahnhof, die Verlegung von Zulaufstrecken in Tunnel und die Verlagerung von Abstellfunktionen werden Flächen im Bahnhofsbereich für eine städtebauliche Entwicklung und andere Nutzung zur Verfügung stehen. Die Verwertung der Grundstücke wird sicherlich einigen Akteuren monetäre Anreize bieten. Doch leider reichen der Erlös aus dem Verkauf der Grundstücke und die Baukostenzuschüsse der anderen Vertragspartner nicht aus, um die gesamten Projektkosten zu decken. Tatsache ist deshalb, dass der Eigentümer der Bahn, also der Bund, also der Steuerzahler, für 6 Mrd. Euro oder ein bisschen mehr eine Infrastruktur mitfinanziert, die nunmehr als Produktionsmittel für den Personennahverkehr und den Personenverkehr dient. Wenn aber Teile der Investition bzw. deren Abschreibungsgegenwerte durch Trassenerlöse oder Stationsentgelte verdient werden müssen, eventuelle Defizite durch den Steuerzahler zu decken sind und der Bund später für die Ersatzinvestition aufzukommen hat, dann sind leise Zweifel angebracht, ob es sich tatsächlich nur um ein städtebauliches Projekt handelt.

Nun stellt sich die Frage, wie Anreizstrukturen aussehen können, um die geschilderten Prozesse so zu steuern, dass unerwünschte Risiken und Nebenwirkungen für den Bund vermieden werden können. Komplexe Probleme können nur überschaubar werden, wenn Komplexität aufgelöst und vereinfacht wird.

Bei „Stuttgart 21“ wäre die Entwicklung ganz anders verlaufen, wenn bei der Bezahlung der Bahnvorstände in einer Bonusregelung die Nachhaltigkeit und das betriebswirtschaftliche sinnvolle Verhalten belohnt bzw. Verstöße entsprechend sanktioniert würden. Der Bund als Eigentümer der Bahn müsste dazu allerdings die fehlende Übereinstimmung zwischen betriebswirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit und der grundgesetzlich geregelten Daseinsvorsorge auflösen und sich daraus ergebende langfristig gültige und klare Ziele auch für die Planungsprozesse vorgeben.

Hierzu gibt es im Schienenwege-Ausbau-Gesetz bereits eine Regelung, die allerdings in Vergessenheit geraten ist und seit einigen Jahren nicht angewendet wird. Diese Regelung besagt, dass bei Bedarfsplanvorhaben, also großen Aus- und Neubauvorhaben, das wirtschaftliche Interesse der Bahn zu ermitteln ist und der Bund lediglich für den nicht durch Eigenwirtschaftlichkeit abgedeckten Anteil einen Baukostenzuschuss

ausreicht. Durch einen solchen Anreiz wäre zumindest der Bahnvorstand zu einem sparsamen Umgang mit Steuergeldern angeregt worden.

Außerdem könnte das Bundesministerium unabhängig vom Einzelfall Kriterien für eine sinnvolle Variantenauswahl im Rahmen der Verkehrswegeplanung festlegen und sich diese von der Politik absegnen lassen (z. B. Mindestabstände von Autobahnanschlussstellen, Mindesthalteabstände bei Personenfernverkehrsstrecken etc.). Dadurch könnten gewisse Anreize gegeben werden, die eine zu starke politische Einflussnahme im Einzelfall verhindern.

Die Auslastung großer, gleichmäßig über die Republik verteilter Bauverwaltungen sollte nur durch Regelaufgaben sichergestellt werden. Großprojekte mit zeitlich befristeter Planungs- und Realisierungsdauer sollten durch projektmäßig organisierte Strukturen abgewickelt werden. Hier wäre auch Raum für weitere Anreize wie z.B. Erfolgsprämien.

Fazit: Sinnvolle Anreizsysteme sind in der Verkehrswegeplanung wenig ausgeprägt. Wo erkennbar negative Anreize gegeben sind, sollten diese unterbunden werden. Dort wo es möglich ist, sollten positive Anreize gesetzt werden. Die Analyse von Anreizen zu „Fehlplanungen“ ist ein weites Forschungsfeld.





Christian Rennert | Christiane L. Döhler

Unternehmensstrategie, Unternehmenskommunikation und die Gestaltung von Handlungsspielräumen

Einleitung

Im vorliegenden Aufsatz interessieren uns strategische Handlungsspielräume von Unternehmen in freien und demokratisch verfassten Gesellschaften sowie die Gestaltung dieser Handlungsspielräume durch Kommunikation dieser Unternehmen mit ihrer Umwelt. Im Vordergrund stehen Unternehmen als private Institutionen. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass die Eigentümer oder von ihnen beauftragte Manager im Prinzip frei sind im Hinblick auf Entscheidungen über die Ziele des Unternehmens und die Mittel, um diese Ziele zu erreichen. Entscheidungen von Eigentümern und Managern orientieren sich in Marktwirtschaften lediglich am Oberziel der Erwirtschaftung von Gewinnen. Die Sicherung der individuellen Verfügungsrechte über privates Eigentum ist im Grundgesetz in Artikel 14, Absatz 1 festgeschrieben.

Gleichwohl weist das Grundgesetz auf eine stets zu konkretisierende Rückbindung privater unternehmerischer Entscheidungsfreiheit an »gesellschaftliche Interessen« hin. Diese Aufforderung findet sich in Artikel 14, Absatz 2, GG, der diesen verpflichtenden Charakter des Eigentums hervorhebt: »Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.« Unternehmen sind im Grundgesetz insofern als in Gesellschaft eingebettet konzeptualisiert und erhalten von dieser gleichsam eine »Lizenz zum Handeln«, um deren Erneuerung sie sich fortdauernd bemühen müssen.¹

Die öffentlichen Debatten um Großprojekte zeigen beispielhaft, dass Interessengruppen diese Lizenz heute ähnlich kritisch prüfen, wie wir dies aus den 1970er und 1980er Jahren kennen, und wieder häufiger die Frage stellen, inwieweit gewinnorientiertes unternehmerisches Handeln wesentliche Elemente eines allgemeinen Wohls - bewertet freilich aus der Perspektive der jeweiligen Interessengruppe - unberücksichtigt lässt. Jedoch nicht nur bei Großprojekten, sondern auch bei der Entwicklung neuer Güter und Dienstleistungen, der Evaluation von Zulieferketten bis hin zur Diskussion über geeignete Formen der Unternehmensfinanzierung und Inhalte von Geschäftsmodellen (z.B. im Bankensektor) sehen sich Unternehmen oft mit Ansprüchen einer informierten und gut vernetzten Bevölkerung sowie deren Repräsentanten in der Politik konfrontiert. Im Gegensatz zur Unternehmenskritik in den 1970er und 1980er Jahren reicht die Verstimmung gegenüber einem häufig als selbstzentriert empfundenen unternehmerischen Handeln heute weit in das Bürgertum hinein² und wird nicht selten von Adressaten der Kritik selbst geteilt.³ Der Resonanzraum für Unternehmenskritik in der Öffentlichkeit wächst.

Wir befassen uns im Folgenden mit den Wechselwirkungen zwischen Unternehmen und Gesellschaft - wobei wir diesen Begriff später präzisieren - und legen unsere Auffassung dar, wie Unternehmen mit deren Ansprüchen in ihren Strategiekonzepten umgehen können, um in einem umfassenden Sinne handlungsfähig zu bleiben und nicht Getriebene nicht selten sich wider-



Christiane L. Döhler M. A., Exec. MBA HSG ist Inhaberin der DOEHLER Communications, München



Prof. Dr. Christian Rennert lehrt Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Unternehmensführung am Schmalenbach Institut für Wirtschaftswissenschaften der Fachhochschule Köln

sprechender Interessengruppen zu werden. Voranschicken wollen wir, dass unsere Argumentation nicht dem verbreiteten Antagonismus »unternehmerisches Gewinninteresse« versus »gesellschaftliches Interesse« folgt. Im hier vorliegenden Zusammenhang geht es uns vielmehr darum, gesellschaftliche Argumentationslogik in einer unternehmerischen Handlungslogik zu rekonstruieren, um nachfolgend unternehmerische Handlungslogik mit gesellschaftlichen Diskursen zu verknüpfen.

Zum Vorgehen im Einzelnen: In Kapitel 2 beschreiben wir modellhaft den unternehmerischen Strategiebildungsprozess, seine Rückbindung an gesellschaftliche Belange sowie den Einfluss von Interessengruppen auf die zur Strategieumsetzung notwendigen Handlungsspielräume. Auf dieser Grundlage stellen wir in Kapitel 3 die Rolle der Unternehmenskommunikation im Hinblick auf die Sicherung und Gestaltung dieser Handlungsspielräume dar. In Kapitel 4 fassen wir unsere Argumentation zusammen.

Unternehmensstrategien und deren Rückbindung an gesellschaftliche Belange

Unternehmensstrategien im Wettbewerbsprozess

Wir gehen an dieser Stelle nicht auf eine zweifellos inspirierende ideengeschichtliche Verortung des Verhältnisses von Unternehmen und Gesellschaft ein.⁴ Ebenso müssen wir eine vertiefte Behandlung betriebswirtschaftlicher Positionen unterlassen, die eine Verzahnung von strategischer Managementtheorie mit Diskursen über gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen untersu-

chen.⁵ Wir argumentieren vielmehr aus der Perspektive der Managementpraxis, für die entscheidend ist, dass sich Unternehmensstrategien im Wettbewerbsprozess zu bewähren haben.

Unternehmensstrategien begründen, wie Unternehmen dem Druck auf ihre Rentabilität zu entkommen planen, der im Wettbewerbsprozess entsteht. Sie geben Auskunft über Aktivitäten, die Unternehmen eine über dem Branchendurchschnitt liegende Rentabilität über einen längeren Zeitraum ermöglichen sollen. Strategische Aktivitäten beinhalten die Formulierung einer gewünschten Positionierung im Markt, deren unternehmensinterne und -externe Durchsetzung sowie die Entwicklung von Fähigkeiten, Positionierungen zu verändern.

Der Wettbewerbsprozess setzt sich aus einem Verhandlungsprozess zwischen Anbietern und potentiellen Kunden und einem Rivalitätsprozess unter Anbietern zusammen.⁶ Der Verhandlungsprozess im Vorfeld von Transaktionen bestimmt den Druck auf die Rentabilität. Die Intensität des Wettbewerbs steigt mit der Freiheit der Nachfrager, im Verhandlungsprozess Substitutionshandlungen vornehmen zu können und zu wollen. So entstehen ein Rivalitätsprozess unter den Anbietern sowie ein Wettlauf um Transaktionen mit potentiellen Kunden.

Häufig verbleibt konkurrierenden Unternehmen zur Sicherung ihrer Aufträge kurzfristig nur eine Senkung der Absatzpreise. Der über die Preise signalisierte Wert der Leistungen der Unternehmen sinkt in der Bewertung durch die Kunden. In diesem Moment entsteht der die Strategieentwicklung auslösende Impuls. Um den Rentabilitätsverfall aufgrund sinkender Preise aufzuhalten, sind Unternehmen aufgefordert, ihre Kosten durch Implementierung von Innovationen im Geschäftsprozess zu reduzieren und ihre operative Effizienz zu steigern. Im Sinne einer systematische(re)n Sicherung der Rentabilität können sie versuchen, ihren Absatzmarkt durch Leistungsdifferenzierung zu »individualisieren« (Marketing) oder einen eigenen Absatzmarkt durch das Angebot völ-

lig neuer Leistungen (Absatzinnovationen) zu schaffen. Im Gegensatz zu Effizienzsteigerungsstrategien setzen sich Unternehmen im Falle von Marketing- und Absatzinnovationstrategien detailliert mit Menschen in ihrer gesellschaftlichen Rolle als Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen auseinander und rücken deren Anforderungen in den Mittelpunkt der Strategiebildung.

So spornt der im Verhandlungsprozess entstehende Rentabilitätsdruck zu einer kontinuierlichen Anpassung von Unternehmensstrategien an. Gewinne oder Verluste entstehen als Ergebnisse des Verhaltens von Unternehmen im Rivalitätsprozess und kennzeichnen die Güte der gewählten Strategie. Eine über einen längeren Zeitraum über dem Branchendurchschnitt liegende Rentabilität eines Unternehmens zeigt an, dass dieses einen strategischen Pfad verfolgt, auf welchem es sich dem Rentabilitätsdruck erfolgreicher als die Konkurrenten zu entziehen vermag. - Durch hohe Renditen werden nun neue Unternehmen in den Rivalitätsprozess gezogen, die das »Rad der Unternehmensstrategie« fortbewegen.

Der Wettbewerbsprozess wird aufgrund der dargestellten »Mechanik« zum wesentlichen Vehikel einer freien und demokratischen Gesellschaft, welches die Bindung unternehmerischer Strategieentscheidungen an gesellschaftliche Belange - freilich aus einer Perspektive von Kunden - sicherstellt. Erst die Möglichkeit von Substitutionshandlungen der Kunden veranlasst Unternehmen, sich dauerhaft in ihrem strategischen Verhalten an Auffassungen und Bewertungen von Menschen zu orientieren, die diese in ihrer Eigenschaft als Nachfrager auf Märkten über gesellschaftlichen Fortschritt - materialisiert in Gütern und Dienstleistungen, konkret: in Bahnhöfen, Flughafenstartbahnen, Indexfonds für Agrarrohstoffe etc. - besitzen.

Unternehmensstrategien und deren Beeinflussung durch Stakeholder

Zur Strategieentwicklung und -implementierung benötigen Unternehmen Handlungs-

spielräume. Sie müssen unter anderem neue Kapitalgeber anwerben, neue Lieferketten organisieren, neue Produktionshallen in Kommunen bauen, Mitarbeitern neue Aufgaben zuordnen etc. Die Handlungsspielräume werden daher nicht nur durch Kunden, sondern im weitesten Sinne durch alle Personengruppen beeinflusst, deren Interessen und Lebenswege von den Strategien betroffen sind.⁷ Für diese Personengruppen steht mit der Umsetzung von Unternehmensstrategien »etwas auf dem Spiel« (to be at stake). Wir bezeichnen diese Gruppen daher als Stakeholder, Bezugs- oder Anspruchsgruppen des Unternehmens. Sie stellen die für die Unternehmung relevante Gesellschaft dar. In dieser relevanten Gesellschaft werden Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, »sichtbar«. - Weil diese Bezugsgruppen den Strategiebildungsprozess beeinflussen, bezeichnen wir sie ebenso als Adressaten des Strategiebildungsprozesses, obwohl - wie oben ausgeführt - Kunden in dessen Zentrum stehen (sollten).

Wir folgen hier einer weit gefassten Vorstellung von Stakeholdern, wie diese vor allem von R. E. Freeman vertreten wird.⁸ Die in Unternehmensstrategien zu berücksichtigenden Ansprüche leiten sich in diesem Ansatz nicht aus den Eigentumsrechten der Eigenkapitalgeber oder expliziten Verträgen etwa mit Lieferanten oder Mitarbeitern ab, sondern aus den Einflussmöglichkeiten dieser und aller anderen Stakeholder auf den unternehmerischen Wertschöpfungsprozess. Die Diskussion über die Legitimität der zu berücksichtigenden Ansprüche rückt in den Hintergrund. Der faktische Einfluss auf das Unternehmenshandeln ist entscheidend.

Neben Ansprüchen von Eigentümern oder Lieferanten und Mitarbeitern sind Unternehmen gut beraten, Interessen jener Gruppen in ihren Strategien zu berücksichtigen, die nur im mittelbaren Einflussbereich des Unternehmens liegen; jedoch von externen Effekten des Unternehmenshandelns betroffen sind.

Werden die Interessen dieser mittelbaren Stakeholder nicht angemessen berücksich-

tigt, können gerade diese Anspruchsgruppen in freien und demokratischen Gesellschaften den für die Entwicklung und Durchsetzung von Strategien notwendigen Handlungsspielraum des Unternehmens empfindlich einschränken. Eine mangelnde Berücksichtigung von deren Interessen mag sich in Widerspruch und Protest entladen. Bei ausreichend gesellschaftlichem Resonanzraum kann sich der Widerspruch indes bis hin zur Blockade der Umsetzung von Unternehmensstrategien entwickeln. Diese Anspruchsgruppen agieren dann gleichsam als »Vetospieleler«⁹, ohne deren Zustimmung der von Kunden geforderte, durch den Wettbewerbsprozess »erzwungene« und von Kapitalgebern, Lieferanten und Mitarbeitern bereits häufig gutgeheißene (weil vertraglich vereinbarte Rückzahlungen in Aussicht stellende) strategische Wandel des Unternehmens unmöglich wird. Eine erfolgreiche Umsetzung von Unternehmensstrategien rückt daher die Beherrschung der Kommunikation von Unternehmen mit Stakeholdern in den Mittelpunkt. Wir erläutern nachfolgend unsere Vorstellung, wie diese Kommunikation gestaltet werden kann.

Unternehmenskommunikation als Schlüsselfunktion für die Gestaltung strategischer Handlungsspielräume

Die Gestaltungsmöglichkeiten von Handlungsspielräumen zwecks Umsetzung der Unternehmensstrategie korrelieren in hohem Maße mit dem Verständnis von Kommunikation, welches die Akteure in den betreffenden Unternehmen besitzen. Beruht dieses Verständnis auf der Überzeugung, dass zu einer Kommunikation insbesondere in freien, demokratischen und vernetzten Gesellschaften der Dialog (»Aus-Tausch«) und nicht der Monolog (»Aus-Senden«) zielführender für die Gestaltung von Handlungsspielräumen ist, geht dies mit einer systematischen Einbeziehung der für die Kommunikation des Unternehmens zuständigen Personen in die Entwicklung und Umsetzung der Unternehmensstrategie einher.

Das »In-Dialog-Treten« bezeichnet den zwischen Unternehmen und relevanter Gesellschaft stattfindenden Informationsaustausch. In der Managementpraxis ist mit dem »In-Dialog-Treten« zunächst die Interaktion von Unternehmensführung und Unternehmenskommunikation gemeint. Die Unternehmenskommunikation agiert insbesondere zu Beginn des Strategiebildungsprozesses stellvertretend für die relevante Gesellschaft. Das heißt, dass die Unternehmenskommunikation von ihrem Selbstverständnis her in der Interaktion mit der Unternehmensführung die Innensicht der relevanten Gesellschaft, insbesondere der Medien, sowie deren Themenspektrum reflektiert und in eine Sparing-Partner-Beziehung mit der Unternehmensführung tritt.¹⁰

Bereits in dieser frühen Phase des Strategiebildungsprozesses ist es im Hinblick auf die zu entwickelnde Kommunikationsstrategie sinnvoll, die Unternehmensstrategie als Anliegen (purpose) des Unternehmens aufzufassen.¹¹ Allein die Begrifflichkeit ermöglicht mehr kreativen Freiraum für die Kommunikationsgestaltung und signalisiert, dass es sich bei der Strategie um eine aus dem innersten Kern des Unternehmens heraus begründete Information über die Unternehmensaktivitäten handelt.

Eine Schlüsselkomponente im Interaktionsprozess zwischen Unternehmen und relevanter Gesellschaft ist folglich das Bewusstsein der Akteure im Unternehmen, dass nicht eine abstrakte Strategie einer abstrakten Öffentlichkeit in Form eines Monologes mitgeteilt, sondern ein fundiertes Anliegen einer aus Menschen bestehenden Organisation einer aus Menschen bestehenden relevanten Gesellschaft im Dialog vermittelt wird. Es geht nicht um Fassadenkunst, sondern um das Begründen unternehmensstrategischer Positionen und die Verhandlung von Einwänden mit dem Ziel, für externe Effekte von Unternehmensstrategien durch wechselseitige Einsicht in gute Gründe vernünftige Lösungen zu finden.¹²

Voraussetzung für die Vermittlung - und wir wählen hier bewusst nicht »Mitteilung«

- von Unternehmensbotschaften an die relevante Gesellschaft ist auch, dass die Unternehmensstrategie von den Mitarbeitern getragen und zu deren Anliegen wird. Auf diese Weise kann die Strategie in die unternehmensinternen sowie -externen Handlungen der Mitarbeiter einfließen und an den Kontaktstellen mit allen Stakeholdern sichtbar werden. Von daher ist die »Interne Kommunikation« für den Verankerungsprozess der Unternehmensstrategie von Bedeutung. - Mittels »Externer Kommunikation« wird dann dieser Prozess mit weiteren Teilen der relevanten Gesellschaft, insbesondere der Medien, geführt.

In diesem internen sowie externen Strategie-Verankerungsprozess ist es wichtig, sich der unternehmenseigenen Interessen bewusst zu sein sowie die der Stakeholder ernst zu nehmen und anzuerkennen, was nicht heißen muss, diese für gut und richtig zu befinden. Jedoch kann im späteren Kommunikationsprozess nur auf der Grundlage einer prinzipiellen Anerkennung der Interessen der Stakeholder eine präventive Einwand- oder Ablehnungsbehandlung Aussicht auf Erfolg haben.

Bei der operativen Umsetzung der Kommunikationsstrategie bedarf es der Präzision und einer besonderen Sensibilität, da Unternehmen ununterbrochen in - und sei es nur in einer jederzeit abrufbaren - Interaktion mit der relevanten Gesellschaft stehen. Es geht daher bei der Kommunikationsarbeit nicht um Einmal-Kampagnen, sondern um ein auf Stringenz, Kontext und sprachliches Maß achtendes Kommunikationsverhalten.¹³ Auf diesem Wege werden Unternehmensaktivitäten nachvollziehbar und verständlich, also von den Stakeholdern verstanden.

Insbesondere das »In-Kontext-Setzen« der Unternehmensbotschaften mittels präziser und einer der jeweiligen Anspruchsgruppe entsprechenden Sprache impliziert die Anerkennung ihrer Ansprüche und bildet das Fundament für eine Kommunikation ohne Barrieren. Die Berücksichtigung der Kontextualität von Kommunikation erfordert sprachliche Abrüstung und Verzicht auf unangemessene Wortakrobatik, so dass

positive Resonanz auf das Anliegen des Unternehmens entstehen kann. Eine sich auch in der Sprache niederschlagende Wertschätzung ermöglicht, Gründe für schmerzhaftes Unternehmensbotschaften (Entlassungen, Standortverlagerungen etc.) zu akzeptieren. So wächst die Bereitschaft, die Interessen des Unternehmens anzuerkennen und die mit der Strategieentwicklung verbundenen Aufwendungen und Mühen der Menschen in den Unternehmen zu respektieren.

Fazit

In freien und demokratisch verfassten Gesellschaften sind Unternehmen aufgrund schlichter Effizienzüberlegungen angehalten, die Interessen von Stakeholdern frühzeitig im Prozess der Strategiebildung und Strategiekommunikation zu berücksichtigen und anzuerkennen. Andernfalls wächst die Wahrscheinlichkeit für Widerspruch, der die Umsetzung von Strategien in ungünstigen Fällen unmöglich machen kann. Je größer das Projekt, je sichtbarer das Unternehmen, desto wichtiger wird die Rückbindung der Strategie an die Stakeholder.

Aus einer unternehmensstrategischen Perspektive signalisieren deutlich artikuliert Stakeholderinteressen das Entstehen zukünftiger Nachfragepotentiale und das Werden neuer Märkte. Der Wettbewerbsprozess transformiert potentielle Nachfrage in aktuelle Güter- und Dienstleistungsangebote. Eine strategisch verstandene Unternehmenskommunikation hat die Aufgabe, gegenwärtige Unternehmensstrategien zu verankern und kann mit dafür sorgen, zukünftige Marktentwicklungen nicht zu verpassen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. z.B. Andreas Suchanek: Unternehmensverantwortung als Vermeidung relevanter Inkonsistenzen, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 63 (2012), S. 241-260.

- 2 Vgl. z.B. Frank Schirrmacher: Ego. Das Spiel des Lebens, 5. A., München 2013.
- 3 Für die Wirtschaftspraxis vgl. z.B. Manfred Gentz: „Bestimmte Dinge macht man, andere eben nicht“. Interview, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 243, 21. Oktober 2013, S. 18; o. V.: Boston Consulting will mutigere Manager, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 257, 5. November 2013, S. 13; für die Managementwissenschaft vgl. z.B. Michael E. Porter/Mark R. Kramer: Creating Shared Value, in: Harvard Business Review, January-February 2011, S. 63-77.
- 4 Vgl. z.B. Werner Plumpe: Die Geburt des »Homo oeconomicus«. Historische Überlegungen zur Entstehung und Bedeutung des Handlungsmodells der modernen Wirtschaft, in: Wolfgang Reinhard/Justin Stagl (Hrsg.): Menschen und Märkte. Studien zur Wirtschaftsanthropologie, Wien u.a. (2007), S. 319-352; Rakesh Khurana: From Higher Aims to Hired Hands: The Social Transformation of American Business Schools and the Unfulfilled Promise of Management as a Profession, Princeton, N. J. 2007.
- 5 Vgl. z.B. Abigail McWilliams/Donald S. Siegel: Creating and Capturing Value: Strategic Corporate Social Responsibility, Resource-Based Theory, and Sustainable Competitive Advantage, in: Journal of Management 37 (2011), Nr. 5, S. 1480-1495.
- 6 Vgl. grundlegend Erich Hoppmann, der jedoch den Verhandlungsprozess als Austauschprozess und den Rivalitätsprozess als Parallelprozess bezeichnet: Erich Hoppmann: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik (1967), in: Nils Goldschmidt/Michael Wohlgemuth (Hrsg.): Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik, Tübingen 2008, S. 659-674.
- 7 Vgl. Horst Steinmann: Stakeholder-Dialoge - Unternehmensethische Begründung, in: Georg Schreyögg (Hrsg.): Stakeholder-Dialoge. Zwischen fairem Interessenausgleich und Imagepflege, Münster 2013, S. 9-27 (18).
- 8 Vgl. z.B. R. Edward Freeman: The Stakeholder Approach Revisited, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 5 (2004), H. 3, S. 228-241. Ders./Andrew C. Wicks/Bidhan Parmar: Stakeholder Theory as a Basis for Capitalism, in: Lorenzo Sacconi et al. (Hrsg.): Corporate Social Responsibility and Corporate Governance. The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines, Basingstoke et al. 2011, S. 52-72.
- 9 Der ursprünglich von George Tsebelis (2002) in den politikwissenschaftlichen Diskurs eingeführte Begriff »Vetospieker« als „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“ bringt das beschriebene Blockadepotential der Stakeholder sinnfällig auf den Punkt: George Tsebelis: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton, N. J. 2002, S. 19.
- 10 Auf die besondere Rolle der Medien einerseits als eine der Anspruchsgruppen von Unternehmen und andererseits als beeinflussendes Element der anderen Anspruchsgruppen gehen wir hier nicht ein (vgl. z.B. Miriam Meckel/Markus Will (2008): Media Relations als Teil der Netzwerkkommunikation, in: Miriam Meckel/Beat F. Schmid (Hrsg.): Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung, 2. A., Wiesbaden 2008, S. 291-322).
- 11 Vgl. z.B. Freeman/Wicks/Parmar 2011 (Anm. 8).

- 12 Vgl. z.B. Steinmann 2013 (Anm. 7).
- 13 Aufbau und Inhalt einer Kommunikationsstrategie und die davon abgeleiteten Maßnahmen behandeln wir hier nicht, weil diese regelmäßig unternehmensspezifisch entwickelt werden.



LB BW

DER NEUE STUTTGARTER
HAUPTBAHNHOF -
SCHNELLER, KOMFORTABLER,
ZUKUNFTSORIENTIERT

AWR-ABBRUCH

Frank Brettschneider

Infrastrukturprojekte zwischen Protest und Akzeptanz

Über die Bedeutung der Projektkommunikation

Vor allem Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr und Energie stoßen immer wieder auf Protest von Teilen der Bevölkerung: Flughafenerweiterungen, der Ausbau von Autobahnen und Eisenbahnstrecken, die Fehmarnbelt-Querung, die Hochmosel-Brücke, der Bau von Kohle- oder Gaskraftwerken, Strom-Überlandleitungen. Die Liste ließe sich fortsetzen. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Und in der Regel werden die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung, ein sachlicher Austausch findet dann kaum noch statt (vgl. Brettschneider 2011, 2012).¹

Protest-Motive

In den öffentlichen Auseinandersetzungen werden nicht nur die Projekte selbst und die Expertise der Fachleute in Frage gestellt. Die Kritik schließt auch die Vorhabenträger sowie die Entscheidungen der Parlamente, der Genehmigungsbehörden und gelegentlich auch der Gerichte ein. Sich verschärfende Auseinandersetzungen über Infrastrukturprojekte in Deutschland können sich auf unterschiedlichen Ebenen negativ auswirken:

1. Gesellschaftliche Folgen. Notwendige Infrastruktur wird nicht oder nur mit Verspätung realisiert. Das hat negative Folgen für den Wirtschaftsstandort.

2. Folgen für die Vorhabenträger. Die Vorhabenträger können einen Reputationsschaden erleiden. Ein in Diskredit gebrachter Ruf kann die Realisierung weiterer Projekte gefährden.

3. Folgen für Projekte. Die Realisierung einzelner Infrastrukturprojekte verzögert sich. Die Kosten steigen. Die Projekte werden aus einer Konfliktsicht wahrgenommen.

Laut einer repräsentativen Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach haben 76 Prozent der Bundesbürger generell Verständnis dafür, wenn Menschen gegen „große Bauprojekte“ protestieren: „Schon auf den bloßen Begriff ‚großes Bauprojekt‘ reagiert die Mehrheit spontan negativ – trotz der Assoziationen mit Arbeitsplätzen, Fortschritt und Wachstum“ (Köcher 2011). Für folgende Infrastrukturprojekte sieht eine Mehrheit nur geringen oder gar keinen Bedarf: Bau und Erneuerung von Energiestrassen (45% der Befragten sehen hier nur einen geringen Bedarf, 43% einen großen Bedarf), neue Anlagen zur Müllentsorgung (58%), Bau von Kohlekraftwerken (74%). Für andere Infrastrukturprojekte erkennt hingegen eine Mehrheit der Befragten grundsätzlich einen großen Bedarf an: Bau von Energieversorgungsanlagen für Erneuerbare Energien (85% der Befragten sehen hier einen großen Bedarf), Bau und Modernisierung von Krankenhäusern (76%), Erneuerung und Ausbau des Straßennetzes (55%) und des Schienennetzes (52%).

Eine Mehrheit würde den Bau oder Ausbau folgender Infrastruktur *in ihrer Region*



Prof. Dr. Frank Brettschneider ist Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft, insb. Kommunikationstheorie, der Universität Hohenheim

ablehnen: Bau bzw. Erneuerung von Energietrassen (51% würden dies in ihrer Region ablehnen), Bau von Kläranlagen (53%), Bau von Gaskraftwerken (64%), Ausbau von Wasserstraßen (65%), Flughafenbau bzw. -erweiterung (77%) und Bau von Kohlekraftwerken (81%). Die Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der eigenen Region – selbst bei allgemeiner Anerkennung der Notwendigkeit eines Ausbaus – ist auch als NIMBY (Not-in-my-Backyard) oder als Sankt-Florian-Prinzip bekannt. Den Protest gegen Infrastrukturprojekte nur damit zu erklären, würde jedoch zu kurz greifen. Die Proteste haben zahlreiche Ursachen:

1. *NIMBY-Effekt*. Anwohner sehen durch das Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität: Der Fluglärm beeinträchtigt das Wohlbefinden oder ein Strommast verschandelt den Ausblick. Dieser Protest ist am stärksten motiviert. Daher bleibt er oft auch nach Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Schallschutz, finanzielle Kompensation) bestehen.

2. *Projektbezogene Gründe*. Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes: Sie stufen die Auswirkungen auf Umwelt und Natur als nicht vertretbar ein. Ihnen sind die Kosten eines Projektes zu hoch. Oder sie stellen seinen Nutzen in Frage. Oft wird auch ein vermeintlich zu hohes Risiko kritisiert. Dabei verwenden Laien meist absolute Maßstäbe zur Beurteilung dieser Aspekte, während Experten Risiken anhand von Wahrscheinlichkeiten oder Vergleichen bewerten (vgl. Renn 2004).

3. *„Verborgene Gründe“*. Mitunter werden einzelne Aspekte eines Projektes kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. So nehmen einige Menschen Infrastrukturprojekte als Angriff auf die „kulturelle Identität“ ihrer Region wahr. Oder sie empfinden die Beschleunigung des eigenen Lebens als unangenehm. Selten werden diese Gründe explizit geäußert, obwohl sie ein wesentliches Motiv hinter dem Protest sind.

4. *Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik*. Protest wird durch mangelndes Vertrauen in „die Politik“ und „die Wirtschaft“ verschärft. Diese negative Grundstimmung überträgt sich dann auf die von ihnen betriebenen Projekte.

5. *Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren*. Oft wird die Art des Umgangs von Politikern und/oder von Vorhabenträgern mit „der Bürgerschaft“ bemängelt. Diese würden „die Bürger“ von oben herab behandeln und ihre Einwände nicht ernst nehmen. Das Gefühl, nicht „auf Augenhöhe“ behandelt zu werden, hängt auch mit der Konstruktion formaler Verfahren zusammen, in denen rechtliche Fragen im Mittelpunkt stehen. Die dort übliche Fachsprache wird als unverständlich und als distanzierend wahrgenommen. Hinzu kommt der Vorwurf, Informationen seien unvollständig, zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt.

Vorhabenträger müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage für Infrastrukturprojekte einstellen. Neben Formen der Bürgerbeteiligung kommt der Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung und Bürgern dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Das Kommunikations-Management muss daher permanenter Bestandteil des Projektmanagements sein.

Kommunikations-Management für Infrastrukturprojekte

Proteste gegen Infrastrukturprojekte können durch das Verhalten der Vorhabenträger begünstigt werden. Insbesondere dann, wenn eine systematische interne und externe Kommunikation nicht als notwendig erachtet wird. Der Ruf nach „der Kommunikation“ kommt zu spät, wenn sich Proteste bereits verstetigt haben. Projektkommunikation muss mehr sein als Krisenkommunikation. Im besten Fall verhindert sie, dass es überhaupt zu Krisensituationen kommt. Damit

sie erfolgreich sein kann, sind einige Grundregeln zu beachten:

- Der Projektträger muss frühzeitig und dauerhaft kommunizieren – nicht nur bis zur Planfeststellung, sondern bis zur Einweihungsfeier.
- Der Projektträger muss proaktiv kommunizieren – ehrlich, offen und transparent.
- Der Projektträger muss den Dialog suchen. Dazu gehört zunächst das Zuhören – und dann das Erklären. Einwänden, Vorschlägen und Sorgen von Bürgern ist mit Respekt und Wertschätzung zu begegnen.
- Der Projektträger muss sein Vorgehen immer wieder erklären – in jeder Phase des Projektes. Dazu gehört auch die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternativen verworfen wurden.
- Infrastrukturprojekte sind komplex – in technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht. Projektträger müssen daher ihre Botschaften klar und verständlich formulieren. Fachsprache muss übersetzt werden.
- Die Botschaften sollten sich nicht nur auf „harte Fakten“ beziehen, sondern „Herz“ und „Verstand“ ansprechen. Dazu zählt auch das Erzählen interessanter Geschichten rund um das Projekt.
- Die Botschaften müssen visualisiert werden: „Ein Bild sagt mehr als tausend Worte“.
- Die unterschiedlichen Kommunikationsinstrumente müssen aufeinander abgestimmt sein. Neben der klassischen Pressearbeit sind die Sozialen Netzwerke des Web 2.0 zu nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen (Anwohner, Initiativen, Mitarbeiter, Politik und Verwaltung, Journalisten).

Für die Kommunikation in den einzelnen Projektphasen sind darüber hinaus Besonderheiten zu beachten. Sie werden im Folgenden entlang der Leistungsphasen der Ingenieurplanung entlang der HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) dargestellt.

Phase 1: Grundlagenermittlung

In dieser Phase werden die organisatorischen Grundlagen für die Projektkommunikation geschaffen. Der Vorhabenträger muss klären, wer in welchem Umfang für interne und externe Kommunikation verantwortlich ist. Die entsprechende Einheit ist mit Kompetenzen, Personal und finanziellen Ressourcen auszustatten. Der Kommunikationsverantwortliche gehört in die Projektleitung. Er kann das „Gesicht“ des Projektes gegenüber der Öffentlichkeit sein. Diese Funktion kann aber auch ein Vorstandsmitglied übernehmen. Dabei sollte es sich um eine Person handeln, die komplexe Sachverhalte auf allgemein verständliche Art und Weise erklären kann. Neben der Aufbauorganisation ist auch die Ablauforganisation festzulegen: Wie laufen in welchen Situationen die Kommunikationswege? Wer berichtet wem? Wie wird die Kommunikation der an einem Projekt beteiligten Organisationen koordiniert? Dies gilt für die gesamte Kommunikation im Allgemeinen und für die Krisenkommunikation im Besonderen. Die Abläufe im Krisenfall sind in einem Handbuch für die Krisenkommunikation festzuhalten und fortzuschreiben.

Phase 2: Vorplanung

In dieser Phase werden die inhaltlichen Grundlagen der Projektkommunikation geschaffen. Sie beginnt mit einer gründlichen *Stakeholder- und Themenanalyse*. Die relevanten Anspruchsgruppen werden identifiziert: u.a. Anwohner, betroffene Bürger, lokale Initiativen, Mitarbeiter, lokale, regionale und überregionale Medien, Kommunal-, Landes- und Bundespolitiker, Verwaltung und Genehmigungsbehörden, Wirtschaftsverbände, Lieferanten und Dienstleister,

Nicht-Regierungs-Organisationen (v.a. Umwelt- und Naturschutzverbände). Dabei ist auch zu analysieren, welche Positionen sie zum geplanten Vorhaben wahrscheinlich vertreten werden. Darüber hinaus ist das Projekt mithilfe einer Themenlandkarte in Dimensionen zu gliedern: Folgen für die Umwelt, Folgen für die Wirtschaft, Umgang mit Bürgern / Stil der Kommunikation sowie Bedeutung für Energie bzw. Verkehr. Eine solche Themenlandkarte ist notwendig, um die Aussagen der Anspruchsgruppen (Stakeholder-Mapping), die Medienberichterstattung (Inhaltsanalyse) und die Diskussionen in Social Networks (Social Media Monitoring) systematisch aufeinander beziehen zu können. Auch ist zu erfassen, welche Themen kommunikative Risiken in sich bergen und welche Themen positiv besetzt sind. Für die Analyse können auch schon erste Fokusgruppen und Bürgerdialoge sinnvoll sein. Sie dienen dazu, die Sichtweise der Betroffenen zu erfahren und zu verstehen. Sie können um repräsentative Bevölkerungsbefragungen ergänzt werden. Diese Analyse ist fortzuschreiben, um die Kommunikationsstrategie bei Bedarf anpassen zu können.

Nach der Analyse wird eine *Kommunikationsstrategie* entwickelt. In ihr werden Anspruchsgruppen, Botschaften und Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt. In dieser Phase sind die Mitarbeiter, die Verwaltung und die betroffenen Bürger von besonderer Bedeutung. Für die Entwicklung der Kommunikationsstrategie sind folgende Fragen zu klären: Welche Kommunikationsziele sollen erreicht werden? Welche Themen müssen in den Mittelpunkt gerückt werden? Welche Kommunikationsinstrumente werden eingesetzt? Und auf welche Ereignisse muss Rücksicht genommen werden? Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Kernbotschaften. Dazu zählt auch, den Anspruchsgruppen die Ziele deutlich zu machen, die mit dem Infrastrukturprojekt erreicht werden sollen. Dabei genügt es nicht, betriebswirtschaftliche Ziele zu formulieren. Wichtig ist vielmehr der Bezug von Unternehmenszielen zum gesellschaftlichen Nut-

zen des Projektes (ökonomisch, ökologisch, soziokulturell). Dies ist auch notwendig, um den im Protest geltend gemachten Individualinteressen (NIMBY) Gemeinwohl-Interessen gegenüberzustellen. Im Fall der Energiewende ist dies beispielsweise die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Energiemix, im Fall der Verkehrsinfrastruktur die Erhöhung der Mobilität von Menschen und Gütern. Für die Zielerreichung kommen immer mehrere Alternativen in Betracht. Die konkreten Alternativen sind in dieser Phase noch nicht zu benennen; es sollten aber unbedingt die Kriterien transparent gemacht werden, die zur Bewertung der Alternativen herangezogen werden: v.a. Eignung für die Zielerreichung, Umweltverträglichkeit, Anwohnerschutz, Kosten, technische Realisierbarkeit. Zudem sind die Kommunikationsinstrumente aufeinander abzustimmen (Homepage, Einsatz von Social Media (u.a. YouTube) und Social Networks (u.a. Facebook), Pressegespräche, Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Dialog-Veranstaltungen mit Betroffenen). Die Kommunikationsstrategie ist unterjährig fortzuschreiben.

Phase 3: Entwurfsplanung

Die Umsetzung der Kommunikationsstrategie ist während der Entwurfsplanung zu forcieren. Anders als in Phase 2 geht es nun um die Kommunikation von Varianten. Lösungen sind nie „alternativlos“, werden aber oft so dargestellt. Besser ist es, die Vor- und Nachteile der Varianten transparent gegenüberzustellen. Auch muss deutlich gemacht werden, welche Überlegungen zur ausgewählten Variante geführt haben. Beispiel: Herkömmliche Strom-Überlandleitungen sind nicht alternativlos. Technisch sind in der Regel auch Erdkabel möglich. Sie haben jedoch den Nachteil, ein Vielfaches zu kosten. Wenn das gesellschaftlich gewünscht wird, muss die Gesellschaft (also der Steuerzahler) auch die Kosten tragen. Ebenso wichtig wie die Diskussion von Alternativen ist die offensive Kommunikation möglicher technischer Risiken und ihrer Beherrschung.

Für die gewählte Variante gilt: Pläne und Technikerunterlagen müssen vereinfacht dargestellt werden. Visualisierungen sind in dieser Phase besonders wichtig. Das Gleiche gilt für das Übersetzen von Fachbegriffen; komplexe Sachverhalte müssen verständlich kommuniziert werden. Für Ingenieure ist das „Überwerfungsbauwerk“ ein gängiger Fachbegriff, für die Bevölkerung ist „Brücke“ die verständlichere Übersetzung. Auch ist ein Anwohner-Dialog aufzusetzen.

Phase 4: Genehmigungsplanung

In dieser Phase müssen die den Genehmigungsbehörden vorzulegenden Unterlagen in erster Linie rechtssicher sein. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass sie auch unverständlich sein müssen. Wie schon in den vorangegangenen Phasen muss auch hier die Fachsprache für die öffentliche Diskussion in eine verständliche Sprache übersetzt werden. Ingenieure sind daher für das Auftreten in Anhörungen zu schulen. Zudem muss immer wieder kommuniziert werden, was in dieser Phase entschieden wird – und was nicht.

Phase 5: Ausführungsplanung

Hier gilt das Gleiche wie in den Phasen 3 und 4: Verständlich kommunizieren, mit Bildern arbeiten, Pläne verdichtet visualisieren, den Dialog suchen.

Phasen 6 und 7: Vorbereitung und

Mitwirkung bei der Vergabe

Auch hinsichtlich der Vergabeverfahren ist das Vorgehen der Öffentlichkeit zu erläutern. Inhaltlich liegt der Fokus zum einen auf technischen Fragen: Welche Ingenieurs- und Bauleistungen müssen erbracht werden? Wie erfolgt die Auswahl unter den Anbietern? Zum anderen geht es um die Bedeutung der Vergaben für die regionale Wirtschaft und den regionalen Arbeitsmarkt: Können Unternehmen aus der Region berücksichtigt werden? Was bedeutet dies für den Arbeitsmarkt? Und wie profitiert die Wirtschaftsregion von dem Projekt?

Phase 8: Bauausführung

In dieser Phase geht es darum, die Anwohner über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden zu halten. Sie müssen auch darüber informiert werden, welche Baumaßnahmen unmittelbar bevorstehen. Für Beschwerden oder Nachfragen von Seiten der Anwohner muss ein Ombudsmann rund um die Uhr ansprechbar sein.

Menschen bewerten „Technik“ in der Regel positiver, wenn sie auf persönliche Erfahrungen zurückgreifen können – statt nur auf abstrakte Vorstellungen angewiesen zu sein. Daher sollte die Baustelle für die Öffentlichkeit positiv erlebbar gemacht werden. Hierfür stehen die Instrumente des Baustellen-Marketings zur Verfügung: Baustellen-Besichtigungen, Tage der offenen Tür, Kultur-Events an und in der Baustelle, Schulführungen. Zudem sollte ein Informations- und Besucherzentrum eingerichtet werden, von dem aus die Baustelle besichtigt werden kann. Dabei gilt: Die Öffentlichkeit interessiert sich nicht nur für „harte Fakten“, wie die Menge des zu transportierenden Erdaushubs oder das Gewicht des zu verbauenden Stahls; sie interessiert sich auch für „Geschichten“ über am Bau beteiligte Menschen.

Phase 9: Objektbetreuung und Dokumentation

Hier steht die Eröffnungsfeier im Mittelpunkt. Es sollen aber auch exemplarisch Ingenieurleistungen kommuniziert werden. Dabei ist insbesondere ein Bezug zum gesellschaftlichen Wohlstand herzustellen. Die Realisierung des Projektes als Erfolgsgeschichte hilft, den „guten Ruf“ von Vorhabenträgern auf- und auszubauen. Und der „gute Ruf“ ist wiederum Ausgangspunkt für die Kommunikation beim nächsten Infrastrukturprojekt.

Legitimation durch Kommunikation

Mit Protesten werden Infrastrukturprojekte weiterhin leben müssen, denn sie berühren vielfältige Interessen. Sehr wahrscheinlich stehen Bürgerinitiativen auch künftig Projekten vor der eigenen Haustür skeptisch

gegenüber. In der Frühphase eines Projektes sind sie aber selten unversöhnliche Gegner. Oft suchen sie zunächst das Gespräch, um ihre Bedenken und Interessen geltend zu machen. Das sollte nicht von vornherein als „störend“ abgetan werden. Ein transparenter Fakten-Check zu Beginn eines Projektes kann die Basis für konstruktive Gespräche schaffen (vgl. Ewen 2009).

Diese Gespräche müssen um eine Diskussion über die Ziele ergänzt werden, die mit einem Infrastrukturprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Vorhabenträger und Bürger, Parlamente, Verwaltungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen akzeptiert wird.

Für all dies – und damit für die gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten – ist die Kommunikation der Vorhabenträger von enormer Bedeutung. Das Kommunizieren mit allen relevanten Anspruchsgruppen endet nicht mit dem Planfeststellungsbeschluss. Gerade bei Infrastrukturprojekten genügt der Verweis darauf, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben, nicht mehr. Selbst wenn, wie im Fall von „Stuttgart 21“, sämtliche damit befassten Parlamente im Rahmen zahlreicher Sitzungen sowie die Gerichte im Zuge von Planfeststellungsverfahren eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss neben diese „Legitimation durch Verfahren“ die „Legitimation durch Kommunikation“ treten. Sie ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche „Legitimation durch Verfahren“ nicht, sondern sie ergänzt sie. Dafür werden Ressourcen benötigt. Sie nicht bereit zu stellen, kann am Ende sowohl den Vorhabenträger als auch die gesamte Gesellschaft teuer zu stehen kommen.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen der VDI-Expertengruppe „Kommunikation“ der VDI-Initiative „Gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten“. Sie mündeten in die VDI-Richtlinie 7001. Der Verfasser ist Vorsitzender des entsprechenden Richtlinienausschusses.

Literatur

- Brettschneider, Frank (2011): Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61, S. 40-47.
- Brettschneider, Frank (2012): Legitimation durch Kommunikation? Die gesellschaftliche Debatte über Ingenieurprojekte. In: *mining+geo* 3/2012, S. 435-439.
- Ewen, Christoph (2009): Her mit der Akzeptanz! Erfolgsbedingungen moderierter Beteiligung im Planungsprozess. In: *Natur und Landschaft* 84, S. 159-163.
- Köcher, Renate (2011): Wie stehen die Bürger zu großen Infrastrukturvorhaben? Vortrag auf der Veranstaltung „Deutschland im Investitionsstau. Wege zu mehr Akzeptanz für große Infrastrukturmaßnahmen“ von BDI, HDB und BDS/BBZ in Berlin, 12. September 2011.
- Renn, Ortwin (2004): Perception of risks. In: *Toxicology Letters* 149, S. 405-413.
- VDI – Verein Deutscher Ingenieure (2014): Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Berlin: Beuth Verlag (im Erscheinen).





Dortmund
Wuppertal
W.-Sonnborn
↑ 46 ↑

W.-Sonnborn
Dortmund

Markus Kiefer

Krisenkommunikation von Unternehmen im Zeitalter von Web 2.0 und Social Media

Einsichten und Konsequenzen für die Kommunikation von Großprojekten

Einleitung und begriffliche Grundlagen

Das Thema der unternehmerischen Krisenkommunikation erfährt seit Jahren stetigen Zugewinn an Bedeutung. Seitdem die Debatte über das regionale Projekt „Stuttgart 21“ im Sommer und Herbst 2010 ganz plötzlich auf die Ebene der nationalen öffentlichen Diskussion schwappte, steht das Thema auch für eine breite Öffentlichkeit im Fokus. Allerdings haben die Projektträger auf Seiten der Politik und Wirtschaft in Stuttgart eine negative Benchmark gesetzt, die weit über die Region hinaus wirkt. „Stuttgart 21“ gilt seitdem eher als Blaupause dafür, was bei der Kommunikation von Großprojekten tunlichst zu vermeiden wäre.

Schaut man auf die Landkarte der laufenden und anstehenden, großen Infrastrukturprojekte, dann zeigt sich, dass alle großen Regionen in Deutschland noch auf Jahre hinaus von erheblichen Veränderungen erfasst sein werden.¹ Mit Blick auf diese, im Volumen teilweise gewaltigen Großprojekte steht Deutschland hier keineswegs allein, sondern in einem weltweiten industriellen Kontext. Denn der Aufbau, der Ausbau, die Optimierung der Infrastruktur gehören zu den wichtigen acht Megatrends, die nach einer Prognose der Beratungsgesellschaft Bain die Weltwirtschaft bis 2020 weiter stark wachsen lassen. Insbesondere in den Industrieländern sind Straßen, Schienen und Stromnetze teil-

weise 50 Jahre alt und müssen ersetzt werden.²

Diese Infrastrukturprojekte betreffen dabei insbesondere jene sensiblen Felder von Verkehr und Energie, die theoretisch das Leben jedes einzelnen Bürgers berühren. Großprojekte greifen hier also ebenso massiv wie deutlich sichtbar in das Alltagsleben von vielen ein. Gegner solcher Projekte wie Nichtregierungs-Organisationen (NGO's) können bei Protesten und Behinderungen auf erheblichen Resonanzboden in der Bevölkerung hoffen. Kritiker können dabei auf unterschiedliche Weise öffentlichen Druck ausüben. Sie können die unternehmerische „Licence to operate“ behindern, in Frage stellen, gefährden oder sogar vernichten: durch Boykotte, Gerichtsprozesse, medial auffällige Protestaktionen und zunehmend durch Kampagnen in den neuen sozialen Medien (Social Media bzw. Web 2.0). Schnell kann die Position attackierter Unternehmen auf dem Meinungs- und Akzeptanzmarkt bedroht sein. Es steht in Krisensituationen offensichtlich, schneller als gewohnt, die Unternehmens-Reputation auf dem Prüfstand.

Ein wesentliches Charakteristikum der Krisensituation ist die schnelle, von der Norm abweichende Entwicklung der Ereignisse, der rasche Wechsel der Situation, die Eskalation, die Beschleunigung gerade der Kommunikation. Traditionell wirken in Krisen die Medien als „Eskalationstreiber“ und „Katalysatoren“ und „Durchlauferhitzer“. Zunehmend tun dies aber auch anspruchsvollere, kriti-



Prof. Dr. Markus Kiefer ist Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Unternehmens- und Wirtschaftskommunikation, an der FOM – Hochschule für Oekonomie und Management

sche Stakeholder und seit langem schon die schnellen Medien der Online- und der Digitalkommunikation (Internet, Mobil, E-Mail), aber eben auch Blogs, Foren und andere Plattformen des Web 2.0.³

In unserem Zusammenhang kommt es auf das Verständnis von Krise als potentiell existenzgefährdendem Prozess an, in den die o.g. Erscheinungen ebenso münden können wie einzelne gefährliche Issues. Dies sind Themen, Themenbündel, die plötzlich strittig zwischen Unternehmen, allgemeiner Öffentlichkeit oder einzelnen Stakeholdern werden. In der wissenschaftlichen Grundlagenforschung werden Krisen seit den Arbeiten von Ulrich Krystek definiert als „ungeplante und ungewollte Prozesse von begrenzter Dauer und Beeinflussbarkeit sowie mit ambivalentem Ausgang. Sie sind in der Lage, den Fortbestand der gesamten Unternehmung/Organisation substantiell und nachhaltig zu gefährden und sogar unmöglich zu machen“⁴. Typischerweise sind Krisen: ungeplant und ungewollt, eine Gefahr für die Unternehmensziele, bieten beträchtliches Schadenspotential, sind einzigartig, meistens nicht vergleichbar, kaum kontrollierbar, offen (kein bestimmter Ausgang), zeitlich befristet, meistens komplex, meistens nicht auf eine einzige Ursache zurückführbar, sehr häufig eine Folge bzw. Verkettung unglücklicher Umstände.⁵ Das fachwissenschaftliche Verständnis von Krisenkommunikation/Krisen-PR „umfasst alle Kommunikationsanstrengungen nach Eintritt eines Schadens und beinhaltet kommunikative Strategien und Maßnahmen, die dazu dienen, negative Konsequenzen wie Vertrauensverlust oder Imageeinbußen bei Krisen und Konflikten zu verhindern.“⁶

So eingegrenzt, soll im Folgenden herausgearbeitet werden, welche Rolle Kommunikation im Web 2.0 bzw. über Social Media bei krisenhaften, öffentlich kontrovers diskutierten Großprojekten in der jüngeren Vergangenheit schon gespielt hat bzw. worin die Kommunikations-Optionen der neuen Medien in aktuell laufenden und künftig anstehenden Projekten bestehen können.

Allerdings ist die Krisenkommunikation von Großprojekten im Zusammenhang mit dem Social Media-Aspekt noch wenig erforscht.⁷ Also müssen Kriterien zu unserem Thema vorwiegend aus der zeitnahen Analyse öffentlich gewordener Praxisfälle, aus der veröffentlichten Reflexion von Kommunikationsmanagern zur Krisenkommunikation in Großprojekten, aus aktuellen Publikationen und Reaktionen seitens der Wirtschaft und des Gesetzgebers sowie aus der relevanten Fachliteratur zum Einsatz von Web 2.0 bzw. dem heute häufigeren Begriff Social Media generiert werden.

Die Begriffe Web 2.0 und Social Media werden oft synonym gebraucht.⁸ Bei den theoretischen Überlegungen schließen wir an Stefan Münker an, der unter Web 2.0 den Trend versteht, „Internetauftritte so zu gestalten, dass ihre Erscheinungsweise im wesentlichen Sinn durch die Partizipation ihrer Nutzer (mit-) bestimmt wird“⁹, wobei der Grad der Partizipations-Optionen der verschiedenen Plattformen zum Teil erheblich divergiert. Mit diesem Begriffsverständnis können die wichtigsten Erscheinungsformen des heute häufiger verwendeten Begriffs Social Media mit abgedeckt werden. Denn es schließt rein nutzergenerierte Angebote wie z.B. die Online-Enzyklopädie Wikipedia und auf Nutzer-Rezensionen beruhende Online-Shops (z.B. Amazon) ebenso ein wie Video-, Photo-, Musikportale und Tauschbörsen, bezieht sich auf Soziale Netzwerke (Facebook, Xing etc.), Online-Communities und Foren ebenso wie auf die sog. Blogosphäre, die Mikroblogger (z.B. Twitter), die wissensbasierten Wikis. Social Media werden oft als „Mitmach-Web“ bezeichnet, denn diese Plattformen machen aus dem passiven Konsumenten von Information nun oftmals einen aktiven, ja interaktiven User, sie ermöglichen die Erstellung und den Austausch von gemeinsamen Inhalten in Text, Bild und Ton.¹⁰ Die weiteren Web 2.0-Trends wie Partizipation, Vernetzung, Transparenz, Beschleunigung, Aufbrechen von Kommunikations-Hierarchien, Information als kollaboratives Gut etc. und eine konsequente Dialog- statt eindimensionaler

Sender-Kommunikation bedeuten einen klaren Paradigmenwechsel der Kommunikation von und über Unternehmen. Sie bedeuten vor allem Verluste in Bezug auf Macht über die Kommunikation und Verlust der Kontrolle der Kommunikation und sie schwächen die Deutungshoheit von Organisationen wie Unternehmen im Prozess des Agenda Setting.¹¹

Kommunikationskrisen im Internet und in Social Media – prominente Fälle und öffentliche Wahrnehmung

Bereits vor dem richtigen Durchbruch des Web 2.0 im Publikum wurde eindeutig registriert, dass unter den kommunikativen Unternehmenskrisen Probleme mit Protestgruppen und Aktivisten zu den Hauptursachen zählen.¹² Die in der jüngeren Vergangenheit prominenten Social-Media-Fälle, in denen Unternehmen unter öffentlichen Druck gerieten, betreffen oft den Konsumenten-Bereich (B2C). Im Mittelpunkt dieser teilweise sehr bekannt gewordenen Krisen stehen zu meist mangelhafte Produkte und Serviceleistungen von Unternehmen, aber auch Reputations-Probleme nach heftigen Attacken über Social Media-Kanäle.

Im Sommer 2012 führte beispielsweise die Beschwerde einer einzelnen Vodafone-Kundin über eine aus ihrer Sicht ungerechtfertigte Rechnung zu einem gewaltigen Proteststurm auf einer Facebook-Seite von Vodafone mit über 100.000 Likes und rund 11.000 öffentlichen Negativ-Kommentaren binnen einer Woche.¹³ Vodafone reagierte ein ganzes Wochenende lang gar nicht, dann zögerlich, dann mit Standardantworten, dann mit unpersönlichen Anschreiben. Erst nach einer erheblichen Eskalation des Social Media-Proteststurms schwenkte das Unternehmen nach ca. einer Woche um und lenkte ein. Ganz offensichtlich gab es keine Strukturen für ein schnelles Identifizieren von Problemen und adäquates Reagieren auf Social-Media-Kanälen, es fehlte an effizientem Community Management auf der ja immerhin unternehmenseigenen Plattform.

Ganz ähnlich lief es bei Amazon. Als der Online-Händler kürzlich durch eine kritische Fernsehreportage über schlechte Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern unter massiven Druck geriet, türmten sich ab dem Zeitpunkt unmittelbar nach der Ausstrahlung des Beitrags die kritischen Stimmen auf der Facebook-Seite des Unternehmens. Aber Amazon verzichtete fast ganz auf die kommunikative Steuerung seiner Reputation auf diesem Kanal.¹⁴ Das Unternehmen war gegenüber seinen immerhin 2,8 Millionen deutschen Facebook-Fans praktisch mehrere Tage sprachlos. Als dann nach vier Tagen eine durchaus angemessene Übernahme von Verantwortung und Konsequenzen auf Facebook veröffentlicht wurden, zeigte allein das Ausmaß der User-Reaktionen, wie sehr eine Unternehmens-Antwort auf diesem Kanal erwartet worden war. Innerhalb von einer Woche erhielt diese Unternehmens-Stellungnahme 15.000 Likes, 1.300 Weiterleitungen bzw. Einbettungen in die eigenen Seiten der Fans und 4.700 Kommentare.

Eher gelassen bewertet Frank Roselieb solche Fälle aus der Beraterperspektive.¹⁵ Solche Proteststürme im Netz und über Social Media seien überschätzt, sie ebten schnell ab und generell habe sich die durchschnittliche Lebensdauer von Krisen von früher 21 auf heute 9 bis 10 Tage verkürzt. Diese kurzfristig aufflammende Verbraucherempörung münde nur selten in langfristiges Verbraucherverhalten. Social Media könnten eine Krise immer nur flankieren, Auslöser seien die etablierten Medien, so Roselieb weiter.

Fraglich ist allerdings erstens, ob diese relativ gelassene Einschätzung analog für die Krisenkommunikation in Großprojekten gilt. Zweitens können selbst erfahrene Krisen-Praktiker mit solchen Einschätzungen auch völlig falsch liegen. Während des BP-Kommunikationsdesasters nach der Explosion der Ölbohrplattform im Golf von Mexiko hatte Roselieb im August 2010 eine ähnliche Prognose gewagt: „Etwa sechs Wochen nach der Krisenbewältigung ist das Ding erst mal durch ... Dann hört die mediale Aufmerksamkeit auf, und die Kunden

vergessen es.“¹⁶ Tatsache ist dagegen, dass der Konzern heute noch mit den Kostenfolgen der Katastrophe existenziell kämpft und allein schon angesichts der ständigen Strafgerichts- und Schadensersatzprozesse immer wieder negativ im vollen Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit stehen muss. Kritischere Analysen durch Social Media-Experten lassen dagegen vermuten, dass es gerade eher die defizitäre Krisen-Kommunikation des Weltkonzerns war, die den Schaden für das Unternehmen noch potenziert hat.¹⁷ Besonders interessant an diesem Fall ist ja, dass BP gerade in Bezug auf eine Social Media-Kommunikation bestens vorbereitet war. Nach der Explosion der Bohrplattform brachte der Konzern relativ schnell aktuelle Informationen über diverse Social Media-Kanäle in die Welt. Schnell wurden u.a. eine eigene Facebook-Seite, ein Twitter-Account für schnelle aktuelle Meldungen, ein Flickr-Account für Fotos und ein eigener YouTube-Channel für Filme aktiviert. Dort wurden zwar aktuelle Fakten und Bilder gezeigt, aber eben höchst selektiv: „Es fehlten die Bilder von verendenden Tieren und vom Ölteppich.“¹⁸ Aber diese negativen Bilder waren doch für jedermann sichtbar, nur einen Klick weit entfernt auf anderen Social Media-Kanälen, die der Konzern nicht kontrollieren konnte. Somit wurde der vorgebliche Wille zur Transparenz konterkariert, und jedermann sah, dass die Wahrheit nur scheinbar eingestanden wurde. Dies hat zweifellos eine Menge an Glaubwürdigkeit gekostet, mit sehr langfristiger Wirkung.

Dieses Beispiel zeigt eindrucksvoll, dass es bei Social Media-Kommunikation nicht nur um den Einsatz von wirkungsvoller Kommunikationstechnik geht. Werden diese neuen Kommunikations-Optionen nicht von dem gerade in Social Media erforderlichen Denken von Transparenz, Offenheit, Ehrlichkeit, angemessener Aufnahme und Beantwortung von Kritik, von ernsthafter Dialogbereitschaft getragen, dann verfehlt ein solcher vordergründiger Einsatz von Social Media, als eine bloß neue Kommunikationstechnik neben anderen, völlig seine Wirkung. Dies trägt dann im Gegenteil eher zum Schaden für die

Unternehmen bei. Gerade die fundamentalen Arbeiten und Analysen des New Yorker Social Media-Vordenkers Jeff Jarvis belegen das nachdrücklich.¹⁹

Jarvis oft zitierte öffentliche Auseinandersetzung mit dem Computerhersteller Dell ist ein guter Beleg dafür, wie im Social Media-Zeitalter sogar einzelne Kritiker Weltkonzerne publizistisch besiegen können, in diesem Fall mit Hilfe eines Blogs. Jarvis initiierte 2005 seine massive öffentliche Kritik an den mangelhaften Produkten und dem defizitären Service des Weltmarktführers auf seinem eigenen Blog, in einem Beitrag unter dem Titel „Dell Hell“.²⁰ Durch die exzellente Vernetzung seines Blogs in der sog. Blogosphäre sprangen binnen kürzester Zeit zahllose Unzufriedene mit ähnlichen Erfahrungen auf den Zug. Nach einem Monat ergab eine Google-Suche über „Dell Hell“ Millionen von Treffern, das Unternehmen verschwand von den ersten Rängen der Suchergebnisse. Die Social Media-Kritik stand somit vor den Originalseiten des Unternehmens. Die Kommunikations-Katastrophe war also schon perfekt, bevor dann die ersten etablierten Medien in die kritische Berichterstattung einstiegen. Miriam Meckel hat das auf den Punkt zusammengefasst: „Jeff Jarvis dominiert als einzelner Blogger 37 Prozent aller Verlinkungen der Informationsströme rund um dieses Issue. Er wird damit zum einflussreichsten Faktor im Agenda-Setting-Prozess einer Debatte um die Kundenzufriedenheit mit Dell-Produkten und Services. In anderen Worten: Der Blog eines einzelnen Kritikers ist in dieser Phase des Agenda Settings einflussreicher als die gesamte Kommunikation des kritisierten Unternehmens.“²¹ Mehr noch, zeitweilig gelingt es dem einzelnen Kommunikations-Akteur sogar, die Kommunikationsbemühungen des Unternehmens ganz außer Kraft zu setzen, so Meckel weiter. Als wichtigen Lernfaktor bilanziert sie, dass der Konzern selbst erheblich dazu beigetragen hat, einen solchen Prozess des Agenda Settings zu ermöglichen, indem erst gar nicht, dann nur mit erheblicher Verspätung reagiert wurde. Aber das ist ja ledig-

lich die Wiederholung klassischer Fehler in der Krisenkommunikation. Wichtiger ist die Erkenntnis, dass durch mangelhafte Social Media-Kommunikation in der Krisensituation das Unternehmen erst den Raum für eine Riesenwelle an öffentlicher Kritik gegenüber den eigenen Produkten und Services geöffnet hat. Zum Fazit dieses wichtigen Falles gehört: Die Druck auslösende kritische Masse war schon in voller Breite durch neue Formen einer Social Media-Öffentlichkeit gegeben. Den Ablauf der zunehmenden Vernetzung der Unzufriedenen erst über die verschiedenen Social Media-Kanäle und die nachfolgende Verstärkung durch die konventionellen Medien hat Jeff Jarvis minutiös, geradezu idealtypisch beschrieben.²² Das ist für viele Fälle als Blaupause anwendbar, als Analyse ebenso geeignet wie als Trainingsfolie für Unternehmen, die sich auf eine Social Media-Krise vorbereiten wollen.

Mittlerweile entfalten Blogger auch in Deutschland bereits beachtliche Kommunikationswirkungen.²³ Zwar ist das grundsätzliche Zusammenspiel im Agenda Setting zwischen etablierten Medien und Bloggern noch genauer durch die Forschung zu untersuchen. Aber klar ist heute schon das Potential. Erfolgreichen Bloggern gelingt es zunehmend auch hierzulande, relevante Kreise der Netz- und Social Media-Öffentlichkeit auf ihre Plattformen zu ziehen. Damit werden sie für die Unternehmens-PR zu interessanten Mitspielern, aber auch zu potentiell gefährlichen Gegnern. 10 bis 20 Blogger, so schätzen Rolke und Beyer, dürften deutschlandweit in den großen Branchen bereits entweder meinungsführend sein oder aber entsprechendes Potential aufweisen. Durch ihre Vernetzung und teilweise beachtliche Experten-Kompetenz haben sie teilweise schon das Wirkungs-Monopol traditioneller Massenmedien gebrochen. Geschätzt wird, dass aktuell drei Millionen deutsche Onlinenutzer regelmäßig Blogs verfolgen. Zu beachten ist, dass das klassische Handwerkszeug der Pressarbeit wenig nutzt, denn Blogger sind und arbeiten anders. Sie gelten als eigenwilliger, sie sind alles andere als neutrale Beobachter,

noch kritischer und meinungsfreudiger als Medienleute, formulieren schärfer und emotionaler und sind in ihrer Wirkung nachhaltiger als Facebook-Aktivisten. Blogger müssen auf ganz andere Weise angesprochen werden als Journalisten.²⁴ (vgl. Bernet 2010: S. 117-119). Zum klassischen Medien-Monitoring gehört heute ein ergänzender Blick auf die deutschen Blogcharts (Deutsche Blogcharts). Sie ergänzen den Blick auf die etablierten Leitmedien. Gerade aus diesem Spektrum können den Unternehmen in Krisensituationen gefährliche Gegenspieler erwachsen.

Nur kurz erwähnt sei der weithin bekannte Fall des Angriffs auf ein Unternehmen per Video/Film, in dem Greenpeace ein Werbevideo für das Nestlé-Produkt Kitkat persiflierte.²⁵ Das Unternehmen wird dort auf drastische Weise als Urwaldzerstörer und damit ultimative Bedrohung für den Lebensraum von Orang-Utans vorgeführt. Das YouTube-Video erzielte, in Verbindung mit Facebook und Twitter, eine rasante virale Verbreitung. Zunächst reagierte das Unternehmen defensiv, mit einer konventionellen Pressemitteilung. Dann wollte Nestlé den Film mit juristischen Mitteln von der Plattform entfernen. Dann schaltete es eine Facebook-Plattform des Unternehmens mit immerhin 760.000 Fans des Produkts einfach ab, nachdem diese Facebook-Unternehmens-Fanpage von Kritikern faktisch überrannt worden war – kommunikativ allesamt kontraproduktive Maßnahmen, die die Diskussion erst im Netz und dann in den konventionellen Medien nur noch mehr entfachten. Innerhalb von sechs Wochen hatten sich 250.000 Menschen an der Social Media-Kampagne von Greenpeace gegen das Unternehmen beteiligt. Dann gab das Unternehmen endgültig auf. Nestlé, immerhin der größte Lebensmittelhersteller weltweit, sagte öffentlich zu, künftig weder Palmöl noch Papier aus Regenwaldzerstörung zu beziehen.

Hieraus leitet Social Media-Experte Klaus Eck gleich mehrere fundamentale Regeln für die Social Media-Kommunikation insbesondere in Krisensituationen ab: a) Wegducken bringt nichts, und diese Haltung überlässt

dem Gegner das Feld und die Steuerung der Kontroverse, b) eine Antwort mit der abstrakten Organisation als Absender ist zu wenig – für den Vertrauensaufbau bedarf es persönlicher, menschlich fassbarer Akteure auf Seiten der Unternehmen, c) niemand kann sich heute mehr den Kanal aussuchen, auf dem er kritisiert wird, d) das Aussperren von Kritikern auf eigenen Plattformen funktioniert nicht, e) die vorbereitete Social Media-Technik nutzt nicht, wenn keine echte Dialogbereitschaft dahinter steckt.²⁶

Subsumiert man die dargestellten Fälle, dann müssen sich die Unternehmen künftig noch mehr darauf einstellen, dass sich in der Web 2.0-Welt eine „Kultur der Beschwerden“ ganz stark ausbreiten wird. Hinzu kommt: „Im Internet kann jede Beschwerde zur Schlacht ausarten.“²⁷ Es häufen sich die Fallbeispiele, in denen Unternehmen und Konzerne am Ende klein beigeben müssen. Das alles hat auch mit dem alten Motiv des Kampfes von David gegen Goliath zu tun. Social Media verschiebt das Gewicht zugunsten von David. Im Netz gewinnt in letzter Zeit immer häufiger David.²⁸ Das gefällt vielen Menschen. Jeff Jarvis fasst dies pointiert zusammen: „Nachdem man jahrelang der Kontrolle von Konzernen ausgeliefert war, fühlt es sich für kleine Leute wie uns mächtig gut an, auf der Seite der Sieger zu stehen.“²⁹

Was lässt sich aus den bisher geschilderten Fällen für die Krisenkommunikation von Großprojekten ableiten? Vermieden werden sollte zunächst einmal jeder Versuch, irgendwelche bereits veröffentlichten Informationen zu löschen. Das ist im Internet-Zeitalter völlig illusorisch, es führt im Gegenteil meist dazu, dass die zu unterdrückende Information sich noch rascher und virusartig verbreitet. Das ist der sog. „Streisand-Effekt“³⁰. Darüber hinaus waren Negativ-Faktoren die oft erkennbare Verweigerung von Kommunikation zu Beginn, die bei den plötzlich auftretenden Social Media-Attacken ebenso deutlich erkennbar war wie das viel zu lange durchgehaltene Schweigen, allenfalls unterbrochen durch nur punktuelle, unpersönliche Standard-Statements. Soweit

liegt das Bild durchaus im Korridor der typischen fehlerhaften Reaktionen von Unternehmen in Krisensituationen, die von der Kommunikationswissenschaft schon lange als unbrauchbar identifiziert worden sind: die zu langsame und zu späte Reaktion, das Verspielen von Vertrauen durch Schweigen, das zugleich immer auch Raum für Gerüchte, Spekulationen und Falschmeldungen schafft, die Unnahbarkeit der Kommunikatoren³¹ sowie das „Zurückhalten von Informationen, gegenseitige öffentliche Schuldzuweisungen und das Abtauchen von Führungskräften“³², das Lügen. Eine nicht auf Dialog ausgerichtete Haltung war in den genannten Fällen auf Unternehmensseite gepaart mit mangelnder Vorbereitung, mangelhafter Beobachtung der neuen Medien, mit einer defizitären Kommunikations-Organisation – z.B. keine Bereitschaft am Abend oder am Wochenende bzw. keine Social Media-Guidelines, die eindeutig regeln, wer in diesen Fällen unternehmensseitig wie und was zu kommunizieren hat. Auf Seiten der Angreifer über Social Media-Kanäle war gut ablesbar, wie sehr mit dem David-und-Goliath-Faktor kommunikationspsychologisch gearbeitet wird, dass wirksame Angriffe ganz plötzlich durch gut vernetzte Einzelne mit hoher Social Media-Kompetenz wie aus dem Nichts kommen und für Großorganisationen dann brandgefährlich werden können. Darüber hinaus kamen Attacken in neuartiger Weise über Bild und Film, wobei hier insbesondere seitens der Protestgruppen aus dem Umwelt- und Naturschutzbereich sowohl emotionale wie auch Unterhaltungsbedürfnisse des Social Media-Publikums trefflich bedient werden. Unternehmen müssen zunehmend damit rechnen, dass ihr eigenes Bild-, Werbefilm- und Imagefilm-Material dabei aufgegriffen, kopiert, satirisch verfremdet wird -, wobei mit Blick auf die kritisierten Unternehmen dann vor allem eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit in den Mittelpunkt gestellt wird.

Nach „Stuttgart 21“ - Kommunikation und Krisenkommunikation von Großprojekten

In Deutschland haben die Dynamisierung der öffentlichen Proteste zum Großprojekt „Stuttgart 21“ im Sommer und Frühherbst 2010 und die letztlich völlig aus dem Ruder gelaufene Kommunikation zwischen Projektträgern und Gegnern zu einer tiefgreifenden Neubesinnung geführt. Diese zielt im Ergebnis auf die Grundlagen einer transparenten, frühzeitigen, auf Dialog ausgerichteten Kommunikation von Großprojekten. Diese Neubesinnung fordert sehr frühzeitige Gespräche aller Beteiligten auf Augenhöhe, bestenfalls um einen Interessensausgleich zu realisieren, mindestens aber, um glaubhaft sicherzustellen, dass ein Projekt allumfassend sachlich und konstruktiv abgewogen wurde. Diese Neubesinnung war und ist auch aktuell noch erforderlich, denn „Stuttgart 21“ ist zu einem mächtigen Symbol und zu einer Chiffre für Proteste gegen Großprojekte in ganz Deutschland geworden. Vor allem ist das Projekt auch zu einer Negativfolie der Kommunikation und Krisenkommunikation von Politik und Unternehmen geworden.

Die in Stuttgart angesetzte Schlichtung unter der Moderation von Heiner Geißler war, kommunikativ gesehen, Neuland, setzt nun allerdings klare Maßstäbe für die künftige Kommunikation von Großprojekten.³³ Viele ähnliche mittlere, aber erst recht große Industrieprojekte müssen sich einer nunmehr großen Erwartungshaltung in Richtung transparenter, gläserner, öffentlicher Verfahren stellen. Der Hinweis, dass ja nicht alles und immerzu über den Fernsehsender PHOENIX kommuniziert werden könne, verfängt nur bedingt. Denn erstens wird sich unter den Gesetzen der Medien- und der Aufregungsdemokratie sicher fast immer ein klassisches Medium mit Interesse an Live-Übertragungen finden -, ist nur die öffentliche Aufmerksamkeit und das Skandalisierungs-Potential des Themas groß genug. Und zweitens sind Livestreams im Internet heute keine Hexe-

rei mehr. Sie sind schnell eingerichtet und sollten eher zu den Standards der Krisenkommunikation von Unternehmen zählen. Als Erkenntnis aus „Stuttgart 21“ sollten bei künftigen Großprojekten vor allem große öffentliche, durchaus auch kontrovers angelegte Diskussionsveranstaltungen angesetzt werden, die durch Internet-Liveübertragungen einen kommunikativ hohen Stellenwert zugewiesen bekommen sollten.

In den drei Jahren seit der 2010 plötzlich aufgeflamnten, bundesweiten Debatte um „Stuttgart 21“ sind erhebliche Lernprozesse auf Seiten des Gesetzgebers, der Politik und der Unternehmen zu verzeichnen. Sie deuten allesamt auf frühe Information, intensiven Dialog, Optionen für Beteiligung und Dialog. Es genügt fast ein Blick auf die Website „Bahnprojekt Stuttgart-Ulm“ bzw. „Direkt zu Stuttgart 21“ (Bahnprojekt Stuttgart – Ulm), um dies zu erkennen. Die Seite wurde von den Projektträgern nach der öffentlichen Eskalation des Protests stetig auf- bzw. ausgebaut. Sie sollte in der aktuellen Situation gewiss deeskalierend wirken, wurde darüber hinaus dann bis in den September 2013 hinein entwickelt und aktiv betrieben. Da sich in Stuttgart aktuell die Fragen auf das eigentliche Bauen konzentrieren, richtete die Bahn ab Oktober 2013 ein neues, sieben Tage pro Woche betriebenes Informationszentrum ein, an das die konkreten Nachfragen gerichtet werden können. Die moderne, multimediale, heute noch einsehbare Website „Direkt zu Stuttgart 21“ bot bis dahin eine Fülle von grundlegenden, ebenso aktuellen wie detaillierten Informationen zum Projekt, zu den aktuellen Baustellen, zum Verkehr, zu Zeitplänen, wichtige Informationen für Anwohner. Darüber hinaus wurden Links zu einem guten Dutzend unterschiedlicher Dialog-Optionen (incl. Schlichtung und Stresstest) hinterlegt. Die Mediathek bietet in Foto, Video, Audio und Webcam sowie umfassender Dokumentation der Pläne eine Fülle zeitgemäßer, moderner Informations-Tools. Bis September 2013 verzeichnete die Seite ein reges Feedback von ca. 32.000 Voten (Abstimmungen zu einzelnen Fragen) und über 650 öffentlich beantwortete-

te Fragen. Wie wäre die Entwicklung vor Ort gewesen, wenn ein solches Informations- und Dialog-Tool nicht erst ab September 2013, also nach Eskalation der Ereignisse, zur Verfügung gestanden hätte?

Das Unternehmen Deutsche Bahn hat allerdings noch mitten im Projekt die Kommunikations-Weichen neu gestellt. Als sich im Herbst 2012 eine neue, hitzige Debatte um aktuelle Probleme zum Grundwassermanagement zu entzünden drohte, reagierte das Unternehmen mit neuen Wegen der Kommunikations-Transparenz.³⁴ Eine zweistündige Informationssendung wurde im Regionalfernsehen platziert, diese wurde zugleich als Livestream im Internet übertragen. Der Projektsprecher der Bahn moderierte sachlich gehaltene Expertenvorträge. Die Zuschauer konnten sich durch Statements und Fragen aktiv beteiligen, da diese E-Mails in die Sendung einfließen. Am Tag darauf wurde die Sendung dann noch einmal wiederholt. Weitere zwei Tage später war das Video der Sendung auf den Projektseiten der Bahn eingestellt und für jedermann zugänglich. Die Resonanz war erheblich, denn die Fernsehsendung wurde von jeweils ca. 15.000 Zuschauern gesehen, Tausende verfolgten den Livestream im Netz.

Das ist eine überzeugende, moderne Kommunikation des Unternehmens Bahn, die offensichtlich auch wirkt. So etwas setzt Maßstäbe in einem positiven Sinn. In diesem Zusammenhang sei auf ein strukturelles Problem bei Großprojekten hingewiesen. Unternehmen, Politik und Verwaltung kommunizieren durchaus unterschiedlich. Bei Großprojekten wirken sie aber zusammen. In Zukunft muss wohl noch sorgfältiger bedacht werden, wer die kommunikative Führung bei Großprojekten übernehmen sollte und wie gleichzeitig eine Kommunikation aus einem Guss auf Seiten der verschiedenen Projektträger abgesichert werden kann. Im Projekt „Stuttgart 21“ waren und sind sechs Projektträger beteiligt. So ist es bei vielen Großprojekten. Gerade für die akuten Phasen der Krisenkommunikation muss aber eindeutig feststehen, wer die kommunikative Leitung

und Führung gegenüber der Öffentlichkeit übernimmt. Eine solche Klärung muss bereits fester Bestandteil einer frühen Koordination der Beteiligten werden und in einem allen zugänglichen Krisenhandbuch eindeutig geregelt sein.

Welche Lehren und Konsequenzen sind auf Seiten des Gesetzgebers bzw. der Politik bzw. auf Seiten der Großindustrie als wahrscheinlichsten Projektträgern darüber hinaus sichtbar? Und: welche Rolle nimmt in solchen Überlegungen der Part der Social Media-Kommunikation ein? Als roter Faden wird erkennbar, dass auf beiden Seiten eine ganze Reihe beachtlicher neuer Rahmenbedingungen und Instrumente geschaffen wurde, die allesamt die Zeichen auf frühen Dialog und Beteiligung setzen. Dabei wird auch ansatzweise das Potential von Social Media gesehen und deren Einsatz vorgeschlagen.

Das Bundesministerium für Verkehr hat für die Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor im November 2012 ein ausführliches, auch im Netz abrufbares „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ veröffentlicht. Die Publikation versteht sich als modular einsetzbarer Werkzeugkasten. Im Hauptkapitel „Bausteine“ wird unter der Überschrift „Informationsmanagement“ die Nutzung des Internets vorgeschlagen, in einer Aufzählung neben konventionellen Instrumenten wie Pressearbeit, Veranstaltungen, Dialogforen.³⁵ Auf Social Media-Tools geht dieses Kapitel oberflächlich und nur mit wenigen Zeilen ein. Hier scheint ein Problem auf, denn wenn der Einsatz von Social Media nur als ein Informations-Tool neben anderen eingestuft wird, wird das tatsächliche Potential der neuen Medien zu sehr eingeschränkt. Ihre beträchtlichen Möglichkeiten im Bereich der Diskussion, der Bewertung, der Kommentierung, der Ideengenerierung, der Innovation, der Verbesserung von Vorschlägen werden so weitgehend außer Acht gelassen.

Gerade diesem Gedanken trägt der vom nordrhein-westfälischen Wirtschaftsministerium vorgelegte Werkzeugkasten „Dialog und Beteiligung“ stärker Rechnung. Auch diesem Leitfaden geht es um eine bessere

Bürgerbeteiligung. Hier werden die Möglichkeiten von Social Media ausführlicher vorgestellt.³⁶ Zwar sind Social Media-Optionen auch hier in einem Kapitel unter der Überschrift „Instrumente und Techniken im Detail“ aufgeführt, neben klassischen Veranstaltungs-Formaten. Aber ihre Präsentation im Kontext der Dialogziele „Austausch und Diskussion“, „Beratung und Lösungsfindung“ bzw. „Weitere Techniken“ weist deutlich über die reine Informationsfunktion hinaus.³⁷ Damit entspricht dieser Leitfaden besser den Kerngedanken von Social Media, wenngleich die Beschreibungen zu den einzelnen Tools eher pragmatisch kurz angelegt bleiben und die Möglichkeiten nur andeuten.

Aber auch auf Seiten der Großindustrie gibt es deutliche Bewegung in der Kommunikation von Großprojekten, die in die oben beschriebene Richtung weisen. Der Verein „Zukunft durch Industrie“, eine regionale Allianz von großen Unternehmen im Industrieland Nordrhein-Westfalen, entstand in Kooperation mit den NRW-Arbeitgeberverbänden und diversen Industrie- und Handelskammern, vor allem der IHK Düsseldorf, um mehr gesellschaftliche Akzeptanz für Industrie-Vorhaben zu gewinnen. Zu den federführenden Mitgliedern der Initiative zählen auch Global Player wie Henkel. Hier hat die Großindustrie sehr zügig, noch schneller als die Politik reagiert. Im Februar 2011 legte die Initiative nämlich bereits einen gründlichen, sowohl in seiner Systematik wie in den Details beeindruckenden Kommunikations-Leitfaden für Industrie und Infrastrukturprojekte vor, der in Zusammenarbeit mit einer professionellen Kommunikationsagentur entstand. Das Dokument richtet die gesamte Kommunikation in Richtung eines sehr frühen Dialogs mit kritischen Stakeholdern aus – vor, parallel zum bzw. im Genehmigungsverfahren. Der Leitfaden steuert bzw. richtet die Mentalität und strategische Kommunikation von potentiellen Projektträgern offen und modern aus, stellt die Betreiber auf das Aufnehmen und Führen kontroverser Diskussionen ein und bereitet sie konkret darauf vor. Die Bedeutung des Web 2.0 ist im Grundsatz erkannt,

aber konkrete Social Media-Tools werden weder behandelt noch vorgeschlagen. Offensichtlich wurde dieses spezifische Kommunikations-Potential zum damaligen Zeitpunkt noch nicht gesehen oder unterschätzt. Social Media wird eher als Bedrohungs-Potential auf Seiten von Projektgegnern gesehen, auf das man sich ggfls. einstellen müsse.³⁸ Zum „Wie“ wird aber weiter nichts ausgeführt. Bei den, im Detail durchaus überzeugenden instrumentellen Vorschlägen für eine aktive Kommunikation dominieren eindeutig klassische PR-Werkzeuge.

Die RWE AG, als einer der großen Player der Energiewirtschaft und damit auch Träger bzw. Mitträger vieler Großprojekte, hat ebenfalls im November 2012 eine viel beachtete Studie über die Akzeptanz von Großprojekten vorgestellt.³⁹ Die Studie fasst vor allem eine ganze Reihe von interessanten Experteninterviews aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zusammen, die zum Teil weiterführende Gedanken über die künftigen Großprojekte präsentieren. In diesem Dokument ist gleichfalls der Gedanke nach mehr Beteiligung bzw. Partizipation zentral. Allerdings stellt sich der Gesamteindruck ein, dass sich die Forderungen nach einer verbesserten Kommunikation vor allem in Richtung Politik fokussieren. Insgesamt bringt die Studie aber zu wenig konkret Umsetzbares über eine mögliche Optimierung der Projekt-Kommunikation auf der Online-Ebene. Zu Social Media wird eigentlich gar nichts gesagt. Das erstaunt umso mehr, da Social Media unter den verschiedenen Kommunikationskanälen sicher zu denen mit dem größten Beteiligungspotential zählt. Somit eigentlich naheliegende Vorschläge aus den zentralen Web 2.0-Konzepten wie etwa das Konzept „Weisheit der vielen“, die Wikinomics-Ansätze, wie etwa Wikis und Peer Production, werden in dem Dokument ebenso wenig thematisiert wie Ansätze von Crowdsourcing etwa zur Ideen- und Alternativen-Findung. Aber erst wenn zu diesen Ansätzen der „kollaborativen“ bzw. kooperativen und innovativen Web 2.0-Kommunikation (James Surowiecki, James Howe, Don Tapscott, Anthony

Williams) ernsthafte Brücken der Unternehmenskommunikation geschlagen würden, ließe sich das Social Media-Potential gerade für kritische Phasen der Kommunikation von Großprojekten voll ausschöpfen.⁴⁰ Weiterführende kreative Überlegungen in diese Richtung wären lohnenswert.

Social Media vor allem als weitere effiziente Informations-Tools neben anderen zu betrachten, kann zwar Informations- und Transparenz-Gewinne bedeuten. Aber diese Einschätzung bleibt unnötig hinter den kommunikativen Möglichkeiten des Web 2.0 zurück. Gleiches gilt für die Bewertung des Kapitels 6 der RWE-Studie über die Akzeptanz von Großprojekten. Zwar wird die Gefährlichkeit der NGO's als Gegner von Großvorhaben wegen ihrer hohen Glaubwürdigkeit realistisch eingeschätzt. Ausdrücklich wird sogar deren hohe Kompetenz und das atemberaubende, den Unternehmen oft hoch überlegene Tempo gerade im Einsatz von Social Media geradezu bewundernd anerkannt.⁴¹ Aber es bleibt dann auch bei dieser Einschätzung von Überlegenheit. Dem entspricht die Analyse von „Stuttgart 21“.⁴² Zentral wird hier die Schlichtung als Blaupause für künftige Projekte gesehen, vor allem unter dem Aspekt einer frühzeitigen, sachlichen Fakten-Diskussion. Stark betont wird die Rolle der klassischen Medien. Dagegen wird die unzureichende Kommunikation der Projektträger in der akuten Krisenphase leider gar nicht analysiert, allenfalls die kommunikative Überlegenheit der Projektgegner angedeutet. Das bleibt aber allgemein und vage. Das Potential von Web 2.0, sofern es überhaupt einzeln angesprochen ist, wird eher ambivalent gesehen.

Die aktuelle Bestandsaufnahme soll ein Blick auf die Analysen von Kommunikations-Managern abschließen, die in der Verantwortung für die öffentliche Akzeptanz von Großprojekten standen bzw. noch stehen. Die Auskünfte beteiligter Kommunikations-Manager geben mindestens erste Hinweise -, wenn gleich die Selbst-Attribuierungen von Kommunikations-Erfolgen zu relativieren sind und einer genaueren wissenschaftlichen

Überprüfung bedürften. Die Kommunikations-Verantwortlichen führen beispielsweise den relativ reibungsfreien, zügigen Bau und die Inbetriebnahme der Ostseepipeline Nord Stream im November 2011, immerhin Europas in der Ausdehnung damals längste Baustelle, auf einen umfassenden, gleichermaßen früh ansetzenden wie auf Dauer angelegten Stakeholder-Dialog zurück.⁴³ Basis sei zum einen die grundsätzliche, unbedingte Kommunikationshaltung des ernsthaften Willens zum Dialog gewesen. Zum anderen habe man eine umfassende Stakeholder-Analyse in allen beteiligten 14 Landkreisen durchgeführt. Dies sei drittens durch ein tägliches Monitoring sowohl lokaler Medien als auch von lokalen Onlineforen ergänzt worden. Auf dieser Grundlage habe man individuelle Botschaften entwickelt, ständig persönliche Kommunikation geleistet, zielgruppenaffine Kanäle geschaffen und bespielt: „Diese umfassten Newsletter, Broschüren und Factsheets ebenso wie Onlinenachrichten und einen eigens eingerichteten, regelmäßig bespielten YouTube-Channel.“⁴⁴ Dagegen führen die Kommunikations-Verantwortlichen den Erfolg des zügig durchgezogenen innerstädtischen Kraftwerks-Projekts mitten in Salzburg vor allem auf die frühzeitige Information und einen ständigen persönlichen Dialog mit den Betroffenen zurück.⁴⁵ Die rund um die Großbaustelle eingesetzten, eher konventionellen Medien (Homepage, regelmäßiger Newsletter, Plakate, Flugblätter) seien eher flankierende Maßnahmen gewesen. Entscheidender seien die über 10.000 Zeitstunden persönlicher Gespräche und die Rolle eines Ombudsmannes als persönlicher, nahezu rund um die Uhr erreichbarer Ansprechpartner für die Anrainer gewesen. Damit sei insgesamt ein gelungener, beidseitiger Lernprozess installiert worden. Ganz ähnliche Faktoren hat interessanterweise der Kommunikations-Verantwortliche von Bilfinger Berger als Konsequenz aus der Einsturz-Katastrophe beim Kölner U-Bahnbau formuliert. Als Konsequenzen für künftige Projekte nannte er: vom frühen Beginn des Projekts an die hoch intensive Kommunika-

tion mit diversen Stakeholdern, den Aufbau lokaler Pressekontakte, das Installieren von Ansprechpartnern vor Ort. In einer akuten Krisensituation oder schweren Katarstrophensituation helfe dann allerdings nur eine „Open door“-Kommunikationspolitik - mit dem Ernstnehmen jedes Fragenden und der Beantwortung jeder einzelnen Frage, kombiniert mit dem Einschalten unabhängiger Experten zur notwendigen Untersuchung, der Publikation ihrer Ergebnisse und umsetzende Maßnahmen zur Qualitätssicherung.⁴⁶

Aber das Spektrum der publizierten Strategien ist insgesamt vielschichtig. Andere, ebenfalls erfahrene Kommunikatoren von Infrastruktur-Projekten warnen, bei aller Anerkennung der Notwendigkeit des Dialogs, diesen als Allheilmittel für die Zukunft zu überschätzen.⁴⁷ Das Scheitern eines Großprojekts, trotz aller modernen Gesprächsbemühungen und Kampf um Vertrauen, müsse in ernsthafte unternehmerische Kommunikations-Szenarien stets einbezogen werden, argumentieren vom Hoff und Hiermann. Manchmal sei es notwendig, gegen breite Widerstände agieren zu müssen, manches Mal würden Gerichte das letzte Wort sprechen müssen. Es gehöre durchaus zu den neuen Herausforderungen der professionellen Kommunikation, mit Widerständen zu leben. Ähnlich eine Analyse zum aktuellen innerstädtischen Großprojekt in Düsseldorf (Abriss des sogenannten „Tausendfüßlers“, Kö-Bogen I und II, innerstädtischer U-Bahnbau), der nach einem zunächst erfolgreichen Bürgerbegehren gegen das Projekt in einem anschließenden Bürgerentscheid faktisch zugunsten des Projekts entschieden wurde, also mit ähnlichem Ausgang wie in Stuttgart. Manche Projektentwickler setzen, bei aller Anerkennung eines nötigen Dialogs und konstruktiver Bürgerbeteiligung, pragmatisch auf die Klärung und langfristige Wirksamkeit solcher Entscheidungsprozesse und die wohlthuende, positive Wirkung der sich dann entfaltenden Architektur.⁴⁸ Wieder andere gehen moderne Wege und setzen auf Social Media. So wie der Quartiersentwickler INTERBODEN, der für das letzte große in-

nerstädtische Bauareal der rheinischen Mittelstadt Ratingen einen Projekt-Blog aufsetzte (Felderhof-Blog), mit dem Ziel, das lange blockierte Großprojekt wieder anzustoßen und um gleichzeitig einen frühzeitigen Dialog mit den (betroffenen) Bürgern zu entwickeln. Nach Auskunft der Verantwortlichen wurde das Portal als unkompliziertes sowohl Informations- als auch Diskussions-Medium sehr intensiv genutzt. Darüber hinaus habe es etliche Anregungen, Zuspruch und Kritik gegeben, was alles in die weitere eigene Planung des Projekts eingeflossen sei.⁴⁹ Im Grunde genommen wurde hier das Social Media-Tool Blog als Mittel der präventiven Krisenkommunikation für ein kommunikativ sensibles, potentiell konfliktives Thema eingesetzt.

Ausblick: das Potential von Social Media für die künftige Krisenkommunikation von Großprojekten

Aktuell fordern erfahrene Experten der Krisenkommunikation mit Recht, das Spektrum des Einsatzes von Social Media-Tools in der Kommunikation von großen Infrastrukturprojekten und in der potentiellen Krisenkommunikation zu erweitern - über die reine Informationsfunktion hinaus. Hofmann/Schoening stufen Social Media zu Recht als wichtigen Teil der Umfeldbeobachtung ein, ergänzend und gleichwertig neben der klassischen Medienanalyse. Auf diese Weise könnten potentielle Risikofaktoren besser, frühzeitiger erkannt und dann in einer Gesamtstrategie adäquat berücksichtigt werden.⁵⁰ Für möglicherweise betroffene Unternehmen bedeutet diese Entwicklung also nicht, das klassische Instrumentarium der Krisenkommunikation außer Kraft zu setzen. Social Media ernst nehmen, dies bedeutet jedoch, in der Krisenkommunikation nicht einfach so weiter zu machen wie bisher. Ein bekanntes und viel zitiertes Schema von Roselieb unterscheidet typischerweise vier Krisen-Phasen: in der potentiellen Krisenphase hat das Unternehmen das Krisenpotential noch gar nicht registriert; in der latenten

Krisenphase verdichten sich erste Anzeichen einer bedrohlichen Entwicklung; in der akuten Krisenphase ist das Ausmaß des Problems offensichtlich und das Unternehmen muss in der Sache reagieren und aktiv kommunizieren und zuletzt die Nachkrisen-Phase mit einer kritischen Analyse incl. des Aufzeigens von Verbesserungspotential.⁵¹ Die Möglichkeiten von Social Media verschieben den Fokus der professionellen Krisenkommunikation, der oft auf der akuten Phase liegt, nunmehr deutlich nach vorn, nämlich auf die beiden ersten Phasen. Denn das professionelle Beobachten von aufkommender Kritik und Protest in Social Media-Plattformen können sich klug agierende Unternehmen als effizientes Frühwarnsystem installieren. Hier rollt die kritische Welle oft schon heran, bevor die etablierten Medien berichten. Die Gatekeeper-Funktion des klassischen Journalismus ist Geschichte, jedenfalls in Bezug auf aktuelle Nachrichten. Wer das verpasst, weil er die Social Media nicht beobachtet, ist bereits auf dem Weg, die Deutungshoheit über sein Thema oder sein Projekt zu verlieren. Das Tempo von Facebook- und Twitter-Meldungen ist häufig selbst etablierten Nachrichten-Medien weit voraus. Social Media-Quellen sind also nicht neben anderen zu beobachten, sondern vorrangig! Das Scanning- und Monitoring-Potential von Social Media ist bereits im Feld der kostenlosen Tools außerordentlich,⁵² wobei Unternehmen mit großen Infrastrukturprojekten sicher nicht um professionelle Tools wie Sysomos Heartbeat, Radian6 u.a. oder um auf Monitoring spezialisierte Agenturen herumkommen. Dies ist sicher kein günstiger Weg, aber die betroffenen Unternehmen müssen, angesichts der Größenordnung der in Rede stehenden Projekte, diesen Weg gehen. Sie sollten ihn zugleich als eine lohnende Investition in Reputationsschutz bewerten.

Zugleich ermöglicht, verlangt aber auch ein solcher Einsatz von Social Media eine noch stärkere Verklammerung des Issues-Managements, der Risiko- und der Krisenkommunikation von Unternehmen. In diesem Kontext werden neue Kompetenzen gefordert. Einen

Influencer und Multiplikator im Web 2.0 zu identifizieren, das bedarf eines anderen analytischen Vorgehens als die Identifikation der richtigen konventionellen Leitmedien und altgewohnten Meinungsführer in etablierten Medien und bekannten Publika. Social Media schafft zweifellos neue, hoch relevante Teil-Öffentlichkeiten. Das Auffinden, das Beurteilen der Relevanz eines Influencers im Netz, zumal in aufziehenden Krisensituationen, wird zu einer zentralen Kompetenz von erfolgreichen Social Media-Managern.⁵³

In der Krisensituation ist dabei mehr erforderlich, als den viel beschworenen „Troll“ zu erkennen, der aus Spaß an der Provokation immer mal wieder Unternehmen aller Art attackiert, den man aber vielfach auch vernachlässigen darf, wenn man seine mangelnde Relevanz, seinen geringen Vernetzungsgrad sicher erkannt hat. Die Schärfe einer Reputationskrise hängt nach Miriam Meckel davon ab, ob ein Unternehmen die Typologie der verschiedenen wirksamen Kommunikatoren im Netz identifizieren und mit ihnen umgehen kann. Meckel unterscheidet dabei in a) den „Informations-Provider“ (Faktenorientierung, sachlicher Gesprächspartner), b) den „konstruktiven Kritiker“ (will Fehler aufdecken, hartnäckig aber fair) und c) den „Reputationsterroristen“, der dem Unternehmen von Beginn an schaden und seine Reputation zerstören will.⁵⁴ Insbesondere Unternehmen unter einer verstärkten gesellschaftlichen Beobachtung wie Pharma, Gentechnik und (Kern-) Energie müssen sich auf den dritten Typus verstärkt einstellen. Aber die Auseinandersetzung mit allen drei Kommunikator-Typen ist für Unternehmen unerlässlich. Dabei sind verschiedene Eskalationsstufen möglich, von der sachlichen Auseinandersetzung bis zur juristischen Maßnahme. Drei Grundsätze formuliert Meckel hierzu: Je weniger Eskalation, desto mehr kann die Ausweitung von Aufmerksamkeit, z.B. über das Netz hinaus, eingedämmt werden. Je schneller das Unternehmen agiert, desto besser verhindert es die Ausweitung. Je früher ein Unternehmen grundsätzliche Social Media-Aktivitäten entfaltet hat, desto glaubwürdiger sind seine

Kommunikations-Aktivitäten über diese Kanäle im Krisenfall⁵⁵ und desto eher sind Fans z.B. auf eigenen Facebook-Seiten glaubwürdig zu informieren, darüber hinaus vielleicht sogar als Unterstützer mobilisierbar.

Darüber hinaus brauchen Social Media-Krisenmanager noch eine weitere, gar nicht leicht zu erlernende Kompetenz, die in einem der Schlüsselbücher für die Web 2.0-Bewegung, nämlich von Malcolm Gladwell glänzend beschrieben worden ist. Dabei geht es um die Fähigkeit, den „Tipping Point“ zu erkennen. Das ist nach Gladwells Analysen der Moment, in dem eine Entwicklung, eine Diskussion, der Gang eines Ereignisses kippt und in dem eine rasend schnelle Verbreitung einer Nachricht oder einer Entwicklung beginnt, mit aller Ähnlichkeit zu einer Virus-Epidemie: „Der Tipping Point ist der Moment der kritischen Masse, die Schwelle, der Hitzeegrad, bei dem das Wasser zu kochen beginnt.“⁵⁶ Aber wann und wie entsteht die Epidemie-ähnliche Ansteckung? Zwei entscheidende Fragen stellt Gladwell: „Warum lösen bestimmte Ideen oder Verhaltensweisen oder Produkte Epidemien aus und andere nicht? Und was müssen wir tun, um bewusst positiv Epidemien auszulösen und zu kontrollieren?“⁵⁷ Social Media-Manager, erst recht Social-Media-Krisenmanager sollten in der Lage sein, auf beide Fragen in sehr konkreten Situationen sichere, wirkungsvolle Antworten zu finden. In Gladwells Analyse lassen sich hierzu durchaus Anknüpfungspunkte finden: Das Gesetz der wenigen, der Verankerungsfaktor und die Macht der Umstände. Das Gesetz der wenigen zielt darauf, dass es, in ganz bestimmten Situationen oft nur einer einzigen oder nur einer Handvoll Personen bedarf, um eine große Entwicklung in Gang zu bringen – wenn diese besondere Kommunikations-Kompetenzen aufweisen, insbesondere mit Blick auf Mund zu Mund-Kommunikation. Im Kontext des Gesetzes der Wenigen, kann insbesondere seine Unterscheidung der unterschiedlichen Personentypen, die herausragende Fähigkeiten besitzen, andere von etwas zu überzeugen und damit eine Kommunikationssituation grund-

legend zu verändern (Vermittler – Kenner – Verkäufer), hervorragend für die Krisenkommunikation fruchtbar gemacht werden. Denn die Word-of-Mouth-Kommunikation mit dem Ziel, virale Prozesse in Gang zu setzen, gehört anerkanntermaßen zu den besonderen Stärken von Social Media.

Gerade Gladwells Theorie vom Tipping Point und seine bzw. Meckels Kommunikator-Typologien und sowie die sichere Identifikation der bzw. der Umgang mit den verschiedenen Kommunikator-Typen der soziotechnographischen Web 2.0-Profilen wie Kreatoren, Kritiker, Mitmacher etc.⁵⁸ machen eines sehr deutlich: Technisch noch so ausgefeilte Monitoring-Systeme können nicht die ganze Arbeit erledigen. Sie liefern relevante Daten, die aber nicht immer eindeutig sind. Die Bewertungen und Handlungsempfehlungen aus Tonalitäts- und Sentiments-Analysen bleiben menschliche Entscheidungen. Wann ist es noch eine beherrschbare Resonanzkrise oder ein flüchtiger Aufreger, wann eine ausgewachsene Reputationskrise?⁵⁹ Diese Entscheidung fällt kein IT-System. Je beschlagener, je erfahrener Krisenmanager in der Analyse vergangener Social Media-Krisen sind, desto besser sind sie darin, Unternehmen in krisenhaften Konstellationen von Großprojekten klug zu beraten, kommunikativ zu führen, effizient zu verteidigen und ihre Reputation zu beschützen. Eine erfolgreiche Übertragung in die Krisenkommunikation bei Großprojekten verlangt allerdings nicht nur Medien-Kompetenz in Bezug auf die neuen Medien. Dies verlangt Erfahrung, Intuition und interdisziplinäre Kenntnisse in verschiedenen Bereichen wie Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Medien, Kommunikation und Informationstechnik. Social Media Krisen-Manager diesen Zuschnitts werden eher in der Lage sein, die besonders kritischen Momente zu erkennen und zu unterscheiden, welche Kommunikatoren im Außenfeld des Unternehmens als echte Bedrohung wahrgenommen müssen, welchen man keinesfalls eine Bühne für reine Minderheiten-Positionen geben darf und welche eventuell als Verbündete, als Fürsprecher, als Unterstüt-

zer gewonnen werden sollten, um dann beispielsweise in den entsprechenden Foren und Sozialen Netzwerken zugunsten des Unternehmens zu agieren.

Social Media kann mehr als Information und Transparenz. Natürlich kann es gerade diese Funktionen auch in Krisensituationen leisten. Bei der oft getroffenen Abwägung zwischen aktiver und defensiver Krisen-Kommunikationsstrategie liegen die Stärken von Social Media eindeutig auf Seiten der offensiven Strategie. Twitter ist beispielsweise, wegen seiner kaum schlagbaren Schnelligkeit, gewiss ein hervorragendes Krisen-Tool – für die akute Phase.⁶⁰ Genauso gut dürften Krisen-Blogs mit zum Teil schon vorbereiteten Grundinformationen eine schnelle Antwort-Option sein.⁶¹ Zu überlegen ist, wie diese mit dem klassischen Instrument einer für den Krisenfall präventiv vorbereiteten Darksite zu verbinden sind.⁶² Allerdings gilt der Vorteil der neuartigen, teilweise blitzartigen Geschwindigkeit dieser Medien auch für die potentielle Gegenseite. Die effiziente Nutzung digitaler Kommunikation zur blitzschnellen Formation von öffentlichen Protestbewegungen ist schon früher durch die SMS-Kommunikation über Handys ermöglicht worden.⁶³ Soziale Netzwerke und Mikroblogs wie Twitter begünstigen die ganz schnelle Formation von Protestbewegungen in Flashmobs bzw. Smartmobs heute nur noch mehr.⁶⁴ Und sie begünstigen die schnelle Ausbreitung von Gerüchten, aus Unternehmenssicht ein bedrohliches Potential.⁶⁵

Darüber hinaus stellen sich sowohl für die künftige Forschung als auch für die Praxis mit Blick auf die akute Krisenphase weitere wichtige Fragen, die aber weniger leicht zu beantworten sind. Eine grundlegende Herausforderung auf der inhaltlichen Ebene ist bislang unbeantwortet: Wie reagiert man auf plötzliche Social Media-Attacken über die Bild-Ebene (schockierende Fotos, Videos mit viraler Kraft, verfremdete Werbespots der Unternehmen)? Social Media-Kommunikation hat ihre Stärken auf der emotionalen Ebene – was bedeutet das für die Antworten der Unternehmen in akuten Krisenphasen

(Tonalität, Botschaften, Instrumente)? Könnten hier evtl. neue Plattformen der Social Media-Kommunikation Ansätze bieten (YouTube, Sevenload, Vimeo, Flickr, Pinterest, Instagram etc.). Um im Fall einer akuten Krise zur Informationsquelle Nr. 1 zu werden: Wie stark soll man die öffentliche Kritik auf eigenen Kommunikations-Kanälen sichtbar machen und integrieren? Mit Blick auf die Organisation von Kommunikation und Krisenkommunikation muss gefragt werden: Wie organisiert man in Kommunikationsteams eine 24-Stundenbereitschaft, wie einen entsprechenden Newsroom? Wie stark relativiert man in akuten Krisensituationen das in Konzernen übliche, eher langwierige Freigabe-Procédere für Antworten und Statements? Wie weit dürfen einzelne Social Media-Mitarbeiter zur unmittelbaren, persönlichen Antwort auf plötzliche Attacken im Netz legitimiert werden? Wie stark dürfen oder müssen sich sogar einzelne Kommunikatoren auf Seiten des Unternehmens als Persönlichkeit zeigen? Was bedeutet das alles für das Verhältnis, für die Zusammenarbeit der Kommunikations-Manager und der juristischen Berater der Unternehmen, wie wird das im Social Media-Zeitalter ggfls. neu justiert? Wie ist die Position des Social Media-Experten im Krisenteam des Unternehmens? Wie integriert man die Social-Media-Aktivitäten wirkungsvoll in das etablierte Instrumentarium wie Krisenhandbuch, Krisentrainings etc. und in die installierten Standard-Abläufe? Welches klassische, welches neue Medium hat evtl. eine Lead-Funktion? In diesen Fragen liegt weiterer, zum Teil erheblicher Klärungs-, Diskussions- und Forschungsbedarf.

Am Ende dieses Beitrags soll der Hinweis wiederholt werden, dass Social Media ihre Stärke vor allem in den frühen Phasen der Krise und damit vor allem in der Prävention ausspielen könnten. Es geht dabei aber nicht nur um frühe Information. Bürger haben schon in der Vergangenheit bei umstrittenen Technologien eine verbesserte Informationslage keineswegs mit höherer Akzeptanz beantwortet.⁶⁶ Also müsste der Fokus doch noch viel stärker als bisher darauf gerichtet

werden, Soziale Netzwerke und Foren nicht nur sehr früh als geeignete Plattformen einzurichten, auf denen alle Beteiligten, alle Betroffenen, alle potentiell Betroffenen Vorschläge bringen, bewerten und diskutieren könnten.⁶⁷ Darüber hinaus sollte dem genuinen Social Media-Ansatz der „Weisheit der Vielen“ und der Kreativität der Vielen, den Innovations- und Kooperations-Potentialen von Social Media mehr Vertrauen seitens der Unternehmen entgegengebracht werden. Die Unternehmen könnten in neuen, kooperativeren Formen der Steuerung von Projekten das strategische und das fachliche know how involvierter Akteursgruppen viel stärker nutzen und damit in frühen Phasen von Projekten partnerschaftliche Prozesse aufsetzen. Diese beiden zuletzt zitierten, aktuellen Forderungen kommen nicht von Unternehmenskritikern. Sie stammen von hochkarätigen Projektmanagern, Beratungspartnern der Industrie und Experten für Kommunikationskrisen. Diese Vorschläge weisen für die Zukunft der Krisenkommunikation in die richtige Richtung, gerade mit Blick auf Großprojekte. Die neuen Erwartungshaltungen der Bürger lassen sich eben „nicht mit den traditionellen PR-Instrumenten ‚abspeisen‘“.⁶⁸ Für eine neu organisierte, moderne Form des Gesprächs, der Ideenfindung, der Innovations-Kommunikation, der kooperativen Optimierung offener Entwicklungen bieten das Web 2.0 bzw. Social Media die passenden theoretischen und ideellen Grundlagen, die richtige Kommunikations-Mentalität und adäquate Instrumente. Zugleich wäre ein solcher Einsatz von Social Media die denkbar intelligenteste Form einer wirkungsvollen, präventiven Krisenkommunikation.

Anmerkungen

- 1 RWE AG (Hg.), Studie Akzeptanz für Großprojekte, Essen 2012, S. 115.
- 2 Vgl. Lothar Kuhn, 27 000 000 000 000 Dollar, in: Harvard Business Manager 1/2012, S. 20-21.
- 3 Claudia Mast, Unternehmenskommunikation, 5. A., Stuttgart 2013, S. 347f. (1. A. 2002).
- 4 Ulrich Krystek, Unternehmenskrisen, Wiesbaden 1987, S. 6.
- 5 Vgl. Jörg Allgäuer/Matthias Larisch, Public Relations von Finanzorganisationen. Ein Praxishandbuch für die externe und interne Kommunikation, Wiesbaden 2011, S. 304.
- 6 Florian Ditges/Peter Höbel/Thorsten Hofmann, Krisenkommunikation, Konstanz 2008, S. 236.
- 7 Die einschlägige Fachliteratur zur Krisenkommunikation hat jedenfalls diese Zusammenhänge noch nicht thematisiert: Mast 2013 (Anm. 3); Hartwin Möhrle (Hg.), Krisen-PR, Frankfurt a.M. 2007; Ditges/Höbel/Hofmann 2008 (Anm. 6); Daniela Puttenat, Praxishandbuch Krisenkommunikation, Wiesbaden 2009; Timothy Coombs, Ongoing Crisis Communication. Planning, Managing and Response, 3. A., Thousand Oaks 2012; Simon Herrmann, Kommunikation bei Krisenausbruch. Wirkung von Krisen-PR und Koorientierung auf die journalistische Wahrnehmung, Wiesbaden 2012; Falk Tennert, Ursachendiskurse in der Wirtschaftskommunikation, Krisenkommunikation und Wirtschaftskrisen: Modelle – Studien – Empfehlungen, Wiesbaden 2012; Ansgar Thießen (Hg.), Handbuch Krisenmanagement, Wiesbaden 2013; ders., Organisationskommunikation in Krisen, Wiesbaden 2011; Tanja Köhler, Krisen-PR im Internet. Nutzungsmöglichkeiten, Einflußfaktoren und Problemfelder, Wiesbaden 2006; Herbert Stoffels/Peter Bernskötter, Die Goliath-Falle. Die neuen Spielregeln für die Krisenkommunikation im Social Web, Wiesbaden 2013.

- 8 Vgl. Melanie Huber, Kommunikation und Social Media, 3. A., Konstanz 2013, S. 13f., und Marcel Bernet, Social Media in der Medienarbeit, Wiesbaden 2010.
- 9 Stefan Münker, Die sozialen Medien des Web 2.0, in: Daniel Michelis/Thomas Schildhauer, Social Media Handbuch, 2. A., Baden-Baden 2. Aufl. 2012, S. 45.
- 10 Vgl. Claudia Hilker, Social Media für Unternehmer. Wie man Xing, Twitter, YouTube & Co. erfolgreich im Business einsetzt, Wien 2010, S. 11.
- 11 Miriam Meckel, Unternehmenskommunikation 2.0, in: dies./Beat Schmid (Hg.), Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung, Wiesbaden 2008, S. 477f., und Bernet 2010 (Anm. 8), S. 11-18.
- 12 Vgl. Jan Lies, Krisenkommunikation und -prävention, in: Jan Lies (Hg.), Public Relations, Konstanz 2008, S. 306 und 311.
- 13 S. Klaus Eck (2012 a), Kein Anschluß unter dieser Nummer, in: Medium Magazin 9/2012, S. 68.
- 14 Vgl. ders., Empörte Kunden entzaubern Amazon, in Medium Magazin 3/2013, S. 83.
- 15 Vgl. Martin Fryba, Shitstorm im Wasserglas, in: www.crn.de/etail/artikel-98348-2.html (Abruf am 31.10.2013), und Sven Astheimer, Immer auf den Skandal gefasst, in: www.faznet/aktuell/beruf-chance/Arbeitswelt/Krisenmanager-immer-auf-den-skandal-gefasst-12177721.html. (Abruf am 31.10.2013) .
- 16 O.V., Lügen funktioniert nicht, 2010, in: www.derstandard.at/1280984578006/Krisen-PR-Luegen-funktioniert-nicht (Abruf am 31.10.2013).
- 17 Vgl. Klaus Eck (2010a), BP: Schwarze Tage der Krisen-PR, in: Medium Magazin 7/8 2010, S. 57.
- 18 Ebd.
- 19 Jeff Jarvis, Mehr Transparenz wagen! Wie Facebook, Twitter und Co die Welt erneuern, Köln 2011; und ders., Was würde Google tun?, 3. A., München 2009.
- 20 Jarvis 2009 (Anm. 19), S. 26-29.
- 21 Meckel 2008 (Anm. 11), S. 482.
- 22 Vgl. Jarvis 2009 (Anm. 19), S. 40f.
- 23 Ansgar Zerfaß/Dietrich Boelter, Die neuen Meinungsmacher. Weblogs als Herausforderung für Kampagnen, Marketing, PR und Medien, Graz 2005.
- 24 Vgl. Bernet 2010 (Anm. 8): S. 117ff.
- 25 Klaus Eck (2010b), Transparent und glaubwürdig. Das optimale Online Reputation Management für Unternehmen, München 2010, S. 263-267.
- 26 Vgl. Ebd., S. 266.
- 27 Jarvis 2009 (Anm. 19), S. 392.
- 28 Mehr zu dieser Tendenz s. Stoffels/ Bernskötter 2013 passim (Anm. 7).
- 29 Jarvis 2009 (Anm. 19), S. 392.
- 30 Stefan Brunk, Der Streisand-Effekt, 12.4.2010, in: www.suite101/article/was-ist-der-streisand-effekt-a73512 (Abruf am 31.10.2013).

- 31 Vgl. Puttenat 2009 (Anm. 7), S. 30-31.
- 32 Andreas Schwarz, Beeinflusst Kommunikation den Verlauf von Krisen und Kriegen?, in: Deutsche Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft (Hg.), 50 Fragen - 50 Antworten - 50 Jahre DGPK, Eichstätt/Hamburg 2013, S. 118-119.
- 33 Vgl. Markus Kiefer, Unternehmenskommunikation in 4 Minuten. Denkanstöße, Anwendungen und Literaturempfehlungen, Düsseldorf/Stadtlohn 2013, S. 90f.
- 34 Vgl. ebd., S. 89.
- 35 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Berlin 2012 = www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?_blob=publicationsFile, S.89-92 (Abruf am 1.11.2013).
- 36 Zur Foren, Blogs und Social Media siehe: Dialog schafft Zukunft Fortschritt durch Akzeptanz. NRW. Geschäftsstelle NRW im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Düsseldorf 2012 = www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDF/werkzeugkasten-Dialog-und-Beteiligung.pdf, S. 133-144 (Abruf am 1.11.2013).
- 37 Ebd.: S. 93 ff, S. 145 ff., S. 173 ff.
- 38 Zukunft durch Industrie e.V. (Hg.), Kommunikations-Leitfaden für Industrie- und Infrastrukturprojekte. Krefeld 2011, S. 9.
- 39 RWE AG 2012 (Anm. 1).
- 40 Zum Konzept „Weisheit der Vielen“ s. Hendrik Send, Die Weisheit der Vielen (James Surowiecki), in: Daniel Michalis/Thomas Schildhauer (Hg.), Social Media Handbuch, Baden-Baden 2. Aufl. 2012, S. 104-117. Zum Crowdsourcing-Konzept s. Bastian Unterberg, Crowdsourcing (Jeff Howe), in: ebd., S. 134-148. Zum Wikinomics-Ansatz s. Alexander Kain, Wikinomics (Don Tapscott, Anthony D. Williams), in: ebd., S. 162-173.
- 41 RWE AG 2012 (Anm. 1), S. 69-76.
- 42 Ebd., S. 63, 64f. und 68.
- 43 Ulrike Sasse/Antje Knollmann, Lange Leitung im Dialog, in: Kommunikations Manager III/2012, S. 36-39.
- 44 Ebd., S. 38.
- 45 Martin Jager/Sigi Kämmerer, Konstruktiver Lernprozess, in: Kommunikations-Manager II/2012, S. 24-27.
- 46 Martin Büllsbach, Verhakt Bilfinger Berger und die Krise um den Bau der Kölner U-Bahn, in: Kommunikations Manager IV 2010 S. 20-22.
- 47 Kai vom Hoff/Thorsten Hiermann, Dialog ist gut, Vertrauen ist besser, in: Kommunikations Manager IV/2012, S. 72-74.
- 48 Wulff Aengevelt, Wie viel Demokratie verträgt die Immobilienwirtschaft?, in: Handelsauskunft 6/2013, S. 26-28.
- 49 Reiner Götzen, Interview in: Polis, Jg. 20, Nr. 1/2013, S. 18-21, S. 19.
- 50 Thorsten Hofmann/Marion Schoening, Mehr Mut. Mehr Vertrauen. Mehr Beteiligung – Infrastrukturprojekte erfolgreich umsetzen – Verfahren, Instrumente und Praxisbeispiele der Beteiligung, in: Kommunikations Manager III/2013, S. 68-70.

- 51 Zu dieser komprimierten Zusammenfassung des Ansatzes von Roselieb vgl. Puttenat 2009 (Anm. 7), S. 35.
- 52 S. Claudia Hilker, Erfolgreiche Social-Media-Strategien für die Zukunft. Mehr Profit durch Facebook, Twitter, Xing und Co., Wien 2012, S. 200-212.
- 53 Vgl. Huber 2013 (Anm. 8), S. 118-121 und 135ff.
- 54 Meckel 2008 (Anm. 11), S. 489f.
- 55 Vgl. ebd., S. 490, s.a. Bernet 2010 (Anm. 11), S. 169.
- 56 Malcolm Gladwell, Tipping Point. Wie kleine Dinge Großes bewirken können, 6. A., München 2002, S. 18 (1. A. Berlin 2000).
- 57 Ebd., S. 21.
- 58 Charlene Li/Josh Bernoff, Facebook, YouTube, Xing & Co. Gewinnen mit Social Technologies, München 2009, S. 51.
- 59 Zum Vergleich der Social Media-Krisenphasen s. Marie-Christine Schindler/Tapio Liller, PR im Social Web. Das Handbuch für Kommunikationsprofis, 2. A., Köln 2012, S. 159-165.
- 60 Eck 2010b (Anm. 25), S. 267-271.
- 61 Vgl. Huber 2013 (Anm. 8), S. 139; generell zu Blogs als Instrument der Unternehmenskommunikation s. Thomas Pleil, Weblogs als Kommunikationsinstrument, in: Ansgar Zerfaß/Thomas Pleil (Hg.), Handbuch Online-PR. Strategische Kommunikation im Internet und Social Web, Konstanz 2012, S. 237-253.
- 62 Zu Darksites s. Malte Hasse, Krisenraum Internet Online-gestützte Handlungsstrategien und Instrumente zur Krisenbewältigung, in Hartwin Möhrle (Hg.), Krisen-PR, 2. A., Frankfurt a. M. 2007, S. 136-143.
- 63 Jarvis 2009 (Anm. 19), S. 177-185.
- 64 S. Stoffels/Bernskötter 2013 (Anm. 7), S. 52-55.
- 65 Vgl. Eck 2010b (Anm. 25), S. 55.
- 66 Vgl. Georg Ruhrmann, Stimmen Bürger umstrittenen Technologien eher zu, wenn sie besser informiert sind? in: Deutsche Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft (Hg.), 50 Fragen - 50 Antworten - 50 Jahre DGPK, Eichstätt/Hamburg 2013, S. 74-75.
- 67 Vgl. Hofmann/Schoening (Anm. 50), S. 70.
- 68 Hans-Peter Meister/Dominik Zahrnt, Die Weisheit und die Kreativität der Vielen in: Kommunikations Manager I/2013, S. 72-74.





Volker Kronenberg | Melanie Piepenschneider

Energiewende konkret:

Das Fallbeispiel

„Pumpspeicherkraftwerk Rursee“

1. Problemaufriss

Das Reaktorunglück von Fukushima im März 2011 markierte ohne Zweifel einen tiefen Einschnitt in der deutschen Energiepolitik. Schon wenige Tage nach dem Unglück gab Bundeskanzlerin Angela Merkel die Entscheidung der Bundesregierung bekannt, sämtliche deutschen Atomkraftwerke einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen. Zusätzlich wurden die sieben ältesten Meiler – zunächst auf drei Monate befristet – vom Netz genommen. Auch wenn die Bundesregierungen schon vor den Ereignissen in Japan den mittelfristigen Ausstieg aus der Atomenergie und den Umstieg auf Erneuerbare Energien vorangetrieben hatten, beschleunigte sich diese Entwicklung nach dem März 2011 erheblich. Insbesondere durch die mediale Aufmerksamkeit, die das Thema Atomenergie und so auch die Energiewende durch die Ereignisse in Japan erfuhren, wurden die potentiellen Gefahren der Kernkraft und kontrastierend dazu die Chancen „sauberer“ Energieproduktion öffentlich breit diskutiert.

Mit dem Schlagwort „Energiewende“¹ versuchen Politik und Medien jenen tiefgreifenden Umbau des deutschen Energiemarktes begreiflich zu machen, den die Bundesrepublik Deutschland jetzt seit rund drei Jahren mit Hochdruck vorantreibt. Dabei erscheint die Begrifflichkeit im Singular formuliert bei genauerer Betrachtung ungenau: Vielmehr müsste von einer Reihe einzelner Energiewenden vor Ort gesprochen werden, die zusammengenommen das Großprojekt „Energiewende“ beschreiben.

Eingedenk der Tatsache, dass die „große“ Energiewende die Summe kleiner „Energiewenden“ vor Ort – nämlich in den Kommunen – darstellt, sollen die folgenden Ausführungen anhand eines konkreten Projekts, dem Bau eines Pumpspeicherkraftwerks am Rursee in der Eifel, die Chancen und Risiken, die Hürden und Fallstricke des Großprojekts Energiewende aufzeigen.

Warum bietet sich gerade das Projekt eines Pumpspeicherkraftwerks als lohnendes Analyseobjekt an? Zur Beantwortung dieser Frage muss zunächst auf die Bedeutung der Energiespeicherung für das Gelingen der Energiewende hingewiesen werden: Dem Endverbraucher ist selten bewusst, dass die Energieversorger dafür Sorge tragen müssen, sicherzustellen, dass im deutschen Stromnetz zu jedem Augenblick mindestens so viel Energie zur Verfügung steht wie gerade benötigt wird (Sicherstellung der Grund- bzw. Spitzenlast). Würde dem nicht Rechnung getragen, könnte es in einer modernen Industrienation wie der deutschen zu irreparablen Schäden durch Stromausfälle beispielsweise in Rechenzentren, (Kühl-) Lagerhäusern, Banken oder Krankenhäusern kommen.² Die Gewinnung von Energie aus erneuerbaren Quellen mit den heute zur Verfügung stehenden Technologien ist in hohem Maße wetterabhängig, insbesondere vom Wind und von der Sonne. Der Bedarf an kontinuierlich zur Verfügung stehender Energie bei einer Vielzahl von Endverbrauchern einerseits und das schwankende, mitunter nicht kalkulierbare Angebot aus Erneuerbaren Energiequellen andererseits klaffen somit auseinander. Starke Schwankungen bei der Einspeisung er-



Prof. Dr. Volker Kronenberg ist Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn. Seit 2011 ist er gemeinsam mit Prof. Dr. Frank Decker Wissenschaftlicher Leiter der BAPP



Dr. Melanie Piepenschneider ist Leiterin der Hauptabteilung Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung

neuerbarer Energie können bislang nur durch die zentralen Grundlastkraftwerke der großen Energiekonzerne ausgeglichen werden. Daher wird die Frage der Energiespeicherung zu Recht als „archimedische[r] Punkt“³ der Energiewende bezeichnet: Wie kann überschüssige Energie gespeichert werden, um bei Bedarf darauf zurückgreifen zu können? Die Energiespeicherung scheint die technologische Kardinalfrage der Energiewende zu sein, die Speicherung von Ökostrom erfordert intelligente Lösungen für die entsprechende Infrastruktur und den Energiemarkt.⁴ Den Großteil der deutschen Speicherkapazitäten stellen bereits heute Pumpspeicherkraftwerke zur Verfügung, weshalb ihnen in verschiedenen Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des deutschen Energieversorgungssystems eine wichtige Rolle zugewiesen wird.

Zum konkreten Projekt: Im Juli 2011 wurden im Rathaus der Gemeinde Simmerath Pläne des Aachener Energieunternehmens Trianel für ein zu bauendes Pumpspeicherkraftwerk am Rursee erstmals öffentlich vorgestellt. Die Investitionssumme wurde mit rund 700 Millionen Euro kalkuliert; das Pumpspeicherkraftwerk wäre mit einer Gesamtleistung von 640 Megawatt das viertgrößte Kraftwerk seiner Art in Deutschland geworden. Zum Vergleich: Die leistungsstärksten Kernkraftwerke in der Bundesrepublik bringen es auf eine Leistung von ca. 1.100-1.500 Megawatt.⁵ Die landes- und bundespolitischen Akteure standen dem Projekt grundsätzlich positiv gegenüber: Der zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Nordrhein-Westfalen geschlossene Koalitionsvertrag vom Juni 2012 bekannte sich zu dem Projekt in der Eifel, der damalige Bundesumweltminister Norbert

Röttgen (CDU) hatte bereits im März 2012 bei einem Besuch in dem zur Gemeinde Simmerath gehörenden Ortsteil Rurberg seine Unterstützung bekundet. In der zweiten Jahreshälfte 2012 wurde der anfangs noch geringe Widerstand in der Bevölkerung gegen das Projekt jedoch immer stärker. Er mündete schließlich in die Gründung der Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“, die am 12. November 2012 ihre konstituierende Versammlung abhielt. Im Frühjahr 2013 gelangte unter nicht geklärten Umständen ein interner Bericht des Unternehmens Trianel, der Zweifel an der Sinn- und Wirtschaftlichkeit des Projekts anmeldete, in die Hände der Bürgerinitiative, die diesen nutzte, um den Widerstand gegen das Projekt noch weiter zu forcieren. In Reaktion darauf bekräftigte Trianel im März 2013, die Planungen für das Pumpspeicherkraftwerk unbeirrt fortsetzen zu wollen. Das Landgericht Köln erließ zeitgleich eine einstweilige Verfügung, die es der Bürgerinitiative untersagte, den Inhalt des Berichts weiter zu verbreiten. Als der Regionalrat Köln die Entscheidung zur Änderung des Regionalplans, die als erster formeller Planungsschritt notwendig gewesen wäre, erst im März und dann im Juni erneut verschob, teilte das Unternehmen Trianel mit, für eine Investition am Rursee nicht mehr zur Verfügung zu stehen. Damit kam das Projekt nicht zur Realisierung.

Im Folgenden soll mit Hilfe einer akteurszentrierten Analyse das Zusammenspiel von Politik, Unternehmen, Medien und Bürgerschaft untersucht werden: Wer waren die relevanten Akteure, was waren ihre Motive und wie haben sie sich mit welchen Instrumenten positioniert? Was waren die Gründe dafür, dass das Trianel-Projekt am Rursee schlussendlich nicht realisiert werden konnte? Sodann: Welche Lehren können aus dem konkreten Beispiel für das Gesamtprojekt „Energiewende“ gezogen werden? Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst das Unternehmen Trianel als Projektinitiator näher betrachtet (2). Das Agieren der politischen Akteure wird ebenso einer genaueren Analyse unterzogen – neben der bundes- und landespolitischen Ebene ist hier besonders

die Kommunalpolitik zu betrachten. Schließlich zeigt sich das Gelingen oder Nicht-Gelingen der Energiewende in ganz besonderer Weise vor Ort: Der entscheidende öffentliche Diskurs zwischen Politik, Wirtschaft und den betroffenen Bürgern findet in der Kommune statt (3). Im Anschluss daran werden die zentralen Argumente sowie das Auftreten der Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“ beleuchtet (4). Schlussendlich rücken die lokalen Medien und deren Beitrag zur Polarisierung der Debatte in den Fokus (5). Die zentralen Ergebnisse werden in einem synthetisierenden Kapitel zusammengefasst (6). Abschließend werden – mit der gebotenen Vorsicht – Schlussfolgerungen für zukünftige Großprojekte gezogen und mögliche Handlungsempfehlungen formuliert (7).

Die vorliegenden Ausführungen stellen eine Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse eines Forschungsprojekts dar, das in Kooperation mit der „Konrad-Adenauer-Stiftung“ und der „Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik“ durchgeführt wurde. Dafür wurden zahlreiche Gespräche, unter anderem mit Akteuren vor Ort, geführt, eine eingehende Analyse der vorhandenen Partizipationsstudien sowie eine detaillierte Presseauswertung zum konkreten Fallbeispiel vorgenommen.⁶

2. Das Unternehmen Trianel und die Strategie der „offenen Projektentwicklung“

Spätestens im zweiten Planungsjahr stieß das Unternehmen Trianel auf ungünstige lokale Bedingungen. Neben dem von der Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“ artikulierten und organisierten massiven Widerstand gegen den Bau des Pumpspeicherkraftwerkes wurde auch die Positionierung der Politik zum geplanten Vorhaben heterogener – insbesondere die Ablehnung und Skepsis in der Kommunalpolitik wuchsen.

Für das Unternehmen Trianel, 1999 als Zusammenschluss von Stadtwerken, kommunalen und regionalen Versorgungsunternehmen gegründet und heute mit etwa 100

Versorgern Wasser- und Energielieferant für mehr als 6 Millionen Menschen, stand von vornherein fest, dass man das Vorhaben am Rursee nur im Dialog mit den Anwohnern würde realisieren können. In der Eifel, einem der drei von Trianel ausgewählten möglichen Standorte für den Bau eines Pumpspeicherkraftwerkes, versuchte das Unternehmen mit der „Strategie der offenen Projektentwicklung“ frühzeitig Vertrauen bei den Betroffenen vor Ort zu schaffen, konstruktive bürgerschaftliche Beteiligung zu generieren und das Projekt somit auf eine solide Akzeptanzgrundlage zu stellen. Neben der Schaffung von großer Transparenz im Planungsprozess und dem Einsatz klassischer Mittel der Bürgerbeteiligung – etwa Anwohnerkonferenzen, Gesprächen mit einzelnen Gruppen wie Seglern oder Anglern, aber auch mit der Erstellung von projektbegleitenden Homepages – sah die Strategie vor, das Bauvorhaben gemeinsam mit den Bürgern zu entwickeln. So präsentierte man in den Diskussionsrunden noch keine ausgearbeiteten Konzepte. Vielmehr sollten diese im Dialog entwickelt werden, um so auf die Belange, Interessen und Sorgen der betroffenen Anwohner besser reagieren zu können.⁷ Darüber hinaus verstärkte das Unternehmen die eigene Kommunikationsabteilung personell und warb eine Mitarbeiterin an, die die örtlichen Gegebenheiten durch ihre vorherige Tätigkeit beim Nationalpark Eifel geläufig waren und die auch für die anderen Akteure vor Ort ein „vertrautes Gesicht“ darstellte.⁸ Diese Maßnahme, wie auch das der gesamten Kommunikationsstrategie zugrunde liegende „offene Konzept“, wurden von den örtlichen Interessengruppen grundsätzlich positiv aufgenommen.

Dennoch lassen sich in der Rückschau einige Punkte aufführen, die einer anderen Herangehensweise bedurft hätten: Vielfach wurde angemerkt, dass man sich auf den Bürgerinformationsveranstaltungen des Gefühls einer mangelnden Vorbereitung der Verantwortlichen des Unternehmens Trianel nicht habe erwehren können. Fragen, die in den öffentlichen Diskussionsrunden auf-

kamen, blieben unbeantwortet, obwohl das Unternehmen versprochen hatte, sie bis zur nächsten Zusammenkunft zu klären.⁹ Zugleich konnte das Unternehmen Trianel nicht überzeugend verdeutlichen, warum Pumpspeicherkraftwerke aus seiner Sicht zwingend erforderlich sind und wo genau die Vorteile der Technologie gegenüber anderen Speicherkonzepten liegen. Als die Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“ im Januar 2013 per Pressemitteilung auf eine Studie des Fraunhofer-Instituts hinwies, wonach – so lautete zumindest die Interpretation der Bürgerinitiative – Pumpspeicherkraftwerke zur Umsetzung der Energiewende nicht erforderlich seien, übernahmen die lokalen Medien diese Einschätzung, ohne sie allzu kritisch zu hinterfragen.¹⁰ Trianel gelang es nicht, öffentlichkeitswirksam gegenzusteuern und darzulegen, dass dies eine – unter Umständen sogar bewusst – falsche Interpretation der Veröffentlichung des Fraunhofer-Instituts war. Der stellvertretende Leiter des Fraunhofer-Instituts, Hans-Martin Hennig, stellte dagegen klar, dass man aus der Studie gerade nicht ableiten könne, dass Pumpspeicher nicht sinnvoll oder gar überflüssig seien. Im Gegenteil: Der zunehmende Anteil Erneuerbarer Energien mache Kurzspeicher dringend notwendig – eine Funktion, die von Pumpspeicherkraftwerken erfüllt werden könne.¹¹

Dieser Vorgang verdeutlicht ein grundsätzliches Problem, dem nicht nur Trianel, sondern jedes Unternehmen gegenübersteht, das in die Pumpspeichertechnologie investiert. Das bereits alte technische Prinzip der Pumpspeicherkraftwerke ist nicht unumstritten. Ihre Notwendigkeit in einer vermehrt dezentral organisierten Energieinfrastruktur wird mitunter in Zweifel gezogen, der immense Eingriff in das Landschaftsbild als unverhältnismäßig kritisiert, die lange Bauzeit bemängelt oder die unsicheren wirtschaftlichen Aussichten beklagt. Auch weil es bei der Zwischenspeicherung von erneuerbar gewonnener Energie in Pumpspeicherkraftwerken (Wirkungsgrad von 80 Prozent) zu Energieverlusten kommt, wird diese Art der Strombereithaltung teilweise

als zu ineffizient angesehen. All dies macht es Gegnern leicht, den Sinn von Speicherkraftwerken aufgrund vermeintlich „harter“ Fakten grundsätzlich anzuzweifeln. Für die kritische Bürgerinitiative war es daher mit wenig Aufwand möglich, neben der bereits erwähnten Studie des Fraunhofer-Instituts weitere Experten zu bemühen, die die angebliche Sinnlosigkeit des Unterfangens am Rursee bestätigten. Ganz konkret berief sie sich auch auf eine gemeinsame Studie des WWF Österreich und von Greenpeace. Obwohl sich diese sehr spezifisch mit einem Kraftwerk in Tirol beschäftigte, verallgemeinerte die Bürgerinitiative die Studie und hob hervor, dass es hilfreich sei, wenn die eigenen Positionen „von unabhängiger, dritter Stelle bestätigt werden.“¹² Im Ergebnis wirkte die Situation am Rursee auf Außenstehende wie jenes Phänomen, das in der Literatur als „Expertendilemma“¹³ beschrieben wird. Jede Seite kann Experten ins Feld führen, die die eigene Position untermauern und mit Fakten belegen. Die breite Öffentlichkeit, die gerade bei komplexen technischen Projekten naturgemäß wenig Fachwissen hat, wurde jedenfalls – nicht zuletzt bei den zahlreichen Diskussionsveranstaltungen – in der Bewertung der unterschiedlichen Expertenmeinungen allzu oft ratlos sich selbst überlassen.¹⁴

Zwar gehören öffentliche Diskussionsveranstaltungen und Informationsabende zu wichtigen Instrumentarien im Bereich der Akzeptanzgewinnung bei Großprojekten. Dennoch sprechen diese Formate insbesondere diejenigen Bürger an, welche ohnehin interessiert sind und die die Vorhaben eher kritisch sehen. Nicht zuletzt die Erfahrungen aus der Volksabstimmung zum Bahnhofsneubau Stuttgart 21 zeigen, dass sich vehement vorgetragene Argumente nicht immer mit der Mehrheitsmeinung decken.¹⁵ Die gesamte Kommunikationsstrategie des Unternehmens Trianels im Hinblick auf das Projekt am Rursee hätte zusätzlich noch um weitere Maßnahmen ergänzt werden können und müssen. Ein wichtiges Element wäre beispielsweise das Schalten von Anzeigen und Informationen in der lokalen Presse gewesen,

was zusammen mit der Homepage www.trianel-rur.de zu einem größeren Verbreitungskreis der eigenen Standpunkte hätte führen können.

Ein wirklicher Einschnitt, der die Diskussion am Rursee nachhaltig beeinflusste, war aber schließlich im März 2013 das Bekanntwerden des internen Projektberichts von Trianel. In dem an die Öffentlichkeit gelangten Auszug aus dem Bericht erwog das Unternehmen die Möglichkeit, sein Projekt nach Beendigung des Regionalplanänderungs- und Raumordnungsverfahrens selbst nicht fortzuführen, da sich die Kommunikation und die technische Umsetzung des Bauvorhabens als sehr aufwendig herausgestellt hätten.¹⁶ Zwar räumte das Unternehmen anschließend ein, dass das Papier existiere, dementierte aber seine Aktualität und verwies darauf, dass es sich um eine veraltete Einschätzung vom Dezember 2012 handelte. Man halte selbstverständlich am Rursee als einem möglichen Standort für ein Pumpspeicherkraftwerk fest und habe erst recht nicht vor, das Projekt an Dritte weiterzugeben oder gar zu veräußern.¹⁷ Dennoch war das Gesamtvorhaben mit dem Auftauchen dieses Papiers in der Öffentlichkeit irreparabel beschädigt. Das Unternehmen Trianel erwirkte vor dem Landgericht Köln eine einstweilige Verfügung gegen die Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“, die untersagte, den Tenor des Berichtes zu verbreiten. Dieses Vorgehen des Aachener Konzerns ist bei objektiver Betrachtung verständlich, enthielt der Bericht doch sensible Informationen, die einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden hätten bedeuten können, es verstärkte aber in der Öffentlichkeit den Eindruck, dass nicht mit offenen Karten gespielt würde.

Sowohl der veröffentlichte Inhalt des Papiers als auch die einstweilige Verfügung waren in ihrer Wirkung verheerend. Die Bürgerinitiative begab sich unter der Überschrift „Trianel versucht unsere BI juristisch mundtot zu machen“¹⁸ mediengerecht in eine Opferrolle und erklärte auf der eigenen Homepage: „David gegen Goliath: Der internationale Energiekonzern Trianel versucht

mit der Androhung einer Klage gegen die Bürgerinitiative Rettet den Rursee e.V. die Veröffentlichung von Informationen, die die wahren Absichten des Unternehmens zeigen, zu verhindern.“¹⁹

Auch in der Politik vor Ort und im Land war die Verunsicherung nach Bekanntwerden des Berichts groß. Die eigentlich für den 15. März 2013 vorgesehene Änderung des Regionalplans im Regionalrat Köln, Voraussetzung für den Bau des Pumpspeicherkraftwerks, wurde vertagt. Zugleich äußerten Vertreter der CDU, der größten Fraktion im Regionalrat, ihre „Verwunderung“ und ihr „Befremden“ über den Vorgang und appellierten an das Unternehmen Trianel, dringend an der eigenen Kommunikation zu arbeiten.²⁰ Außerdem wuchs die Ablehnung des Bauvorhabens in der Lokalpolitik. Einen dramatischen Vertrauensverlust dürfte das Auftauchen des Papiers aber bei der Bevölkerung am Rursee selbst ausgelöst haben. Das Gefühl, dass das Unternehmen Trianel nicht alle Fakten auf den Tisch legen wollte, möglicherweise schon zuvor seine wahren Absichten verschleiert hatte und mehr über den möglichen Fortgang des Projekts wusste, als es bereit war, zuzugeben, ließ sich nicht mehr aus dem Raum schaffen.²¹

3. Die Politik: Ein uneinheitliches Meinungsbild auf verschiedenen Ebenen

Die Positionen zu dem Bauprojekt Pumpspeicherkraftwerk unterschieden sich in Bund, Land und Kommune zum Teil erheblich und gingen auch innerparteilich auseinander. Die Situation, dass in der Hochphase der Auseinandersetzungen Politiker ihren eigenen Parteifreunden widersprachen, war einem Zustandekommen des Projekts abträglich.

Dabei wurde in der Frühphase die Errichtung des Pumpspeicherkraftwerks von den Spitzen der nordrhein-westfälischen Landespolitik positiv begleitet. Insbesondere Landesumweltminister Johannes Remmel (Bündnis 90/Die Grünen) wurde nicht müde,

für das Projekt zu werben. Mehrmals besuchte der Minister den Rursee und stellte sich dort den Fragen der kritischen Öffentlichkeit. Auch im Landtag unterstrich Rempel die immense Bedeutung, welche er und mit ihm die gesamte Landesregierung der Pumpspeichertechnologie zumaßen.²² Die Bedeutung des geplanten Pumpspeicherkraftwerks für die Umsetzung der Energiewende wurde auch durch die Bundespolitik hervorgehoben. Bei seinem Besuch in der Gemeinde Simmerath im März 2012 ließ der damalige Bundesumweltminister Norbert Röttgen keine Zweifel aufkommen, dass die Frage nach Energiespeichern für das Gelingen des Gesamtprojekts Energiewende mitentscheidend sei.²³

Für die Betrachtung der Zusammenhänge und die Analyse der Vorgänge am Rursee entscheidender ist jedoch der vom Bundestagsabgeordneten Oliver Krischer (Bündnis 90/Die Grünen) initiierte parteiübergreifende Aufruf zur Unterstützung des Bauvorhabens in der Eifel. Insgesamt 17 Volksvertreter aus der betroffenen Region – darunter mehrere Bundes- und Landtagsabgeordnete – sprachen sich in einem gemeinsamen Aufruf für die Durchführung des Pumpspeicherkraftwerkbaus aus.²⁴ Diese öffentliche Unterstützung des Projektes ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Zum einen bezogen die unterzeichnenden Politiker klar Position und stellten – neben der Bedeutung des Bauvorhabens im Gesamtkontext der Energiewende (s.o.) – auch noch einmal die wirtschaftliche Dimension der Investition für das Gebiet Rureifel heraus. Mit einer Investitionssumme von immerhin 700 Millionen Euro hätte das Unternehmen Trianel einen wichtigen Impuls für eine weitere, nicht ausschließlich touristisch begründete Entwicklung der Region geben können. Entsprechend enttäuscht äußerte sich Krischer auch, nachdem Trianel sein Bauvorhaben zurückgezogen hatte und feststand, dass es nicht realisiert werden würde. Für Krischer hatte die Eifel damit „eine Chance verschenkt.“²⁵ An dem Aufruf lässt sich ein weiterer wesentlicher Punkt verdeutlichen: Unterschrieben wurde

er v.a. von Abgeordneten der CDU und SPD. Damit wurde ein überparteiliches positives Signal für das Kraftwerk gesetzt. Eine Reihe von kommunalen Politikern der Region, auch mit CDU-, SPD- oder Bündnis 90/Die Grünen-Parteibuch, waren jedoch gegen das Bauprojekt. Die Parteien vertraten in diesem Punkt keine einheitliche Position. So prominent die Unterstützer des Bauvorhabens in der Landes- und Bundespolitik waren, so massiv war die Ablehnung durch die Politik vor Ort. Bereits im April 2012 sprach sich der Stadtrat der Gemeinde Heimbach einstimmig gegen das Projekt aus.²⁶ Diese Position erneuerte man im Oktober 2012. Einzig ein Ratsmitglied von Bündnis 90/Die Grünen, der Vater Oliver Krischers, schloss sich diesem Votum nicht an. Bereits unmittelbar nach der Ratsentscheidung vom April hatte er seine grundsätzliche Zustimmung zum Projekt signalisiert und vom Unternehmen Trianel lediglich Nachjustierungen an verschiedenen Stellen gefordert. In einer persönlichen Stellungnahme kritisierte er das seiner Meinung nach angewandte „St.-Florians-Prinzip“ im Heimbacher Rat und erklärte: „Ich teile aber ausdrücklich nicht die vom Bürgermeister und einigen Ratskollegen in der Ratssitzung und anderswo vorgetragenen Wortbeiträge, der Art ‚Energiewende ja, aber nicht in Heimbach.‘ Das [...] verkennt die Chancen der Energiewende für Heimbach.“

Obwohl die Gemengelage im Rat der Stadt Nideggen ähnlich war, war hier eine politische Besonderheit zu beobachten. Zwar sprach sich die Stadtvertretung, mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen (s.o.) und Unabhängigen, die sich nicht an der Abstimmung beteiligten, ebenfalls mehrheitlich gegen das Bauvorhaben aus. Die parteilose Bürgermeisterin Margit Göckemeyer und ein Vertreter der Wählergemeinschaft „Menschen für Nideggen“ enthielten sich aber der Stimme.²⁷ Anders als in Heimbach, wo auch Bürgermeister Bert Züll (CDU) gegen das Pumpspeicherkraftwerk votierte, unterstützte Göckemeyer das Projekt klar und gehörte mit zu den Unterzeichnern des gemeinsamen Aufrufs Oliver Krischers.²⁸ Damit posi-

tionierte sich die Bürgermeisterin gegen die Mehrheit der eigenen Stadtvertretung, die sie für die Entscheidung, das Bauvorhaben abzulehnen, mit deutlichen Worten kritisierte: Durch deren Nein habe man sich um die Möglichkeit gebracht, das Projekt noch beeinflussen zu können.²⁹ Ganz anders als in den Nachbargemeinden begleitete die Gemeinde Simmerath das Bauvorhaben grundsätzlich positiv. Zwar thematisierte man die mögliche Beeinträchtigung des Tourismus während der Bauphase als Problem, bei den Abwägungen der Pro- und Contra-Argumente überwogen für die meisten Gemeindevertreter jedoch die Vorzüge des möglichen Baus. Bürgermeister Karl-Heinz Hermanns (CDU) bezeichnete das Pumpspeicherkraftwerk als „Jahrhundertchance für Simmerath und die Region“³⁰.

Doch auch wenn sich die Meinungen zum geplanten Pumpspeicherkraftwerk vor Ort erheblich unterschieden und die Lokalpolitiker naturgemäß diejenigen waren, die die Stimmung in den betroffenen Kommunen und innerhalb der Bevölkerung am ehesten zu spüren bekamen, bildete der Kölner Regionalrat den Dreh- und Angelpunkt im Genehmigungsverfahren. Das Gremium, bestehend aus 41 stimmberechtigten und zusätzlich 23 beratenden Mitgliedern, hatte über den notwendigen Schritt der Änderung des Regionalplanes zu entscheiden. Erst in einem zweiten Schritt hätte dann das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren eingeleitet werden können. Unmittelbar vor der Sitzung des Regionalrats Köln am 15. März 2013 tauchte der bereits erwähnte interne Projektbericht des Unternehmens Trianel auf. Daraufhin vertrat das Gremium die Entscheidung auf Juli, da „bisher zu viele Fragen offen geblieben [sind], die eine verantwortbare Entscheidung nicht möglich machen“, wie Stefan Götz, Fraktionsvorsitzender der CDU, mitteilte.³¹ Die Tatsache, dass man die Änderung des Regionalplans nicht wie ursprünglich geplant im Juli erneut behandelte, sondern auf Oktober verschob, gab für Trianel schließlich den Ausschlag, sich aus dem Projekt zurückzuziehen. Aufgrund des „fehlenden politischen

Rückhalts“ sehe man „keine Basis für weitere Investitionen am Rursee“.³² Bei der Regionalratssitzung am 11. Oktober 2013 wurde der Antrag auf Umwidmung des Baugebiets des Oberbeckens endgültig abgelehnt.

4. Betroffene „Bürger vor Ort“ und die Initiative „Rettet den Rursee“

Ein Teil derjenigen Bürger, der sich vehement gegen den Bau des Pumpspeicherkraftwerks ausgesprochen und für die Verhinderung des Projekts eingesetzt hat, ist lediglich an Wochenenden und Ferientagen am Rursee zugegen. Einige dieser „Wahl-Eifeler“ besitzen dort ein Wochenendhaus, viele gehen segeln, angeln oder wandern. Auch sie haben, ebenso wie die am Rursee dauerhaft lebenden Menschen, ein Interesse an der Erhaltung der Landschaft. Zusammen mit den Ortsansässigen bilden sie die Gruppe der Betroffenen.³³ Sie treten als Einzelpersonen, als Unternehmer oder in organisierter Form zum Beispiel in Verbänden, Vereinen und auch Zusammenschlüssen wie Bürgerinitiativen auf. Unter „Bürgern vor Ort“ sollen alle diejenigen verstanden werden, die weder zum Unternehmen Trianel, noch zur Politik, zur Verwaltung oder zur Gruppe der Medienvertreter gehören, sondern eine unmittelbare und vom Pumpspeicherkraftwerks-Projekt unabhängige Beziehung zum Rursee haben.

Die persönliche Betroffenheit stellt den dominierenden Antrieb dar, sich für oder gegen die Realisierung eines Projekts zu engagieren.³⁴ Persönliche Betroffenheit entsteht schnell, jeder kann sich schon dadurch persönlich betroffen fühlen, dass er in Nachbarschaft zu einem geplanten Großprojekt wohnt. Jedoch reicht dies allein kaum aus, die Motivation der Akteure am Rursee zu erklären. Ein weiterer wesentlicher Faktor kommt hinzu: Beim Rursee und den Ortschaften der Umgebung handelt es sich um eine sehr stark touristisch genutzte Region. Insbesondere aufgrund der naturbelassen wirkenden Landschaft³⁵ ist die Gegend sowohl für längere Urlaube als auch für Tagesausflüge ein beliebtes Reiseziel. Segler und Schifffahrts-

betreiber sahen den durch den Betrieb eines Pumpspeicherkraftwerks schwankenden Wasserpegel als Gefährdung ihrer Hobbys bzw. ihres Geschäfts an. Um die gegebenenfalls baulich anzupassende Böschung sorgten sich Wanderer und Angler. Mögliche Verwirbelungen auf dem Grund des Sees und eine Veränderung der Wassertemperatur trieben unter anderem die Sporttaucher um.

Der zentrale, den Widerstand vor Ort bündelnde Akteur war die am 12. November 2012 in Heimbach gegründete Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“,³⁶ die sich die Verhinderung des Projekts zum Ziel gesetzt hatte. Inhaltlich nutzten die vornehmlich aus Simmerath, Heimbach und Nideggen stammenden Vertreter der Bürgerinitiative alle Argumente, die gegen den Bau des Kraftwerks sprachen, um das Vorhaben in einer Gesamtschau als unverträglich und sinnlos darzustellen. Zwar ging auch sie von der grundsätzlichen Notwendigkeit von Speichermöglichkeiten für die Implementierung der Energiewende aus. Allerdings stellte man allgemeine naturschutzrechtliche Bedenken, den möglichen Schaden für den Tourismus und die lang andauernde Bauphase ins Zentrum der Gegenargumentation. Die Bürgerinitiative erstellte eine Homepage, auf der sie sich, das Projekt und die Argumente gegen dessen Verwirklichung professionell präsentierte. Hier wurden und werden neben aktuellen Meldungen zum Vorhaben – einschließlich eines Presse spiegels – zahlreiche Visualisierungen eingesetzt, welche vor allem auf den bautechnischen Aufwand, beispielsweise mittels einer visuellen Darstellung der Anzahl erforderlicher LKW-Fahrten durch die Eifel, aber auch auf den industriellen Charakter des geplanten Pumpspeicherkraftwerks abstellen. Darüber hinaus wurden im selbst entwickelten Corporate Design entsprechende „Merchandise-Produkte“ (u.a. Buttons und Flaggen) angeboten. Auf Versammlungen, die der Auseinandersetzung mit dem geplanten Projekt dienten, wurden kleine Papierschiffe mit der Aufschrift „Stoppt Trianel!“ verteilt.³⁷

Die Bürgerinitiative bemühte sich, bislang nicht engagierte Bürger für das Ziel: „Rettet den Rursee. Stoppt Trianel!“ zu aktivieren

und sammelte zu diesem Zweck Unterschriften.³⁸ Im Rahmen ihrer Unterschriftenaktion wehrte sie sich gegen die „Zerstörung“ des Naturschutzgebiets „Schilsbachtal“ durch den geplanten Speicherbau, gegen den Anschluss einer unterirdischen 380kV-Stromleitung, die angeblich zu einem „unkalkulierbaren Gesundheitsrisiko aller Anwohner“ geworden wäre sowie gegen „200.000 LKW-Schwertransporte (ca. 115 pro Tag!),“ die für den Bau des Kraftwerks durch die umliegenden Gemeinden hätten fahren müssen. Es stehe nicht weniger als „das Überleben einer ganzen Region [...] auf dem Spiel!“, da „der Rursee [...] zu einem schlammigen Gewässer verkommen [wird]: Mit täglich schwankenden Wasserständen von bis zu zwei Metern und gefährlichen Strömungen an den Ufern.“ Dabei solle, so die zugespitzte Unterstellung der Bürgerinitiative, eine gesamte Region mit politischer Unterstützung der Landesregierung dem Gewinnstreben des Unternehmens Trianel geopfert werden.³⁹

Die Bürgerinitiative provozierte jedoch auch Widerstand gegen die von ihr vertretene Linie. So bildete sich vor Ort die Interessengemeinschaft „Pro Pumpspeicherkraftwerk“, die ca. 70 bis 80 Mitglieder umfasste⁴⁰, damit allerdings zahlenmäßig deutlich hinter der Initiative „Rettet den Rursee“ lag, welche zum selben Zeitpunkt (Ende 2012) bereits auf über 2.000 Unterstützer verweisen konnte. Doch nicht nur rein quantitativ, auch hinsichtlich der Organisation und Öffentlichkeitsarbeit war „Pro Pumpspeicherkraftwerk“ der Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“ unterlegen. Gutachten wurden nicht erstellt, es wurde nur selten mit Zahlen operiert, es gab keine Homepage und es fanden auch keine erfolgreichen Mobilisierungskampagnen statt. So konnte die Pro-Initiative keine einflussreiche Rolle in der Auseinandersetzung um den Bau des Kraftwerks spielen.

5. Die lokalen Medien

Die bisherige Forschung über Bürgerinitiativen und der Akzeptanzschaffung bei Großprojekten hat gezeigt, dass sich regionale und überregionale Medien eher wenig

mit geplanten Großprojekten und dem Meinungsbild der Bevölkerung hierzu auseinandersetzen. Dies ändert sich meist erst dann, wenn die Aktivität der Bürgerinitiativen gegen ein Projekt eine gewisse Größe erreicht.⁴¹ Auch in der Eifel erschöpfte sich die Berichterstattung über das geplante Pumpspeicherkraftwerk am Rursee am Anfang des Projektes lediglich in kurzen Meldungen. Nur vereinzelt wurden zu Beginn des Jahres 2012 neben technischen Aspekten auch kritische und befürwortende Stimmen in der Berichterstattung erfasst und abgewogen.⁴² Mit dem Erstarken der kritischen Stimmen nahm allmählich auch die Berichtstätigkeit zu. Lokale und überregionale Medien konzentrierten sich nun auf den sich anbahnenden Konflikt.

Zum Teil wurden die Argumente der Projektgegner ohne Prüfung auf sachliche Richtigkeit übernommen und flossen in die Berichterstattung ein. Hierzu gehörte unter anderem das Anführen der bereits erwähnten Fraunhofer-Studie, die das Anliegen der Bürgerinitiative scheinbar argumentativ unterstützte. Dennoch lässt sich keine grundsätzliche Parteilichkeit einzelner Zeitungen vor Ort gegen das Projekt feststellen. Verstärkend hinsichtlich der auf den Protest fokussierten Berichterstattung wirkte, dass Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen bei Journalisten eine hohe Glaubwürdigkeit genießen. Darüber hinaus ist das Thema „Umwelt“ für die Berichterstattung eine interessante Materie, die eine besondere Aufgeschlossenheit der Journalisten gegenüber den Informationen von Bürgerinitiativen, zumal, wenn sie sich für etwas Positives wie den Erhalt der Natur einsetzen, zur Folge hat. Dabei schützt die Verwendung des Konjunktivs den einzelnen Journalisten bei der Berichterstattung vor einer falschen Tatsachenbehauptung. Beim Leser kann jedoch der Eindruck entstehen, es handele sich um Fakten, die berichtet werden. Diese „vermeintlichen Fakten“ wurden so schließlich Teil des Meinungsbilds und damit zu einer festen Größe in der öffentlichen Debatte um das Pumpspeicherkraftwerk Rursee.⁴³

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der zwar

nicht allein für die Berichterstattung über Großprojekte gilt, hierbei aber besonders zum Tragen kommt. Die bereits erwähnte Fokussierung der Medienberichte auf den Konflikt, also die direkte Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern des Projekts, erzeugte eine Polarität, die gemäßigte Positionen oder auch desinteressierte Bürger nicht mehr mit einbezog. So entstand in der veröffentlichten Meinung ein Bild klar abgesteckter „Fronten“, auch wenn es durchaus Versuche der Medien gab, eine einseitige Berichterstattung zu vermeiden und die Konfliktparteien in der sachlichen Auseinandersetzung vielmehr zu begleiten – dies vor allem durch die Übernahme der Funktion des Moderators durch lokale und überregionale Medienvertreter bei einigen öffentlichen Podiumsdiskussionen.

6. Fazit zum Projektverlauf

Der Bau des Speicherkraftwerks am Rursee wird nach der finalen Entscheidung des Regionalrates Köln weder mit noch ohne das Unternehmen Trianel zustande kommen. Bemerkenswert ist, dass zuletzt nicht die vom Bürgerprotest beeinflussten Teile der Politik für ein Ende der Planungen sorgten, sondern sich Trianel selbst aus dem Projekt zurückzog. Dass dies mit dem Zaudern und der Unentschlossenheit der Politik begründet wurde, mag zwar der offiziell vorgetragene Anlass für den Ausstieg gewesen sein, war letztlich aber nur ein Grund unter vielen. Besonders das Auftauchen des internen Projektberichts ließ das unterschwellige Misstrauen gegenüber dem Vorhaben bei vielen Verantwortlichen und interessierten Bürgern in offene Ablehnung umschwenken. Wie sind diese Prozesse im Fallbeispiel „Pumpspeicherkraftwerk Rursee“ zu erklären?

a) *Trianel*: Das Unternehmen ging mit seinem Konzept einer „offenen Projektentwicklung“ prinzipiell mit dem richtigen Ansatz an die Planungen des Pumpspeicherkraftwerks heran. Der Versuch, die Bürger einzubinden und mit ihnen gemeinsam das Projekt zu ent-

wickeln, wurde von allen Akteuren zunächst positiv aufgenommen. Dennoch wäre es wohl zielführender gewesen, von vornherein feste Leitplanken, also erste Vorplanungen und Realisierungskonzepte zu definieren. Schnell wurde im Übrigen deutlich, dass aus der grundsätzlichen Zustimmung der Bevölkerung zur Energiewende im Allgemeinen keine positive Haltung zu konkreten Bauprojekten in diesem Kontext abzuleiten war. Das Unternehmen Trianel argumentierte nur in geringem Maße auf einer die Gefühle ansprechenden Ebene und hielt sich an die beim Bürger offenbar weniger haften bleibenden „harten“ Fakten. Es versuchte, primär mit nüchternen Zahlen und Konzeptpapieren zu überzeugen, die nur bedingt Gefühlsregungen auslösten. Das „Story-Telling“ überließ das Unternehmen der Bürgerinitiative, die den Rursee und seine Ortschaften als regelrechte Versinnbildlichung von Heimat, Naturidyll und gesellschaftlichem Zusammenhalt gleichermaßen unter Schutz stellen wollte. Die zunächst viel gelobte „offene Projektentwicklung“ und die ebenfalls positiv zur Kenntnis genommene Transparenz Trianels entwickelten offensichtlich keine größere Überzeugungskraft. Spätestens als im Regionalrat eben jene Transparenz für nicht mehr gegeben gehalten wurde, musste den Verantwortlichen klar sein, dass die Vermittlung dieses selbstdefinierten Anspruchs misslungen war. Trotz aller gegenteiligen Beteuerungen des Unternehmens muss zudem abschließend die Frage offen bleiben, ob Trianel auch aufgrund unsicherer Rentabilitätsbewertungen und eingedenk eines solch langen Investitionszeitraums das Aus des Projekts beschlossen, dafür jedoch kommunikativ andere Gründe angeführt hat.

b) Die Politik: Bei der Politik zeigte sich am Beispiel Rursee eine grundsätzliche Schwierigkeit, die sich in dieser Form auch bei anderen Projekten im Rahmen der Energiewende wiederholen könnte: Die Positionen aller Parteien – mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen – auf der Bundes- resp. Landesebene widersprachen klar denjenigen in zwei beteiligten Gemeinden sowie in Ansätzen

auch denen im Kölner Regionalrat, was nicht zur Steigerung des Vertrauens in die Gestaltungsfähigkeit der politischen Kräfte beitrug. Der neutrale Beobachter, der durch die zahlreichen Erklärungen der Projektgegner und Trianels ohnehin nicht wusste, welchen Aussagen er noch vertrauen konnte, wurde durch die sich widersprechenden Politiker zusätzlich verunsichert. Obgleich die Sichtweise auf gewisse Fragestellungen auf den unterschiedlichen Ebenen der Politik durchaus divergieren kann, hätte eine Absprache der beteiligten Politiker in den jeweiligen Parteien manches leichter gemacht. Dem politisch interessierten Bürger, in gewissem Maße auch Trianel, war es nicht zu vermitteln, warum Vertreter einer Partei, die einhellig die Energiewende unterstützten, auf der kommunalen Ebene zu komplett unterschiedlichen Bewertungen des Bauvorhabens kamen als auf Landes- oder Bundesebene.

c) Die Bürgerinitiative: Die „Bürger vor Ort“ stellen bei Konflikten um Großprojekte stets den am wenigsten kalkulierbaren Akteur dar. Für das Fallbeispiel am Rursee gab es aber Faktoren, die auch *ex ante* ersichtlich waren: Hierzu gehört die Tatsache, dass die Rureifel eine besonders touristisch geprägte Region ist. Die weitestgehend unberührte, naturbelassene – und doch von Menschenhand geschaffene – Seelandschaft ist für Urlauber eine höchst attraktive Region. Dies lieferte der Bürgerinitiative eine willkommene argumentative Grundlage, um verschiedene Interessenslagen unter dem Hauptmotiv „Rettet den Rursee“ zu vereinen. Hinzu kamen die Professionalität und der hohe Organisationsgrad der Verantwortlichen innerhalb der Initiative. Die Bürgerinitiative bündelte ihr Engagement in Gestalt der griffigen Formel „Stoppt Trianel!“, brachte eigene Argumente in die Diskussion ein und konterkarierte die Argumente des Unternehmens Trianel unter Zuhilfenahme zahlreicher Experten sowie in anderen Kontexten erstellter Studien. Auf diese Weise gelang es ihr, die Glaubwürdigkeit des Unternehmens vor Ort grundsätzlich in Frage zu stellen. Dieser Mischung aus technischen, ökonomischen und ökologischen

Argumentationsmustern in Verbindung mit einer hochemotionalen Kampagne hatten die Trianel-Vertreter wenig entgegenzusetzen. Mit ihrer Vorgehensweise und dem eindeutig definierten und unveräußerlichen Ziel, den Bau eines Pumpspeicherkraftwerks am Rursee auf jeden Fall und unter allen Umständen zu verhindern, schaffte die Bürgerinitiative zudem klare Konfliktlinien. Diese wiederum bildeten die Voraussetzung für eine anhaltende und starke mediale Aufmerksamkeit.

d) *Die lokalen Medien:* Die Polarität zwischen den Befürwortern des Projekts auf der einen und seinen Gegnern auf der anderen Seite stellte den Kern der medialen Berichterstattung dar. Dies hatte wiederum verstärkende Rückkopplungseffekte auf die gesamte Debatte zur Folge, da abwägende Positionen und Kompromissvorschläge in der öffentlichen Wahrnehmung zu Gunsten starker Positionierungen und Zuspitzungen ins Hintertreffen gerieten. So spielten die Medien im analysierten Fallbeispiel eine den Konflikt verstärkende Rolle – ohne dies intendiert zu haben. In diesem, auch in den Medien ausgeprägten Konflikt konnte sich die Bürgerinitiative eher der medialen Logik anpassen, während das Unternehmen Trianel in der Endphase der Debatte häufig mit Gegendarstellungen reagieren musste, aber weniger durch proaktives Handeln eigene Akzente setzen konnte.

7. Schlussfolgerungen

Auch wenn das Unternehmen Trianel am Rursee mit einem von der Mehrheit der sozialwissenschaftlichen Partizipations- und Akzeptanzforschung für richtig befundenen informellen und freiwilligen Ansatz das Projekt startete, war die praktische Umsetzung nicht in jedem Bereich optimal ausgestaltet. Nicht zuletzt bei der Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der verschiedenen Beteiligungsformate wurde deutlich, dass den Chancen einer solch frühen Bürgerbeteiligung auch nicht unerhebliche Risiken gegenüberstehen. Für künftige Projektentwick-

lungen bei ähnlichen Vorhaben sollten daher in einem frühen Planungsstadium folgende Grundsätze beachtet werden:

(1) Um komplexe Planungs- und Entscheidungsprozesse zu verbessern und Akzeptanz beim Bürger zu schaffen, ist schon in der Frühphase ein Beteiligungsverfahren aufzusetzen, das die Zusammenarbeit von Investoren, politischen Entscheidern und Bürgern strukturiert. Der Aufwand an Zeit und solider Vorbereitung spart am Ende Ressourcen und mindert die Entwicklung von konfrontativen Situationen. Voraussetzung ist, dass alle Beteiligten gleichermaßen die Grundregeln solcher Zusammenkünfte ernstnehmen und umsetzen.⁴⁴

(2) Eine professionelle und vor allem externe *Moderation* von Anwohnerkonferenzen, Planungswerkstätten oder Informationsveranstaltungen sollte stets gewährleistet sein. Kommen Zweifel an der Unabhängigkeit des Moderators auf, beschädigt dies das gegenseitige Vertrauensverhältnis. Zudem haben die Abläufe am Rursee gezeigt, dass Bürgerzusammenkünfte ohne die vermittelnde Tätigkeit eines neutralen und geschulten Moderators schnell eine situative Dynamik entwickeln können, in der gegenüber dem Projekt offen oder positiv eingestellte Teilnehmer sich nicht mehr artikulieren können oder wollen. Professionelle Kommunikationsbüros mit großem Erfahrungsschatz können Diskussionen versachlichen und in konstruktive Bahnen leiten.

(3) Nimmt man mit der Information, der Konsultation und der Kooperation⁴⁵ die drei grundsätzlichen Stufen eines informellen Beteiligungsverfahrens in den Blick, so kann festgehalten werden, dass das Projekt am Rursee kaum über die zweite Stufe hinausgekommen ist. Zwar wurden Anstöße der Bürger aufgenommen und auch erste Ausgleichsmaßnahmen und Lösungsvorschläge unterbreitet. Garantien und einem verbindlichen Mitspracherecht bei der Gestaltung einzelner Projektbereiche konnte das Unter-

nehmen Trianel jedoch vor der Änderung des Regionalplans zumeist nicht zustimmen. Es erscheint daher unerlässlich, bereits von Anfang an in aller Deutlichkeit zu kommunizieren, wo die Grenzen einer offenen Projektentwicklung liegen und welches *gemeinsam getragene Ergebnis* – zumal bei einem Planungsstand vor der Raumordnung – am Ende überhaupt vorliegen kann.

(4) Bei informellen Beteiligungsverfahren müssen sowohl der Weg zur Herstellung von *Transparenz* als auch deren Geltungsbereich klar definiert werden. Transparenz ist zweifellos eine wichtige Grundlage zur Vertrauensbildung. Der Fall Rursee zeigt aber, dass verschiedene Auffassungen des Begriffs und seiner Tragweite zu schweren Irritationen führen können. Zudem kann ein hoher Grad an Transparenz bei der Planung eines Großprojekts Anlass zu Spekulationen geben. Das Unternehmen Trianel hatte zu Projektbeginn völlige Transparenz bei der Frage der Standortauswahl und seiner Wirtschaftlichkeit suggeriert, konnte diesen eigenen Anspruch dann aber nicht einhalten. Künftige Vorhabenträger sind daher gut beraten, direkt zu Beginn der Projektplanung vor Ort zu kommunizieren, welche Bereiche des Projekts und der internen geschäftlichen Kalkulationen offengelegt werden können (und tatsächlich auch veröffentlicht werden) und welche aufgrund von möglichen Wettbewerbsnachteilen unter Verschluss bleiben müssen.

(5) Wenn Emotionen Argumente ersetzen, ist eine sachorientierte Diskussionskultur meist nicht mehr möglich. Diese Erfahrung musste auch das Unternehmen Trianel machen, als die Kraftwerksgegner eine hochemotionale Kampagne gegen den geplanten Bau führten. Der Rursee ist dabei kein Einzelfall. Insbesondere in den webbasierten sozialen Medien wird die Legitimität von Projekten oftmals durch aussagekräftige reale oder montierte Symbolbilder angegriffen, was die Bürgerinitiative am Rursee auf ihrer Homepage sehr erfolgreich umsetzte. Es steht nicht zu erwarten, dass sich dieser

generelle Trend in Zukunft umkehren wird. Auch andere Protestbewegungen gegen einzelne Energiewende-Projekte, zum Beispiel im Rahmen des „Netzausbaus“, werden sich dieser Strategie bedienen. Zwar konnte das Unternehmen wohl kaum mit genau den gleichen Instrumenten der Vereinfachung und Visualisierung arbeiten wie die Bürgerinitiative, um die kommunikative Offensive wieder zu erlangen. Es hätte aber sehr wohl, von Anfang an und über die bestehenden Homepages zur Projektentwicklung hinaus, versuchen können, die Informationen zum Bauvorhaben und vor allem die damit verbundenen Chancen für die Region besser zu visualisieren. Die ausschließliche Konzentration des Vorhabenträgers auf die „harten Fakten“ vernachlässigt den Bedarf der Bürger nach emotional besetzten „Bildern“ und „Geschichten“. Die Einbindung des Projekts in eine größere „Erzählung“, das so genannte „Story-Telling“, hätte schon zu Beginn des Projekts in eine Kommunikationsstrategie integriert werden müssen. Man bedenke nur, mit welchem Aufwand heutzutage etwa Autohersteller oder Modelabels werben. Ganze Geschichten werden kreiert, um der Zielgruppe und den potentiellen Kunden die Vorzüge und Neuheiten des jeweiligen Produkts zu verdeutlichen. Noch das beste Konzept bedarf einer wirkungsvollen „Verpackung“, dies gilt auch für das vorliegende Projekt und die anschließende gesellschaftliche wie politische Auseinandersetzung.

(6) Das Fallbeispiel hat ferner gezeigt, dass selbst eine umfangreiche informelle Bürgerbeteiligung im Frühstadium massiven, ortsgebundenen Widerstand nicht per se überwinden resp. seine Entstehung verhindern kann. Das Phänomen, dass trotz einer grundsätzlich breiten Zustimmung zur Energiewende für die Umsetzung ihrer Einzelprojekte nicht immer ausreichendes Verständnis vorhanden ist, zeigte sich hier in aller Deutlichkeit. In diesem Spannungsverhältnis kann „dem Bürger“ allerdings nicht vorgeworfen werden, nur im Rahmen einer egoistischen Besitzstandswahrung oder – mit Blick auf das Gemeinwohl – gar aus irrationalen Motiven

heraus zu handeln. Wenn, wie am Rursee zu befürchten stand, fallende Grundstückspreise, langjährige Lärm- und Verkehrsbelastungen und eine Beeinträchtigung des gewohnten – unter Umständen als Sitz des Ruhestands vorgesehenen – Landschaftsbilds akzeptiert werden sollen, muss für die Betroffenen mehr als nur ein abstrakter Beitrag zum „nationalen Projekt“ der Energiewende sichtbar werden. Eine lokale „win-win-Situation“ kann in bestimmten Fällen mit Blick auf die betroffenen Bürger durch Entschädigungen oder Gewinnbeteiligungen und mit Blick auf die Kommunen durch die Unterstützung von Infrastruktur- oder Stadtentwicklungsprojekten hergestellt werden. Aus den vielfältigen Möglichkeiten sollen hier nur einige Optionen kurz skizziert werden: Geschlossene Fonds oder Aktiengesellschaften in Form einer Publikums-KG sind bereits erprobte Beispiele. Mit Darlehen für eine Projektgesellschaft können Bürger an den Gewinnen eines Vorhabens beteiligt werden.⁴⁶ Stark angewachsen ist in den letzten Jahren auch die Anzahl an Energiegenossenschaften, die sich von 2009 bis 2012 mehr als verdreifachte. Mehr als 90 Prozent der 136.000 Genossenschaftsmitglieder sind Privatpersonen.⁴⁷ Ob, und wenn ja in welcher Größenordnung, solche Beteiligungen auch bei Pumpspeicherkraftwerks-Projekten mit langen Bau- und Amortisierungszeiten sowie immens hohen Investitionssummen denkbar sind, hängt vom Einzelfall, mithin von den Eigenschaften des Investors und der regionalen Bevölkerungsstruktur ab. Vieles spricht jedoch dafür, dass generelle Entschädigungszahlungen, sofern rechtlich überhaupt umsetzbar, eher zur Akzeptanzgenerierung beitragen können. Allen Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung ist allerdings gemein, dass sie, für sich allein genommen, klare örtliche Ablehnungsfronten nicht auflösen können.⁴⁸ Gleichwohl haben sie das Potential, im Rahmen eines für Bürger, Investor und Politik annehmbaren „Gesamtpakets“ letztendlich den Ausschlag für eine Projektverwirklichung geben zu können.

(7) Das Unternehmen Trianel hat bei der Auswahl des Rursees als möglichem Standort vor allem mit der Beschaffenheit des Geländes, der bereits heute stattfindenden wasser- und energiewirtschaftlichen Nutzung des Sees und dem Vorhandensein eines „natürlichen“ Unterbeckens argumentiert. Dabei unterschätzte Trianel jedoch die große Bedeutung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor für die Region, die lokalpatriotische Verbundenheit der Bürger mit „ihrem (künstlich angelegten) Rursee“ sowie die Vitalität der örtlichen Bürgergesellschaft, die nicht nur aus Anwohnern, sondern auch aus engagierten und mitunter hochgebildeten Tages- und Wochenendtouristen aus dem gesamten Rheinland besteht. Dies war ein Fehler. Die Bürgerinitiative konnte sich auf ein sehr starkes Heimatgefühl der Betroffenen stützen und die negativen Folgen für die florierende Tourismusbranche in der Region thematisieren. In der Rückschau drängt sich daher der Eindruck auf, dass der Rursee zwar ökologisch, geologisch und technisch einem Idealstandort für das Pumpspeicherkraftwerk-Projekt nahe kam, die Region mit Blick auf ihre soziologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen im Allgemeinen und der Rursee als exponierter, sensibler Projektstandort im Speziellen weit weniger geeignet waren. Für ähnliche Vorhaben in der Zukunft empfiehlt sich daher die Durchführung einer genauen soziologischen Orts- und Akteurs-Analyse *vor*, spätestens *in* der Phase der Standortauswahl. Umfrageerhebungen könnten dabei einen Einblick in die Einstellungen und Befindlichkeiten der Bürger und die wichtigsten Belange und Zukunftserwartungen der örtlichen Wirtschaft geben. Eigens beauftragte Fachleute könnten sich darüber hinaus ein präziseres Bild von den beteiligten Gemeinden sowie den dortigen politischen Verhältnissen machen. Hierdurch könnten bestimmte Standorte von vorneherein gänzlich ausgeschlossen und damit wichtige finanzielle und personelle Ressourcen gespart werden. Auf diese Weise entstünden zudem Strategien zur Akzeptanzgewinnung für diejenigen Regionen, bei denen ein Pro-

jekterfolg zwar unklar, aber wünschenswert erscheint. Solche Standortanalysen dürfen, wie zuvor ausgeführt, eben nicht nur technischen Logiken folgen, sondern müssen auch vermeintlich nebensächliche, in der Sache oftmals zentrale sozio-demographische Aspekte mit einbeziehen.

Die Analyse des konkreten Fallbeispiels „vor Ort“ hat gezeigt, wie sensibel und wie voraussetzungsvoll die Interaktionen der verschiedenen Akteure in Politik, Wirtschaft, Medien und Gesellschaft im Rahmen der Energiewende sind. Die Schlagwörter „Transparenz“ und „Bürgerbeteiligung“ sind in den vergangenen Jahren in diesem Zusammenhang zu Schlüsselkategorien im politischen und politikwissenschaftlichen Diskurs geworden. Weitestgehend unumstritten ist, dass eine erhöhte Transparenz und eine verstärkte Einbindung der Bürger zur Akzeptanz von Großprojekten und damit zum Gelingen der Energiewende beitragen können. Allerdings gibt es keinen Masterplan und keine Blaupause, wie dies im Einzelfall konkret umgesetzt und gestaltet werden kann: Zu welchem Zeitpunkt sollen die Bürger in welchem Umfang informiert und eingebunden werden? Den „Königsweg“ hierfür gibt es nicht. Auch von finanziellen Bürgerbeteiligungen darf – wie bei allen Partizipationsmöglichkeiten – nicht zu viel erwartet werden. Jedoch können Formate finanzieller Bürgerbeteiligung im Zusammenspiel mit anderen Formen der Partizipation, in denen die Bürger auch einen konkreten Einfluss auf den Fortgang eines Projektes ausüben, letztendlich den Ausschlag geben, ob ein Vorhaben verwirklicht wird oder nicht. Eine effektive Verzahnung von informellen Kommunikations- und Partizipationsprozessen mit formellen Verfahren, welche die Rahmensetzungs- und Vermittlungsfunktionen des repräsentativen politischen Systems und seiner Institutionen nicht aushöhlt, muss darüber hinaus das Ziel sein. Transparenz und innovative Modelle zur direkten Einbindung der Bürger sind gefragt. Gleichzeitig sollte die Politik, von der einerseits Offenheit und andererseits die Herstellung von Sicherheit

und Gewissheit erwartet werden⁴⁹, verlässliche Rahmenbedingungen schaffen und zu gegebenem Zeitpunkt erkennbar Position beziehen. Jenseits der erörterten Partizipationsfragen müssen Politik und Wirtschaft aber auch neue Formen der Projektkommunikation entwickeln: Hierbei sind Themen-, Strategie- und Medienkompetenz gleichrangig relevant für die Umsetzung von Vorhaben im Rahmen der Energiewende. Damit ist der weiter bestehende Forschungsauftrag für die Politik- und Rechtswissenschaft umrissen, eine zentrale Aufgabe für die Planungsabteilungen deutscher Unternehmen abgesteckt sowie die Herausforderung für die Politik klar formuliert.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff „Energie-Wende“ wurde bereits 1980 vom deutschen Öko-Institut durch den gleichnamigen Buchtitel als vollständige Abkehr von fossilen und atomaren Energieträgern in die öffentliche Debatte eingeführt, löste allerdings seinerzeit keine breite öffentliche Diskussion aus. Vgl. Florentin Krause/Hartmut Bossel/Karl Friedrich Müller-Reißmann: Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran. Ein Alternativ-Bericht, Freiburg 1980.
- 2 Vgl. Agentur für Erneuerbare Energien: Strom speichern. *Renews Spezial* 57 (2012), S. 4.
- 3 Zit. nach Hannes Koch u.a.: Stromwechsel. Wie Bürger und Konzerne um die Energiewende kämpfen, Frankfurt a. M. 2012, S. 23.
- 4 Vgl. ausführlich zur Diskussion verschiedener Technologien Ludwig Eihellig/Andreas Eisfelder: Stromspeicher als intelligente Lösung für den deutschen Markt?, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen Spezial online* 2012, S. 32-35.

- 5 Vgl. Angaben für Deutschland nach dem Power Reactor Information System der Internationalen Atomenergiebehörde, in: www.iaea.org.
- 6 Vgl. Volker Kronenberg/Christoph Weckenbrock: *Energiewende konkret. Herausforderungen für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft*, Bonn 2014.
- 7 Vgl. Wirtschaftsministerium NRW: *Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung*, Düsseldorf 2012, S. 53.
- 8 Vgl. Interview mit Gotthard Kirch (Geschäftsführer Rureifel Tourismus) am 30. September 2013.
- 9 Vgl. Interviews mit Peter Stollenwerk (Leiter Lokalredaktion Nordeifel, Aachener Zeitungsverlag) am 26. September 2013 und Bernd Goffart (1. Stellv. Bürgermeister der Gemeinde Simmerath) am 30. September 2013.
- 10 Vgl. Gudrun Klinkhammer: *Kritik am Trianel Projekt wächst*, in: *Kölner Stadtanzeiger online* vom 3. Januar 2013; *Kraftwerk am Rursee: Bürgerinitiative sieht sich durch Studie bestätigt*, in: *Aachener Zeitung online* vom 4. Januar 2013.
- 11 Vgl. Peter Stollenwerk: *Pumpspeicherkraftwerk: Fakten reichen nicht*, in: *Aachener Zeitung online* vom 13. Februar 2013.
- 12 Studie im Auftrag von WWF und Greenpeace stellt neuen Pumpspeicher in Frage, in: *Homepage Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“*, www.rettetdenrursee.de.
- 13 Vgl. hierzu Heinz-Ulrich Nennen/Detlef Garbe (Hrsg.): *Das Expertendilemma. Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*, Berlin/Heidelberg/New York 1996.
- 14 Vgl. *Dialogik: Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte. Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft. Ein Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*, Stuttgart 2011, S. 12.
- 15 Vgl. hierzu eingehend Frank Brettschneider/Wolfgang Schuster (Hrsg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden 2013.
- 16 Vgl. Franz Sistemich: *Pumpspeicherkraftwerk – Pläne am Rursee schon beendet?*, in: *Aachener Zeitung online* vom 9. März 2013.
- 17 Vgl. Trianel bekräftigt Planungen für Wasserspeicherkraftwerk am Rursee (Pressemitteilung Trianel vom 12. März 2013), Landgericht Köln erlässt einstweilige Verfügung gegen BI Rettet den Rursee (Pressemitteilung Trianel vom 12. März 2013).
- 18 Trianel versucht unsere BI juristisch mundtot zu machen, in: *Homepage Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“*, www.rettetdenrursee.de.
- 19 Ebd.
- 20 Vgl. Franz Sistemich/Sarah Maria Berners: *Hebt die CDU den Fraktionszwang auf?*, in: *Aachener Zeitung online* vom 11. März 2013.
- 21 Vgl. Interview mit Bernd Goffart (1. Stellv. Bürgermeister der Gemeinde Simmerath) am 30. September 2013.
- 22 Vgl. beispielsweise Klaus Pesch: *Viel Kritik am Trianel-Projekt*, in: *Kölnische Rundschau online* vom 8. Mai 2013; *Protokoll der 25. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 21. März 2013 (Plenarprotokoll 16/25)*, S. 2148.

- 23 Vgl. Röttgen am Rursee: Volle Konzentration auf die Energiewende, in: Aachener Zeitung online vom 18. März 2012.
- 24 Vgl. Pumpspeicherkraftwerk am Rursee – eine Chance für unsere Region und eine Notwendigkeit für die Energiewende!, in: Homepage Oliver Krischer, www.oliver-krischer.eu.
- 25 Im Interview: Oliver Krischer, in: *energiezukunft*, Herbst 2013 (Heft 15), S. 17-19, S. 17.
- 26 Vgl. Margret Vallot: Heimbacher Rat über das Kraftwerk: Nichts als negative Auswirkungen, in: Aachener Zeitung online vom 13. April 2012.
- 27 Erklärung zum Artikel „Nichts als negative Auswirkungen“, in: Homepage Bündnis 90/Die Grünen – Ortsverband Düren, www.aachener-nachrichten.de.
- 28 Vgl. Nidegger Stadtrat lehnt das Pumpspeicherkraftwerk ab, in: Aachener Zeitung online vom 6. Dezember 2012.
- 29 Vgl. Andreas Gabbert: Pumpspeicherkraftwerk: Projekt soll nicht von Anfang an verteufelt werden, in: Aachener Zeitung online vom 6. Dezember 2012.
- 30 Zit. nach: Burkhard Giesen: Nidegger Rat sauer wegen Resolution zum Pumpspeicherkraftwerk, in: Aachener Nachrichten online vom 12. Dezember 2012.
- 31 Zit. nach: Wasserspeicherkraftwerk: Großprojekt mit unbekanntem Größen, in: Aachener Zeitung online vom 3. Mai 2013.
- 32 Zit. nach: Pumpspeicherwerk: Entscheidung fällt erst im Juli, in: Aachener Zeitung online vom 15. März 2013.
- 33 „Keine Investition am Rursee“. Pressemitteilung Trianel vom 21. Juni 2013.
- 34 Vgl. zur Definition RWE (Hrsg.): Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, Essen 2012, S. 79.
- 35 Vgl. ebd., S. 49.
- 36 Beim Rursee selbst handelt es sich schließlich um einen in den 1930er Jahren erbauten Stausee.
- 37 Vgl. Der Vorstand stellt sich vor, in: Homepage Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“, www.rettetdenrursee.de.
- 38 Vgl. Bürgerinitiative mobilisiert gegen Trianel, in: Aachener Zeitung online vom 25. Oktober 2012.
- 39 Am 10.11.2013 haben nach eigener Angabe bereits 8693 Personen ihre Unterschrift geleistet.
- 40 Ein einmaliges Naturparadies bewahren. Rettet den Rursee!, in: Homepage Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“, www.rettetdenrursee.de.
- 41 Vgl. Franz Sistemich: Bürgerinitiative „Rettet den Rursee“ schreibt an Kölner RP, in: Aachener Zeitung online vom 10. Dezember 2012.
- 42 Vgl. Kerstin Schnelle/Matthias Voigt: Energiewende und Bürgerbeteiligung. Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“, Erfurt 2012, S. 25.
- 43 Vgl. Sven Gantzkow: Wasser marsch fürs Projekt Pumpspeicher, in: WDR online, www.wdr.de.
- 44 Vgl. Interview mit Gotthard Kirch (Geschäftsführer Rureifel Tourismus) am 30. September 2013.

- 45 Vgl. Stiftung Zukunft Berlin: Bürgerschaftliche Mitverantwortung in der Vorbereitung von Planungs- und Entscheidungsprozessen, Berlin 2012. In dieser kleinen, handlichen Broschüre sind fünf Grundsätze für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung genannt und erläutert.
- 46 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin 2012, S. 12-14.
- 47 Oliver Rottmann u.a. (Hrsg.): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, Leipzig 2013, S. 88-89.
- 48 DGRV: Energiegenossenschaften. Ergebnisse der Umfrage des DGRV und seiner Mitgliedsverbände, Berlin 2013, in: www.dgrv.de.
- 49 Dies gilt insbesondere für so genannte Nonprofit-Modelle, bei denen Bürger z.B. ihrer Gemeinde Kapital ohne eine monetäre Gegenleistung – quasi als Beitrag zum Gemeinwesen – zur Verfügung stellen. Hier bedarf es naturgemäß einer Zustimmung zum resp. einer aktiven Unterstützung des Vorhabens durch die Bürgerschaft.
- 50 Vgl. Melanie Piepenschneider: Politikforschung und Politikberatung auf christlich-demokratischer Grundlage, in: Manuela Glaab/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): Angewandte Politikforschung. Festschrift für Werner Weidenfeld zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2012.



Karsten Jung

Eine Schiefergasrevolution für Deutschland?

Lehren aus der amerikanischen Energiewende

„Die fragmentierte Energiewelt, die sich abzeichnet, verstärkt die Ausprägung einer multipolaren Welt. Nationale Energiepfade differenzieren sich aus, die jeweiligen Energiemixe werden heterogener. Deutschland setzt auf die ‚Energiewende‘ und den Umbau zu einem nachhaltigeren Energiesystem, Amerika auf die ‚Schiefergaswende‘.“¹

Während in Deutschland noch heftig über die Energiewende diskutiert und gestritten wird, ist sie in den USA bereits in vollem Gange. Jenseits des Atlantiks hat die Entdeckung und Ausbeutung umfangreicher Schiefergasvorkommen – insbesondere im *Marcellus Shale* im Osten des Landes – eine bemerkenswerte wirtschaftliche und politische Dynamik in Gang gesetzt. Durch den Einsatz von *Hydraulic Fracturing* (kurz auch *Fracking*) ist es zwischen 2005 und 2012 gelungen, einen neuen Industriezweig zu etablieren und die Gasförderung um 33% zu steigern.² Analysten wie Ed Morse von der Citygroup frohlocken bereits: „North America is becoming the new Middle East.“³

Im Zuge der Schiefergasrevolution sind die Energiepreise in den USA auf nahezu die Hälfte des europäischen Niveaus gefallen. Erdgas im Besonderen ist in Europa mittlerweile viermal so teuer wie in den Vereinigten Staaten.⁴ Gleichzeitig konnten die Vereinigten Staaten ihre CO₂-Emissionen in der Stromerzeugung zwischen 2005 und 2012 um 12 Prozent senken; im vergangenen Jahr erreichten diese das niedrigste Niveau seit 1994. Damit sehen Experten das Land auf einem guten Weg, das von Präsident Oba-

ma auf dem Kopenhagener Klimagipfel 2009 ausgegebene Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 17 Prozent gegenüber 2005 zu reduzieren, zu erreichen.⁵

Von derartigen Zuständen können die Architekten der deutschen Energiewende derzeit nur träumen. Nach der anfänglichen Euphorie regt sich hierzulande zunehmend Kritik insbesondere an den mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbundenen hohen Kosten. Bundesumweltminister Altmaier geht inzwischen davon aus, dass sich diese „bis Ende der dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts auf rund eine Billion Euro summieren könnten.“⁶ Auch an den notwendigen Infrastrukturmaßnahmen regt sich in Verbänden und Bürgerinitiativen wachsende Kritik; die Diskussion um ‚Landschaftsverchandlung‘ durch Windräder und mögliche Gesundheitsgefahren durch Überlandleitungen gewinnt deutlich an Fahrt.⁷ Derweil bleiben die Resultate trotz der immensen finanziellen und politischen Anstrengungen hinter den Erwartungen zurück: 2012 sind die deutschen CO₂-Emissionen im Vergleich zum Vorjahr um 1,6 Prozent gestiegen.⁸

Vor diesem Hintergrund ist in Deutschland eine Diskussion darüber entbrannt, ob ein Rückgriff auf heimische Schiefergasreserven geeignet wäre, die ökonomischen und politischen Lasten der Energiewende abzufedern. Während eine wachsende Zahl von Skeptikern in Umweltschutzorganisationen und Bürgerinitiativen dies mit Blick auf mögliche Umweltgefahren, die vom Einsatz des *Hydraulic Fracturing* ausgehen, strikt ablehnt,⁹ kommt eine aktuelle Studie im Auftrag des



Karsten Jung M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn sowie Stipendiat der Stiftung Mercator.

Umweltbundesamtes zu dem Schluss, dass zwar weiterer Forschungsbedarf bestehe, die Schiefergasförderung in Deutschland aber unter strengen Auflagen grundsätzlich ermöglicht werden solle.¹⁰ Während die öffentliche Diskussion – auch über die Medien – zunehmend polarisiert geführt wird, steht die (politik-)wissenschaftliche Beschäftigung mit dieser Frage noch am Anfang. Erst seit 2012 wird das Thema verstärkt von Forschungsinstituten¹¹ und Fachpublikationen¹² aufgegriffen. Demgegenüber ist die Auseinandersetzung mit den Erfolgsfaktoren, insbesondere aber auch mit den ökonomischen, ökologischen und geopolitischen Implikationen der Schiefergas-Revolution in den USA bereits deutlich weiter fortgeschritten.¹³ Insbesondere kann sie auf eine umfangreiche Basis an Daten und Analysen zurückgreifen, die von verschiedenen *Think Tanks* sowie der *U.S. Energy Information Administration* erarbeitet und stetig aktualisiert wird.¹⁴

Gerade in einer Zeit, in der sich die europäische und deutsche Politik noch schwer tut, eine klare Position zum *Hydraulic Fracturing* zu formulieren, scheint es daher lohnenswert, die in den USA gewonnenen Erkenntnisse für die hiesige Debatte fruchtbar zu machen, Lehren aus der Entwicklung jenseits des Atlantiks zu ziehen und ihre Anwendbarkeit auf die deutsche Situation zu untersuchen. Der vorliegende Beitrag geht somit der Frage nach, ob – und inwieweit – die amerikanische Erfahrung beim Ausbau der Schiefergasförderung auf die Situation in Deutschland übertragbar ist. Dabei liegt der Schwerpunkt in einem ersten Teil auf einer detaillierten Analyse des Schiefergas-Booms in den Vereinigten Staaten. Insbesondere werden die spezifischen Erfolgsfaktoren und Implikationen als Fundament und Motivation der *Fracking*-Revolution untersucht und der Situation in Europa und Deutschland gegenübergestellt. Auf dieser Grundlage folgt in einem zweiten Schritt eine vergleichende Analyse der Debatte in Deutschland, welche Potenziale und Probleme der Schiefergasförderung hierzulande herausarbeitet. So ist es

in einem dritten Schritt schließlich möglich, perspektivisch die Frage nach einer Übertragbarkeit der amerikanischen Erfahrung zu beantworten und mögliche Lehren aus der ‚stillen Revolution‘ in den USA für die hiesige Energiewende abzuleiten. Ohne Ergebnisse vorwegzunehmen soll auf diese Weise ein Beitrag dazu geleistet werden, die Debatte zu versachlichen und die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden.

Schiefergas als Motor der amerikanischen Energiewende

Die amerikanische Energiepolitik unterscheidet sich für Beobachter vom deutschen und auch europäischen Ansatz insbesondere dadurch, dass Washington keine explizite Klimapolitik mit festen und verbindlichen *Zielvorgaben* verfolgt. Stattdessen setzen die Vereinigten Staaten auf implizite Klimapolitiken, welche sich auf nationaler Ebene weitestgehend in allgemeinen *Zielvorstellungen* erschöpfen. Zwar sind diese mit entsprechenden Anreizsystemen und regulatorischen Maßnahmen unterlegt, doch wird die Übersetzung der energiepolitischen Zielvorstellungen in konkrete politische Maßnahmen auf Ebene der Bundesstaaten höchst unterschiedlich gehandhabt. Nicht zu Unrecht spricht Daniel Yergin, ein führender amerikanischer Energieanalyst, daher von „coalitions of energy policies.“¹⁵

Auf der internationalen Klimakonferenz in Kopenhagen haben sich die Vereinigten Staaten 2009 dennoch verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 auf 83 Prozent der 2005 emittierten Menge zu reduzieren. In seiner Rede zur Lage der Nation am 25. Januar 2011 verkündete Präsident Obama darüber hinaus das „ambitionierte, aber erreichbare“ Ziel, dass die USA bis zum Jahr 2035 80 Prozent ihres Elektrizitätsbedarfes aus „sauberen Energiequellen“ decken werden. Dazu zählt er neben den erneuerbaren Energien (Wind, Solar, Wasser und Biomasse) auch „nuclear power; efficient natural gas; and clean coal.“¹⁶ Anders als Deutschland, welches sich bei seiner Energiewende auf die erneu-

erbaren Energien konzentriert, verfolgen die Vereinigten Staaten also eine stärker diversifizierte Strategie.

Darin zeigt sich eine Präferenz der U.S.-amerikanischen Energiepolitik für Unabhängigkeit und Versorgungssicherheit, die Vorrang gegenüber einer Reduktion der Klimabelastung genießt und folglich auch im *Blueprint for a Secure Energy Future* der U.S.-Regierung als primäres energiepolitisches Ziel benannt wird:

„We need to develop American assets, innovation, and technology so that we can safely and responsibly develop more energy here at home and be a leader in the global energy economy.“¹⁷

Diese Präferenzordnung wird auch in der Öffentlichkeit weitgehend geteilt. In einer aktuellen Umfrage gaben 63 Prozent der Amerikaner an, die Unabhängigkeit Nordamerikas von ausländischen Ölimporten einer Reduktion der Treibhausgase vorzuziehen. Vor diesem Hintergrund genießen auch umweltpolitisch kontroverse Großprojekte, wie etwa die vieldiskutierte Keystone-XL-Pipeline, weiterhin die Unterstützung einer Mehrheit der Amerikaner.¹⁸

Dennoch haben die USA bereits merkliche Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung ihres Energieziels gemacht. Im Jahr 2011 wurden 6,9 Prozent weniger Treibhausgase ausgestoßen als 2005, im folgenden Jahr erreichten die Emissionen den niedrigsten Stand seit 18 Jahren.¹⁹ Ebenfalls 2012 kam eine Studie zu dem Ergebnis, dass die Vereinigten Staaten ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 wahrscheinlich um 16,7 Prozent gegenüber 2005 senken und damit dem von Präsident Obama in Kopenhagen gesetzte Ziel einer siebzehnprozentigen Reduktion sehr nahe kommen könnten.²⁰

Dass dies ohne eine offizielle nationale Klimastrategie erreicht werden konnte, wurde allgemein erstaunt zur Kenntnis genommen: „The surprise is that we appear to be on course to meet that pledge, and that’s a finding that is very different than the ex-

pectation that people are carrying around in the U.S. and internationally“, sagte einer der Autoren der Studie.²¹ Nach nahezu einhelliger Überzeugung der Experten liegt dieser Überraschungserfolg – neben der lahmdenden Konjunktur und neuer Emissionsstandards für Fahrzeuge, Fabriken und Kraftwerke – insbesondere in der Ausbeutung unkonventioneller, heimischer Erdgasvorräte begründet. Durch den Einsatz neuer Technologien, insbesondere des *Hydraulic Fracturing*, und die damit einhergehende Erschließung neuer Lagerstätten konnte diese in den vergangenen Jahren massiv gesteigert werden.²²

Der Schiefergas-Boom

Unter *Hydraulic Fracturing* versteht man ein Verfahren, „unter hohem Druck eine Flüssigkeit durch das Bohrloch hindurch in die Gesteine der Lagerstätte zu pressen und dort ein Netzwerk von kleinen Rissen zu erzeugen, durch die das Erdgas oder Öl aus dem Gestein zur Bohrung strömen kann.“²³ Obschon *Fracking* in den Vereinigten Staaten eine lange Tradition hat (bereits Ende der 1940er Jahre wurden im U.S.-Bundesstaat Kansas erste *Hydraulic Fracturing*-Maßnahmen durchgeführt), blieb der Anteil des Schiefergases an der gesamten nationalen Fördermenge in den USA bis zur Jahrhundertwende verschwindend gering. Erst seit 2006 wird überhaupt in relevantem Maßstab Schiefergas gefördert.²⁴

Wirtschaftlich erfolgreich und energiepolitisch interessant wurde die Schiefergasförderung durch die Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien, die unter der Bezeichnung *Superfracking* zusammengefasst werden. Hierzu zählen insbesondere das horizontale Bohren in der Tiefe, der Einsatz kontrollierter Explosionen sowie die Verwendung neuartiger chemischer Verbindungen zum Öffnen und Offenhalten der Risse im Gestein. Mit diesen Mitteln ist es nun wirtschaftlich möglich, auch solche Öl- und Gasvorkommen zu erschließen, die in dichtem Gestein eingeschlossen sind. Auf dieser Basis konnte seit der Jahrhundertwende die Erschließung und Ausbeutung neuer Schie-

fergasfelder, insbesondere des *Barnett Shale* in Texas und des *Marcellus Shale* im Osten des Landes, sehr schnell und effizient vorangetrieben werden.

Zur Jahrhundertwende betrug der Schiefergasanteil an der gesamten Gasproduktion in den USA noch gerade einmal 1,6 Prozent, fünf Jahre später 4,1 und zehn Jahre später bereits 23 Prozent.²⁵ Im Jahr 2012 schließlich lag der Anteil schon bei 35 Prozent.²⁶ Alleine von 2007 bis 2011 hat sich die Fördermenge von Schiefergas von ca. 2,0 Bio. Kubikfuß (*Trillion Cubic Feet, TCF*) auf ca. 8,0 Bio. Kubikfuß vervierfacht.²⁷ Hinzu kommen ca. 20,0 Bio. Kubikfuß aus vornehmlich traditionellen Quellen. Damit sind die USA bereits heute der weltweit größte Erdgasproduzent.²⁸ Im selben Zeitraum stieg auch der Erdgasverbrauch, allerdings lediglich um 16 Prozent. Damit kam es auch zu einem merklichen Rückgang des Importbedarfs:²⁹ Während die Energy Information Agency (EIA) noch 2007 davon ausging, dass der Bedarf an Flüssiggasimporten innerhalb eines Jahrzehnts um 70 Prozent ansteigen würde, entwickelten sich die Importe in der Realität rückläufig – zwischen 2008 und 2012 sanken sie um rund die Hälfte.³⁰ Inzwischen sagen die Experten der EIA voraus, dass die Vereinigten Staaten ab 2016 selbst Erdgas exportieren und diese Exporte ab 2022 sogar die Importe übersteigen könnten.³¹

In der Folge dieser Entwicklungen kam es in den Vereinigten Staaten zu einem massiven Preisverfall auf dem Gasmarkt. Während auf dem wichtigsten Spot-Markt am Henry Hub in Louisiana 2008 zeitweise noch über 12 USD pro *Million British Thermal Units (MBTU)* zu zahlen waren, liegt der Preis seit 2012 relativ konstant bei etwa 3 bis 4 USD pro MBTU.³² Dies macht den Einsatz von Erdgas für die Stromerzeugung in den Vereinigten Staaten zunehmend wirtschaftlich attraktiv. Seit 2003 hat sich der Anteil von Erdgas an der nationalen Stromproduktion in den Vereinigten Staaten somit von knapp 650.000 MWH (17 Prozent) auf 1.230.700 MWH (30 Prozent) nahezu verdoppelt. Gleichzeitig sank der Anteil der Kohle von 1973.700 MWH (50

Prozent) auf 1.517.200 MWH (37 Prozent).³³ An diesen Zahlen ist abzulesen, dass der verstärkte Einsatz von Gaskraftwerken primär zu Lasten älterer Kohlekraftwerke – mit deutlich schlechterer CO₂-Bilanz – ging.

Dieser Trend wird sich nach Berechnungen des Bipartisan Policy Center weiter fortsetzen:

„Increased demand for electricity is largely met by additional natural gas and renewables capacity. By 2030, cumulative additions of natural gas combined cycle capacity range from 36 to 91 gigawatts across the model scenarios, while additions of renewable electricity generation capacity, primarily from non-hydroelectric renewables, range from 24 to 64 gigawatts.“³⁴

Damit ist davon auszugehen, dass der erwartete Anstieg des Energieverbrauchs nicht notwendig auch zu einer Steigerung der CO₂-Emissionen führen wird.³⁵

Die Erfolgsfaktoren der amerikanischen Energiewende

Bei der Beurteilung der amerikanischen Schiefergasrevolution ist zu bedenken, dass sie in einem Umfeld mit einzigartigen (1) geologischen, (2) rechtlichen, (3) politischen und (4) wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stattfindet. Erst in ihrem Zusammenspiel stellen diese ein tragfähiges Fundament für den gegenwärtigen *Fracking*-Boom dar, sind so jedoch nicht ohne weiteres auf Europa oder Deutschland übertragbar.

(1) *Geologische Rahmenbedingungen.* Auf globaler Ebene schätzt der *National Petroleum Council (NPC)* die Schiefergasreserven mit 16.112 Bio. Kubikfuß mehr als 2,5-mal höher ein, als die konventionellen Gasreserven (6.609 TCF).³⁶ Davon entfallen laut NPC 990 bis 2.305 TCF auf die USA.³⁷ In einer Studie für die EIA vom Mai dieses Jahres beziffert Advanced Resources International die Schiefergasvorräte der USA auf ca. 1.161 TCF.³⁸ Kombiniert mit konventionellen Res-

sourcen in Höhe von 515 bis 1.160 TCF ergibt sich für die USA somit ein Vorrat an förderbarem Erdgas von 1.505 bis 3.465 TCF.³⁹ Laut den Berechnungen des NPC würden diese Vorräte ausreichen, den gegenwärtigen Bedarf für etwa 100 Jahre zu decken.⁴⁰

Die massive Ausweitung der Ausbeutung der Schiefergasvorkommen in den USA in den vergangenen Jahren stellt nach Ansicht der Mehrzahl der Analysten somit keineswegs bereits den Höhepunkt, sondern vielmehr erst den Anfang eines langfristigen Booms dar. Die *U.S. Energy Information Administration* etwa erwartet in ihrem *Annual Energy Outlook 2013*, dass die Fördermenge von Schiefergas sich bis 2040 von derzeit ca. 8,0 Bio. Kubikfuß auf 16,7 Bio. Kubikfuß mehr als verdoppeln wird.⁴¹ Die Ausweitung der Fördermenge wird dadurch begünstigt, dass sich die Lagerstätten des Schiefergases in den USA in besonders günstigen geologischen Lagen befinden – die Gasfelder sind relativ breit, liegen nicht besonders tief und in nicht allzu schwierigem Gestein. Vorteilhaft ist auch, dass sich die Lagerstätten in den USA typischerweise in dünn besiedelten Gegenden befinden und noch dazu in Regionen, die bereits lange Erfahrung mit konventioneller Öl- und Gasförderung haben. Folglich ist hier die notwendige Infrastruktur häufig – jedenfalls in Teilen – bereits vorhanden und die lokale Bevölkerung bereits an Öl- und Gasbohrungen in nächster Nähe ihres Wohnorts gewöhnt. Die im Rahmen umfangreicher Erkundungen gewonnenen Daten ermöglichen es den Gasproduzenten zudem, ihre Aktivitäten auf wirtschaftlich erfolgversprechende Lagerstätten zu konzentrieren.⁴²

Demgegenüber steht in Europa, wo noch keine umfassenden Erkundungen durchgeführt wurden, eine deutlich größere Unsicherheit über die vorhandenen Reserven.⁴³ „Was man hat, sind lediglich Vermutungen, dass in vergleichbaren Schieferformationen auch vergleichbare Vorkommen zu finden sein müssten.“⁴⁴ Sicher scheint nur zu sein, dass eine Euphorie vergleichbar mit jener, die derzeit in den USA grassiert, in Europa wohl mit einer Enttäuschung enden müsste: In

der Rangliste der 10 Länder mit den größten Schiefergasreserven taucht kein europäischer Staat auf.⁴⁵ Zudem sind die Schiefergasfelder in Europa offenbar deutlich kleiner, tiefer gelegen und in Gestein mit hohem Tongehalt, was die Förderung erschwert.⁴⁶

Vor diesem Hintergrund schätzt Advanced Resources International die Menge förderbaren Schiefergases in Europa auf 883 TCF, auf Deutschland entfallen dabei gerade einmal 17 TCF.⁴⁷ Dass derartige Zahlen mit Vorsicht zu genießen sind, zeigt sich jedoch schon an der Tatsache, dass die polnische Regierung ihre Schätzung der nationalen Reserven erst kürzlich auf nur noch 10 Prozent der ursprünglich angenommenen Menge zurückstufen musste.⁴⁸

(2) *Rechtliche Rahmenbedingungen.* Eine wesentliche Grundlage für den Erfolg und die massive Ausweitung der Schiefergasförderung in den USA stellt die nationale Regelung der Schürfrechte dar. Anders als etwa in Deutschland sieht die Rechtslage in den Vereinigten Staaten vor, dass der Eigentümer eines Grundstücks auch die Eigentumsrechte an den darunterliegenden Rohstoffen innehat. Sollten also unter einem Privatgrundstück Schiefergasvorkommen gefunden werden, wird der Grundstückseigentümer direkt an den Gewinnen der Förderunternehmen beteiligt. Auf diese Weise entwickeln viele Grundstückseigentümer, insbesondere in den ländlich geprägten Gegenden des Marcellus Shale, ein Eigeninteresse an der Förderung der Ressourcen – sie werden so zu gewissermaßen natürlichen lokalen Fürsprechern der Fördermaßnahmen:⁴⁹ „Private mineral rights ownership creates a constituency in favor of drilling and helps resist the temptation of government to raise revenues through shale gas drilling.“⁵⁰ Mehr noch war die Regelung der Schürfrechte mitentscheidend dafür, dass die Schiefergasexploration überhaupt wirtschaftlich möglich und unternehmerisch interessant wurde: „Private land ownership offered natural gas firms a way to obtain reasonable returns from their early investments in technology innovations through acquiring land,

proving its potential and then selling it.“⁵¹

Demgegenüber liegen die Eigentumsrechte für unterirdische Rohstoffvorkommen in Europa generell in der öffentlichen Hand. Auf diesem Wege ist es mittels staatlicher Steuerung möglich, die Ausbeutung der Rohstoffe durch die Bereitstellung zusammenhängender Grundstücke zur Bohrung effizienter zu gestalten und durch Abgabe der Rechte unter Marktpreisen eine Starthilfe für eine junge Industrie zu leisten.⁵² Gleichzeitig entfallen so aber auch wesentliche finanzielle Anreize für Grundbesitzer, ihr Land für Bohrungen zugänglich zu machen und die damit einhergehenden Belastungen in Kauf zu nehmen.⁵³ Folglich „ist lokaler Widerstand gegen *Fracking* in Europa eine sehr viel ernster zu nehmende Hürde als in den USA, nicht nur, weil die Europäer in Umweltfragen sensibler scheinen, sondern auch, weil schlicht die Anreize fehlen.“⁵⁴

Neben den generellen Bestimmungen des Eigentumsrechts spiegeln auch die konkreten Bergbauvorschriften in den USA ein generelles Wohlwollen der Bundesregierung gegenüber *Hydraulic Fracturing* wieder. Traditionell werden Explorationslizenzen für große Gasfelder in den Vereinigten Staaten mit relativ vagen Arbeitsvorschriften vergeben, was die Entwicklung und Ausbeutung unkonventioneller Gasvorkommen mit Hilfe des *Fracking* erheblich erleichtert. Insbesondere das sogenannte „Halliburton Loophole“ im Energiegesetz von 2005 begünstigt den Einsatz der Technologie. Diese vom damaligen Vizepräsidenten und ehemaligen Vorstandsvorsitzenden des Energiekonzerns Halliburton durchgesetzte Regelung nimmt *Fracking* explizit von den strengen Bestimmungen des *Clean Water Act* aus und entzieht es so auch weitgehend der regulatorischen Aufsicht der Environmental Protection Agency. Nach massiver öffentlicher Kritik am „Halliburton Loophole“ wird in Washington nun ein spezifisches *Fracking*-Gesetz diskutiert, welches jedenfalls zur Offenlegung der verwendeten Chemikalien verpflichtet. Viele Unternehmen der Branche sind inzwischen allerdings ohnehin schon dazu übergegangen, die von

ihnen eingesetzten Substanzen freiwillig zu deklarieren.⁵⁵

Darüber hinaus gestaltet sich die Regulierung des *Hydraulic Fracturing* im föderalen System der Vereinigten Staaten uneinheitlich – nicht nur weil eine Vielzahl von nationalen, einzelstaatlichen und auch kommunalen Einrichtungen mit der Erarbeitung und Umsetzung von Richtlinien betraut sind, sondern auch, weil es regional oft unterschiedliche Aspekte und Erwägungen sind, welche die öffentliche Debatte bestimmen. Während einige Staaten, wie etwa New York, ein vorläufiges Moratorium für *Hydraulic Fracturing* verhängt haben, haben andere, die es grundsätzlich erlauben, sehr unterschiedliche Bestimmungen und Regularien erlassen. Mit Blick auf die Wasserqualität verlangen beispielsweise Louisiana, Kansas und Colorado die Offenlegung aller eingesetzten chemischen Substanzen, während in Pennsylvania und Michigan nur die giftigen Stoffe deklariert werden müssen. Arkansas fordert verstärkt Kontrollbohrungen zur Überwachung seismischer Aktivitäten, Colorado und Wyoming bestehen auf sogenannten *green completions*, also Vorkehrungen, um den unkontrollierten Austritt insbesondere von Methangas in die Atmosphäre zu minimieren.⁵⁶ Zu diesem Mosaik an öffentlichen Richtlinien und Regeln treten noch zahlreiche freiwillige Standards und Selbstverpflichtungen hinzu, die von verschiedenen Initiativen und Zusammenschlüssen von Industrie und Nichtregierungsorganisation erarbeitet und implementiert werden.

Auch in Europa zeichnet sich ein differenziertes Bild der Regulierung, da beim Abbau von Rohstoffen wie Schiefergas zwar europäische Umweltstandards eingehalten werden müssen, die konkrete Entscheidung über die Lizenzierung von Erkundung und Förderung jedoch bei den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU liegt. Indes ist die Skepsis gegenüber dem *Fracking* keinesfalls in allen europäischen Ländern gleich groß. Während beispielsweise Frankreich ein Verbot und Bulgarien ein Moratorium erlassen haben, treiben andere Staaten, insbesondere Po-

len, die Schiefergaserkundung aktiv voran.⁵⁷ Da in vielen Staaten aber noch keine spezifischen Richtlinien und Regularien erlassen wurden – und auch in Deutschland die Verabschiedung eines Fracking-Gesetzes in der vergangenen Legislaturperiode zunächst gescheitert ist – verlangsamen weiterhin bestehende rechtliche Unsicherheiten einen Ausbau der Schiefergasförderung in Europa nach wie vor erheblich.⁵⁸ Allgemein lässt sich zudem feststellen, dass die einschlägigen Vorschriften bezüglich Umweltschutzes und Wasserqualität in Europa durchaus strenger sind als in den Vereinigten Staaten, wo insbesondere in den Anfangsjahren der Schiefergasförderung eine recht laxe Handhabung der Umweltrichtlinien vorherrschte. Dies „dürfte sich nicht nur auf die Wirtschaftlichkeit der Schiefergas-Produktion auswirken, sondern auch auf die Anforderungen an die verwendeten Technologien sowie den Einsatz und die Offenlegung der Chemikalien.“⁵⁹

(3) *Politische Rahmenbedingungen.* In den USA wird die Schiefergasrevolution gerne als Erfolgsgeschichte des freien Marktes dargestellt.⁶⁰ Insbesondere die mittelständische Firma Mitchell Energy & Development, welche das *Superfracking* in der Entwicklung des Barnett Shale entscheidend weiterentwickelte und marktfähig machte, spielte hierbei eine Schlüsselrolle. Der unternehmerische Erfolg wäre jedoch ohne die massive Förderung und Unterstützung durch die Bundesregierung in Washington undenkbar. Neben dem günstigen rechtlichen und regulatorischen Umfeld profitierte die amerikanische Schiefergasindustrie dabei auch von direkten und indirekten Fördermaßnahmen der Regierung. Diese betrifft insbesondere Forschungs- und Entwicklungsprogramme, Steuervorteile und Anreizpreissysteme sowie eine Politik zur Restrukturierung der Gasindustrie.⁶¹

Seit 1975 förderte das *Department of Energy* Forschung in Bereichen, die zur technischen Grundlage des *Fracking*-Booms werden sollten.⁶² Von besonderer Bedeutung war das *Eastern Gas Shales Program* des Energieministeriums:

„The DOE R&D program in gas shales ... revitalized gas shales drilling and development in the Appalachian (Devonian) Basin, helped initiate development of other previously overlooked gas shale basins, and took the lead in demonstrating much more efficient and lower-cost gas shales production and recovery technology.“⁶³

Insbesondere geschah dies durch die Adaption des horizontalen Bohrens für die Gasindustrie und die Einführung des *massive hydraulic fracturing* (MHF), bei dem besonders große Mengen von Stützmittel zum Einsatz kommen.⁶⁴ Für diese und andere Arbeiten investierte das Energieministerium in drei Jahrzehnten ca. 135 Mio. USD – ein Betrag, den wohl wenige Firmen über einen derart langen Zeitraum für die Erforschung einer Technologie bereitgestellt hätten, von deren Erfolgsaussichten sie zu Beginn mehrheitlich selbst nicht überzeugt waren.⁶⁵ Umso mehr profitierten insbesondere die mittelständischen Unternehmen, von welchen die Schiefergasrevolution schließlich ausgehen sollte, von einer Politik, die ihnen die Ergebnisse der öffentlichen Forschungsarbeiten großzügig und umfassend zugänglich machte.⁶⁶

Neben den Forschungsergebnissen genossen die in der Schiefergasgewinnung tätigen Unternehmen zudem allein zwischen 1980 und 2002 Steuervergünstigungen in Höhe von 10 Mrd. USD. Das Energiegesetz von 1980 gewährte Subventionen in Höhe von 50 Cent pro *Million British Thermal Units* (MBTU) und führte zugleich eine *Intangible Drilling Cost Expensing Rule* ein, welche über 70 Prozent der Entwicklungskosten abdeckte. Gerade für kleinere Firmen mit begrenzten finanziellen Ressourcen ist diese Regelung von besonderer Bedeutung. Im Vergleich zu erneuerbaren Energien, welche alleine 2010 mit direkten und indirekten Subventionen in Höhe von 14,7 Mrd. USD gefördert wurden, nimmt sich die Fördersumme für die Entwicklung der Schiefergasindustrie jedoch schon fast bescheiden aus. Im selben Jahr betragen die Subventionen für die gesamte Öl- und Gasindustrie nicht mehr als 2,8 Mrd. USD.⁶⁷ Damit, wie auch mit Blick auf

die massive staatliche Förderung der Atomenergie nach dem 2. Weltkrieg, wird deutlich, dass die Entwicklung neuer Energieträger, gleich welchen Typs, typischerweise von einer Anschubfinanzierung durch die Regierung abhängig ist, welche die anfänglich hohen Kosten für Forschung und Entwicklung auffängt oder jedenfalls abfedert. So lässt sich auch für die Entwicklung und Kommerzialisierung der *Superfracking*-Technologie ein effektives Zusammenspiel von öffentlicher Förderung und privatem Unternehmertum als wesentlicher Erfolgsfaktor konstatieren.⁶⁸

Ein vergleichbarer Ansatz ist für Europa nicht erkennbar und jedenfalls mittelfristig auch nicht zu erwarten. „Während die Vereinigten Staaten hier bereits in den achtziger Jahren ein Forschungsprogramm aufgelegt haben, ist in Europa in dieser Hinsicht bislang wenig zu sehen.“⁶⁹ Mit Ausnahme kleinerer Förderbeträge in Ungarn und Überlegungen zu möglichen Steuererleichterungen in Großbritannien findet eine öffentliche Förderung der Entwicklung heimischer Schiefergasvorkommen bislang in keinem europäischen Staat statt. Auch die EU-Kommission zeigt mit Verweis auf den Vorrang des freien Marktes bisher keine Bereitschaft, Gelder für Grundlagenforschung bereitzustellen.⁷⁰ Auch in Zukunft ist angesichts nach wie vor unterschiedlicher Positionen zum *Fracking* in den Mitgliedsstaaten keine nennenswerte Unterstützung aus Brüssel zu erwarten.⁷¹

Dies ist nach Ansicht von Experten besonders deshalb problematisch, da unterschiedliche geologische Voraussetzungen „den Schluss nahelegen, dass man neue Technologien benötigen wird, um Schiefergas in Europa in großem Stil zu fördern, ohne europäische Umweltstandards zu verletzen.“⁷² Die langen Vorlaufzeiten in den USA, wo bereits in den 1970er Jahren mit den Forschungsarbeiten begonnen wurde, jedoch erst dreißig Jahre später in nennenswertem Umfang Schiefergas gefördert werden konnte, zeigen, dass trotz der heute vorherrschenden Unsicherheit – und teilweise Ablehnung – im Bereich von Forschung und Entwicklung eine langfristige Perspektive geboten sein mag,

um sich zukünftige Optionen jedenfalls offenzuhalten.

(4) *Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.* Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Schiefergasboom in den USA ist schließlich auch in der weitgehenden Liberalisierung des dortigen Gasmarktes zu sehen. Dieser ist von zahlreichen kleineren und mittleren Unternehmen geprägt, welche im Wettbewerb mit den globalen Energiekonzernen häufig eine höhere Risikobereitschaft und Innovationskraft beweisen (müssen). So waren es insbesondere die Mittelständler, die bereits früh – und deutlich vor den eher risikoaversen ‚Majors‘ – in die Schiefergasförderung einstiegen.⁷³ Damit sind die USA ein sogenannter „Rohstoffbeschaffungs-Gasmarkt“⁷⁴, auf dem eine Vielzahl von Verkäufern und Käufern für ein hohes Maß an Preistransparenz sorgen. Vor diesem Hintergrund boten die hohen Gaspreise auf dem amerikanischen Markt zu Beginn des Jahrhunderts ein wirtschaftliches Umfeld, das die Ausbeutung der Schiefergasreserven aus wirtschaftlicher Sicht profitabel erscheinen ließ.⁷⁵

Demgegenüber wird der europäische Gasmarkt als „Projekt-Beschaffungsmarkt“⁷⁶ beschrieben: Die Industrie wird von wenigen großen Unternehmen dominiert und auch der Zulieferermarkt ist ein amerikanisch dominiertes Oligopol. Diese Strukturen führen zu geringer Preistransparenz und hohen Transaktionskosten.⁷⁷ So sind etwa die Kosten für die Bohrung eines Schiefergas-Brunnens in Polen dreimal so hoch wie in den USA – ein klarer Hinweis auf fehlenden Wettbewerb. Um diesen zu erhöhen und auch die Zustimmung der Bevölkerung zur Schiefergasförderung zu steigern, erscheint es aus Sicht der Analysten dringend geboten, verstärkt auch kleine lokal verwurzelte Firmen in die Industrie einzubinden.⁷⁸

Im Ausbau der Schiefergasförderung konnten die beteiligten Unternehmen in den USA zudem nicht nur auf einer „dynamischen, sehr wettbewerbsfähigen Zulieferindustrie“⁷⁹ aufbauen, sondern auch auf eine bereits gut ausgebaute Infrastruktur zurückgreifen, welche verschiedentlich auch als wesentlicher

Treiber des aktuellen Booms genannt wird. Das Land wird durchzogen von einem extensiven Netzwerk aus Transmissionspipelines, welches auf einer Gesamtlänge von 305.000 Meilen täglich ein Volumen von 80 Mrd. Kubikfuß verarbeiten kann. Zudem stehen 400 unterirdische Gaslagertanks zur Verfügung.⁸⁰ Dieses Netzwerk unterliegt in den USA dem Prinzip des ‚common carriage‘, also freien Zugangs, und steht somit allen Gasproduzenten prinzipiell offen. Experten weisen allerdings darauf hin, dass die erwartete Zunahme der Produktion massive zusätzliche Investitionen im Bereich der Infrastruktur erforderlich machen wird. So wird geschätzt, dass die dezentrale Natur der Schiefergasförderung den Bau von 35.600 Meilen an Transmissionspipelines und zusätzlich mehr als 414.000 Meilen an Zuleitungssystemen, sogenannten *gas gathering lines*, erforderlich macht. Mit deren Bau sind bis zum Jahr 2035 Kosten in Höhe von mehr als 160 Mrd. USD verbunden.⁸¹

Demgegenüber leidet der europäische Energiesektor noch unter einem hohen Maß an Fragmentierung. Auch wenn der einheitliche Europäische Energiemarkt 2014 vollendet sein soll, scheint es doch zweifelhaft, ob bis dahin alle Handelshemmnisse beseitigt und die notwendige Infrastruktur, welche gegenwärtig vor allem für den Import aus Russland ausgelegt ist, bereitsteht.⁸² Für das Pipeline-Netz gilt zudem ein Prinzip von „Drittpartei-Zugängen“⁸³, welches den Gasversorgern den Bau eigener Pipelines auferlegt, um Zugang zu den Märkten zu erhalten, wenn das bestehende Netz ausgelastet ist. Damit sind die Möglichkeiten insbesondere für kleinere, dynamische aber finanzschwache Unternehmen begrenzt, sich wirtschaftlich am Markt zu engagieren.

Die Implikationen der amerikanischen Energiewende

Es sind insbesondere drei Faktoren, welche *Hydraulic Fracturing* aus amerikanischer Perspektive attraktiv erscheinen lassen: Kosten, Klimaschutz und Sicherheit. Während die Schiefergasförderung in all diesen Bereichen

beträchtliche Chancen bietet, gehen damit aus (1) ökonomischer, (2) ökologischer und (3) geopolitischer Perspektive doch auch signifikante Risiken einher.

(1) *Ökonomische Implikationen.* Die Schiefergasrevolution hat in den vergangenen Jahren einen Boom im U.S. Energiesektor ausgelöst, der viele an die „Goldgräberstimmung“ im amerikanischen Westen des ausgehenden 19. Jahrhunderts erinnert.⁸⁴ Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass die Ausbeutung der unkonventionellen Energieressourcen (Öl und Gas) in den USA bis 2020 zu einem Anstieg des amerikanischen BSP um 2,0 bis 3,3 Prozent – oder 370 bis 624 Mrd. USD – führen könnte.⁸⁵ Im Jahr 2010 waren bereits 600.000 U.S.-Amerikaner in der noch jungen Schiefergasindustrie beschäftigt, und bis 2035, schätzt der Brancheninformationsdienst IHS CERA, könnten bis zu 2,4 Mio. Arbeitsplätze entstehen, die direkt oder indirekt mit der Ausbeutung unkonventioneller Energieressourcen verbunden sind.⁸⁶

Gleichzeitig erhöhen die gesunkenen Energiepreise auch die Attraktivität des Industriestandortes Nordamerika, der nach Jahren der Deindustrialisierung und der Produktionsverlagerung ins Ausland nun insbesondere für die energieintensive chemische Industrie, die bisher aufgrund hoher Lohn- und Energiekosten in anderen Ländern und Regionen produzierte, wieder interessant wird:

„Low-cost, abundant domestic natural gas clearly represents a boon to U.S. manufacturers. A wave of reinvestment in gas-based infrastructure is already underway, and recent gas-related investment announcements by the petrochemical, steel, gas-to-liquid fuels, and vehicle tire industries now tally in the tens of billions of dollars.“⁸⁷

Neben dem billigen Erdgas sind für diese Industrien insbesondere auch die sogenannten Natural Gas Liquids interessant, die als Nebenprodukt bei der Gas- und Ölförderung anfallen und den USA somit einen zusätzlichen Standortvorteil sichern dürften.⁸⁸

Trotz der allenthalben spürbaren Euphorie wird jedoch in jüngerer Zeit vermehrt darauf hingewiesen, dass die vermeintliche Reindustrialisierung der Vereinigten Staaten nicht alleine auf den Schiefergas-Boom und seine Nebeneffekte, sondern insbesondere auch auf steigende Lohnkosten und wachsende Sorgen um den Schutz geistigen Eigentums in Asien zurückzuführen ist.⁸⁹ Auch das gegenwärtige Beschäftigungswachstum im Energiesektor ist in den Augen der Skeptiker wesentlich der Wirtschaftskrise geschuldet und wird im Falle einer gesamtwirtschaftlichen Erholung verstärkt zu Lasten anderer Sektoren gehen müssen. An strukturellen Problemen wie der Flexibilität des Arbeitsmarktes und der Qualifikation der Arbeitnehmer werde auch der gegenwärtige Boom im Energiesektor nichts ändern.⁹⁰

Vor allem aber gibt es inzwischen Anzeichen dafür, dass der Dreiklang aus steigendem Angebot, steigender Nachfrage und sinkenden Preisen, welcher der Schiefergasrevolution in den USA zugrunde liegt, langfristig nicht durchzuhalten sein wird. Da das niedrige Preisniveau die Förderung nicht-konventioneller Gasvorkommen teilweise unrentabel gemacht hat, sind seit 2012 ein Ende des Preisverfalls und inzwischen sogar ein leichter Anstieg bei den Gaspreisen festzustellen. Nach Preisen von unter 2 USD pro MBTU im April 2012 waren ein Jahr später über 4 USD pro MBTU zu zahlen.⁹¹ Damit liegt der Gaspreis allerdings noch immer deutlich unterhalb der Gewinnschwelle, welche beim gegenwärtigen Stand der Technik auf 5 bis 8 Dollar taxiert wird.⁹²

Vor diesem Hintergrund stellen sich dringliche Fragen nach der ökonomischen Nachhaltigkeit der amerikanischen Energiewende. Während die gesunkenen Energiepreise, wie dargestellt, durchaus positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben können, bergen sie auch die Gefahr, dass sie das Interesse der Investoren an einem weiteren Ausbau der – zunehmend weniger profitablen – Schiefergasvorkommen hemmen könnten.⁹³ Zu beobachten ist bereits eine Verlagerung der *Fracking*-Aktivitäten in das profitablere

Ölgeschäft, was jedoch den Preisdruck auf dem Gasmarkt noch zusätzlich erhöht, da das bei vielen Ölbohrungen als Nebenprodukt anfallende Gas günstig vermarktet werden kann.⁹⁴

Um die Nachhaltigkeit der amerikanischen Energiewende sicherzustellen, sind somit nicht zuletzt auch politische Entscheidungen gefordert, die einerseits dem gesamtwirtschaftlichen Interesse an niedrigen Energiepreisen, andererseits auch dem Interesse der Investoren an der Wirtschaftlichkeit der Förderung Rechnung tragen. Industriepolitisch geht es dabei vor allem um die Förderung von gasbetriebenen Verkehrsmitteln einerseits und Kraftwerken zur Stromproduktion andererseits. Besondere Aufmerksamkeit erlangte daneben auch die Debatte um den möglichen Export amerikanischen Schiefergases.

Während die USA noch 2005 30 Prozent ihres Energiebedarfs aus dem Ausland importierten, war dieser Wert bis 2011 bereits um ein Drittel gesunken und für 2035 geht die *Energy Information Administration* nun davon aus, dass die Vereinigten Staaten nur noch 10 Prozent ihres Energiebedarfes importieren müssen.⁹⁵ Im Gassektor wird sich die Abhängigkeit der USA von Importen noch schneller und deutlicher verringern. Hier erwartet die EIA inzwischen, dass die USA ab 2016 selbst Erdgas exportieren und diese Exporte ab 2022 sogar die Importe übersteigen könnten;⁹⁶ andere Szenarien sind naturgemäß noch optimistischer und gehen davon aus, dass bereits 2017 mehr Gas exportiert als importiert werden könnte.⁹⁷ Dabei könnten sich die USA teilweise auf bereits vorhandene Infrastruktur stützen: Den Behörden liegen inzwischen mehrere Anträge vor, die ursprünglich für den Import konstruierten Flüssiggas-Terminals für den Export umzurüsten.

Derartige Pläne stoßen in der politischen Debatte jedoch auf erheblichen Widerstand, da sie Befürchtungen nähren, dass der Wettbewerbsvorteil der amerikanischen Wirtschaft durch relativ stabile und niedrige Gas- und Energiepreise zunichte gemacht werden könnte, wenn die verfügbare Gasmenge auf

dem heimischen Markt durch Exporte verknappt würde.⁹⁸ Zwar kommen verschiedene Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass eine Exportstrategie insgesamt keine nennenswerten negativen Auswirkungen auf die amerikanische Volkswirtschaft haben werde und die Steigerung der Gaspreise moderat ausfallen dürfte, doch sind die Befürchtungen der energieintensiven Industrien für die Obama-Administration bisher noch Anlass genug, sich mit der Bescheidung der vorliegenden Anträge für Exportlizenzen zurückzuhalten.⁹⁹

(2) *Ökologische Implikationen.* Auch die ökologischen Implikationen der amerikanischen Energiewende stellen sich derzeit ambivalent dar. Einerseits wird vielfach betont, dass die – durch niedrige Gaspreise bedingte – verstärkte Nutzung von Gaskraftwerken zur Stromerzeugung, welche wesentlich zu Lasten des Energieträgers Kohle geht, eine deutliche Reduktion der CO₂-Emissionen zur Folge hat. Umgekehrt wird allerdings auch auf die potenziell erheblichen, teilweise noch unerforschten Umweltgefahren hingewiesen, die sich aus der *Hydraulic Fracturing* Technologie ergeben.

Von Befürwortern des *Fracking* werden in der politischen Debatte vermehrt auch die positiven Klimateffekte hervorgehoben, welche sich durch die Auswirkungen der verstärkten Nutzung von Erdgas zur Stromerzeugung auf die CO₂-Emissionen ergeben. Von allen fossilen Energieträgern hat Erdgas in der Tat den geringsten Kohlenstoffgehalt. Bei der Verbrennung von Gas entsteht so nur etwa halb so viel Kohlendioxid wie bei der Verbrennung von Kohle. Je mehr der niedrige Gaspreis also dazu führt, dass insbesondere Kohlekraftwerke durch günstigere und effizientere Gaskraftwerke ersetzt werden, desto stärker sinken die CO₂-Emissionen.¹⁰⁰ Tatsächlich sind die amerikanischen CO₂-Emissionen zwischen 2005 und 2012 um zwölf Prozent gesunken, eine Entwicklung, die Experten nicht zuletzt der verstärkten Nutzung von Schiefergas zur Energiegewinnung zuschreiben.¹⁰¹

Analysten warnen jedoch vor allzu großer Euphorie in diesem Bereich. Eine Studie des *Center for American Progress* kommt etwa zu dem Schluss, dass die USA den Scheitelpunkt der Nutzung von Erdgas spätestens 2030 erreichen müssen, wenn sie ihre selbstgesteckten Klimaziele erreichen wollen. Denn es ist in der Tat zwar richtig, dass Erdgas bei der Energieerzeugung eine deutlich positivere CO₂-Bilanz aufweist als Kohle, jedoch sind die CO₂-Emissionen mit ca. 55 Prozent des Wertes für Kohle noch immer erheblich. Zudem ist die Förderung von Schiefergas mit einem höheren Energieaufwand verbunden als die Förderung von konventionellem Gas, weshalb auch die CO₂-Bilanz von Schiefergas schlechter ausfällt. Die zur Einhaltung des globalen 2-Grad-Ziels erforderlichen CO₂-Reduktionen werden über die Schiefergasrevolution alleine also nicht erreicht werden können, so dass das Schiefergas bestenfalls als Brückentechnologie dienen kann – insoweit am 2-Grad-Ziel festgehalten werden soll.¹⁰²

Zudem stehen den – jedenfalls kurz- und mittelfristig – potenziell positiven Auswirkungen der Schiefergasrevolution auf die amerikanischen CO₂-Emissionen auch negative Aspekte gegenüber. Während Erdgas zwar einen relativ geringen Kohlenstoffgehalt aufweist, führt seine Förderung zu Emissionen sogenannter flüchtiger organischer Verbindungen (FOVs), Stickoxid, Schwefeloxid und insbesondere auch von Methan, eines Treibhausgases, dessen Klimateffekte deutlich problematischer sind als jene des CO₂. Da während der gesamten Produktionskette des Schiefergases, von der Förderung bis zur Verbrennung, Methangase in die Atmosphäre austreten, wird von Experten befürchtet, dass die positiven Effekte der CO₂-Einsparung durch den Einsatz von Schiefergas durch das austretende Methan unterminiert werden könnten. Studien zufolge bieten Gaskraftwerke nur dann Klimavorteile gegenüber klassischen Kohlekraftwerken, wenn die Methangasemissionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette unter 3,2 Prozent gehalten werden können. Gegenwärtig beste-

hen noch große Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Methan-Emissionsraten, welche in verschiedenen Studien auf Werte von unter 1 Prozent bis zu 7,9 Prozent taxiert werden. Folglich wird von verschiedenen Seiten in Wissenschaft und Politik bezweifelt, ob die verstärkte Nutzung von Gas in der Energieversorgung tatsächlich einen insgesamt positiven Effekt in der CO₂-Bilanz zur Folge hat.¹⁰³

Vor diesem Hintergrund verlangen verschiedene Staaten inzwischen eine sogenannte *reduced emission completion (REC)* oder *green completion* der Gasquellen, welche durch das Auffangen der austretenden Gase und Flüssigkeiten in einem geschlossenen System die Emissionen von Methan und FOVs an der Quelle deutlich zu senken vermag. Problematisch bleiben aber auch unter diesen Bedingungen weiterhin Austritte entlang der Transportwege, welche etwa durch undichte Leitungen, Ventile und Pumpen verursacht werden können.¹⁰⁴

Neben den Klimaeffekten wird die öffentliche Debatte um die Umweltfolgen des *Fracking* vor allem von der Sorge um eine mögliche Verunreinigung des Grundwassers durch die eingesetzten Chemikalien dominiert. Dabei ist die Gefahr einer direkten Kontamination des Grundwassers relativ gering, da *Fracking* typischerweise 1.800 bis 3.000 Meter unterhalb des Grundwasserspiegels erfolgt. Im Falle einer unzureichenden Versiegelung des Bohrschachtes besteht jedoch die Möglichkeit, dass die mit potenziell gefährlichen Chemikalien versetzte *Fracking*-Flüssigkeit durch Risse in der Betonverkleidung austritt und auf diesem Wege in das Grundwasser gelangt. Bislang konnte ein solcher Fall jedoch noch nicht eindeutig nachgewiesen werden.¹⁰⁵

Potenziell gewichtiger erscheinen daher die Gefahren, die vom oberirdischen Wassermanagement ausgehen. Insbesondere die Lagerung des gebrauchten, mit Chemikalien versetzten Wassers in großen oberirdischen Becken bereitet hierbei Sorgen. Sind diese nicht hinreichend gesichert, besteht die Möglichkeit, dass das verunreinigte Wasser im Boden versickert und auf diesem Wege

das Grundwasser erreicht. Vor diesem Hintergrund wurden in jüngster Zeit verstärkt einzelstaatliche Vorschriften erlassen, welche die Unternehmen verpflichten, oberirdische Lagerstätten mit Isolierungen und Warnsystemen angemessen zu sichern. Zudem wird vermehrt versucht, dem Problem dadurch zu begegnen, dass gebrauchtes und verunreinigtes Wasser nicht oberirdisch, sondern in unterirdischen Hohlräumen entsorgt wird. Diese Methode, warnen Experten allerdings, könnte die Gefahr zunehmender seismischer Aktivität in den betroffenen Gebieten bergen. Tatsächlich ist es im Umfeld einiger unterirdischer Wasserlagerstätten bereits zu seismischen Aktivitäten gekommen, welche bisher jedoch keine größeren Schäden verursacht haben.¹⁰⁶

Diskutiert werden darüber hinaus verschiedene Umwelteffekte zweiter Ordnung, die zwar keine direkten Gefahren, aber doch erhebliche Beeinträchtigungen darstellen. Diese betreffen insbesondere die großen Wassermengen, welche für das *Fracking* benötigt werden. Dadurch sehen Beobachter in einigen Landesteilen die Wasserversorgung potentiell gefährdet, insbesondere aber wasser-nahe Lebensräume und Habitate bedroht.¹⁰⁷ Für die Anwohner im direkten Umfeld der Schiefergaslagerstätten erscheinen hingegen insbesondere die Lärm- und Abgasbelastigung, die mit dem Erschließen der Lagerstätten und dem erhöhten LKW-Verkehr verbunden sind, problematisch.¹⁰⁸

(3) *Geopolitische Implikationen.* Neben den ökonomischen und ökologischen Vorteilen sind es vor allem die geopolitischen Implikationen, welche viele Amerikaner für die Förderung heimischen Schiefergases mittels *Hydraulic Fracturing* einnehmen. Die Perspektive, dass die Vereinigten Staaten innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht nur weitgehend unabhängig von ausländischen Energieimporten, sondern sogar zum Exporteur von Erdgas werden könnten, birgt in der Tat dramatische geopolitische Implikationen: „America’s energy boost is possibly the biggest geopolitical change to hit the world since China’s rise.“¹⁰⁹

Auf volkswirtschaftlicher Ebene trägt die gestiegene Verfügbarkeit billigen heimischen Erdgases zu einer Abnahme des Importbedarfs und damit zu einem Abschmelzen des dramatischen Handelsbilanzdefizits der USA sowie einer Stärkung des Dollars bei. Gleichzeitig werden die USA außenpolitisch unabhängiger von unliebsamen, aber öl- und gasreichen Staaten, wenn sie ihre Energieversorgung weitestgehend selbständig sicherstellen können: „We will no longer be kowtowing to despotic rulers and feudal monarchs whose oil supply lines are crucial to other aspects of our foreign policy. Those tradeoffs will be eliminated“, prohezeit etwa Ed Morse, Analyst bei der Citygroup.¹¹⁰

Die geopolitischen Implikationen der amerikanischen Energiewende sind dabei jedoch keinesfalls so eindeutig – und sicher nicht so eindeutig positiv – zu bewerten, wie dies in den überschwänglichen Reden mancher Politiker und Kommentatoren zunächst erscheinen mag. Schon heute beziehen die USA nur 5 Prozent ihres importierten Öls und gerade einmal 3 Prozent des importierten Gases aus den problematischen Ländern des Mittleren Ostens.¹¹¹ Dem amerikanischen Engagement in dieser Region liegt damit weniger das Interesse an der Sicherung der eigenen Versorgungswege als das generelle Bestreben zugrunde, für Stabilität in der Region und damit auch der globalen Energieversorgung und –preise zu sorgen. Dieses Interessenlage wird absehbar auch ungeachtet der Folgen der Schiefergasrevolution fortbestehen und ein strategischer Rückzug der USA aus der Region daher kaum in Betracht kommen. Die von Präsident Obama angekündigte ‚pazifische Wende‘ der amerikanischen Außenpolitik kann allerdings durchaus als Indiz dafür gedeutet werden, dass die Schiefergasrevolution die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der amerikanischen Außenpolitik vergrößert.

Auch die geopolitische Machtposition, die einige Staaten des Mittleren Ostens, und Saudi-Arabien im Besonderen, aus ihrer Rolle als Energieexporteure ableiten, kommt für die Vereinigten Staaten aller Voraussicht nach nicht in Betracht. Die saudische Position

gründet sich insbesondere auf die staatliche Kontrolle der Energiereserven und die politische Entscheidung, langfristige Investitionen in Produktionskapazitäten zu verzögern und so das Angebot zu verknappen. Gleichzeitig versetzt die Bereitschaft, einen Teil der Produktionskapazität in Reserve zu halten, die Regierung in Riad in die Lage, kurzfristig auf Preisschwankungen zu reagieren und diese für politische Zwecke nutzbar zu machen. Ein derartiges Vorgehen ist in den USA, wo die Entwicklung der unkonventionellen Öl- und Gasvorkommen privatwirtschaftlich organisiert ist, nicht vorstellbar. Angesichts der massiven Investitionskosten, die mit der Erschließung unkonventioneller Öl- und Gasreserven verbunden sind, werden sich die Eigentümer in ihrem Bemühen, die entsprechenden Investitionen zu amortisieren, kaum von politischen Erwägungen leiten lassen.¹¹²

Der Amerikanische Pragmatismus

Trotz der insgesamt günstigen Rahmenbedingungen und überwiegend positiven Effekte wird dem *Fracking* auch in den USA nach wie vor mit einer gehörigen Portion Skepsis begegnet. Organisationen wie *Food and Water Watch* etwa fordern aus Sorge vor möglichen Umweltschäden weiterhin ein vollständiges Verbot des *Hydraulic Fracturing* in den USA.¹¹³ Vor diesem Hintergrund steht der Auf- und Ausbau der amerikanischen Schiefergasindustrie vor besonderen Herausforderungen. Eine Studie des Center for Strategic and International Studies stellt diesbezüglich fest:

„Building large amounts of infrastructure over short periods of time is often met with heightened regulatory scrutiny and public opposition. Midstream infrastructure requires detailed planning and long lead times, as well as a variety of permits, all of which can create a time lag in the build-out. ... Marcellus development is close to demand centers so that transport costs will be lower, but it is also more densely populated, which often makes siting new infrastructure more challenging.“¹¹⁴

Beispiele wie das des Staates New York, wo vor dem Hintergrund massiven öffentlichen Widerstandes gegen die Technologie seit 2008 ein staatsweites *de facto* Moratorium gilt (und zudem über 100 Gemeinden eigene Moratorien verhängt haben), zeigen, dass öffentliche Unterstützung – oder jedenfalls Akzeptanz – eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung von Großprojekten wie dem Ausbau der Schiefergasförderung ist. Diese jedoch stellt sich in den Vereinigten Staaten regional höchst unterschiedlich dar. Während die Skepsis in New York weiterhin sehr hoch ist, berichten Kongreßabgeordnete aus Pennsylvania von nahezu uneingeschränkter Zustimmung zur *Fracking*-Technologie in ihren Wahlkreisen. Auch Lokalpolitiker in den betroffenen Regionen um Pittsburgh geben zu Protokoll, dass die anfängliche Skepsis der Bevölkerung allmählich überwiegender Zustimmung gewichen sei.

Diese Ambivalenz der öffentlichen Meinung spiegelt die zwiespältigen Auswirkungen wider, welche das *Fracking* auf Menschen und Gemeinden vor Ort hat. Positiv werden hier vor allem wirtschaftliche Effekte – die Entstehung neuer Arbeitsplätze im direkten und indirekten Gefolge der Erdgasförderung, Gewinnbeteiligungen lokaler Landbesitzer, höhere Steuereinnahmen und Infrastrukturinvestitionen genannt. Demgegenüber stehen auf der negativen Seite vor allem Umweltfaktoren wie Luftverschmutzung, Lärm- und Verkehrsbelästigungen, Landschaftsverhandlung sowie insgesamt eine Abnahme der Lebensqualität. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze ziehen in kürzester Zeit eine große Zahl von Arbeitern an – ein Ansturm, welchem lokale Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser vielfach nicht gewachsen sind. Spannungen zwischen alteingesessener Bevölkerung und Neuankömmlingen können die Folge sein.¹¹⁵

Der Umgang mit diesen widersprüchlichen Effekten in der öffentlichen Debatte hängt dabei wesentlich von der Qualität der verfügbaren Information und den Möglichkeiten zur Partizipation ab. Verstärkt versuchen die beteiligten Unternehmen daher, sich frühzeitig an der Diskussion vor Ort zu betei-

gen, die Bevölkerung in ausgedehnten Aufklärungskampagnen über ihre Vorhaben zu informieren und lokale Multiplikatoren für ihre Anliegen zu gewinnen. Auf der anderen Seite stehen Bürgerinitiativen und Umweltschutzorganisationen, welche sich verstärkt auch der sozialen Medien bedienen, um auf Probleme aufmerksam zu machen und vor den Gefahren des *Fracking* zu warnen.¹¹⁶

Obschon die Debatte weiterhin engagiert – und teilweise polarisiert – geführt wird, haben sich Pragmatiker auf beiden Seiten inzwischen in Organisationen und Verbänden zusammengeschlossen, um gemeinsam nach tragfähigen, für alle Beteiligten akzeptablen Lösungen zu suchen. So hat beispielsweise das *Center for Sustainable Shale Development* in Pittsburgh, in welchem Vertreter von Unternehmen wie Shell und Consol Energy, von Umweltschutzorganisationen wie dem Environmental Defense Fund und dem Pennsylvania Environmental Council, sowie unabhängige Experten aus Wissenschaft und Stiftungen organisiert sind, eine Reihe von Standards und Richtlinien zur verantwortungsvollen und nachhaltigen Entwicklung der Schiefergasressourcen erarbeitet. Unternehmen können sich im Rahmen eines unabhängigen Zertifizierungsprozesses die Einhaltung dieser Standards bescheinigen lassen.¹¹⁷

Dabei stützen sie sich auch auf die Ergebnisse einer zunehmenden Zahl wissenschaftlicher Forschungsergebnisse, die es inzwischen ermöglichen, eine weitgehend faktenbasierte Debatte über Chancen und Risiken des *Fracking* zu führen. Insbesondere die Regierung in Washington hat – nach ihrer Förderung der technischen Entwicklung des *Fracking* – in den vergangenen Jahren verstärkt in die Erforschung seiner Auswirkungen investiert. So wird insbesondere auch die Entwicklung von „practices for shale extraction to ensure the protection of public health and the environment“ staatlich gefördert.¹¹⁸ Bundesbehörden wie die *Environmental Protection Agency* arbeiten dabei mit unabhängigen Experten zusammen, um Umweltgefahren zu bewerten und ihnen gegebenenfalls angemessen zu begegnen.

Im Zuge dieser Studien wurden vermeintliche Gefahren für Umwelt und Gesundheit, welche anfänglich zu großen Befürchtungen in der Öffentlichkeit führten, in umfangreichen wissenschaftlichen Untersuchungen teilweise relativiert:

„Current research suggests that the risks associated with any one unconventional gas development operation can be adequately managed through a combination of regulation, technology, and recommended practices, but that further collaboration is required to address the regional impacts of large-scale development. Further study may be necessary to contribute to the public knowledge of the cumulative impacts of development on things such as regional hydrology or seismicity.“¹¹⁹

Dabei geht es keinesfalls um eine Negierung der – bekannten und noch unerforschten – Gefahren, sondern um deren realistische Bewertung auf Grundlage wissenschaftlich fundierter Daten und Erkenntnisse. Dies kann helfen, das Augenmerk auf die tatsächlichen Probleme zu lenken. So fokussiert sich die amerikanische Debatte – und auch die Argumentation der Kritiker – inzwischen nicht mehr primär auf die Gefahren für Grund- und Trinkwasser, sondern nimmt verstärkt die problematischen Methan-Emissionen, Gefahren für lokale Ökosysteme und seismische Aktivitäten in den Blick. So trägt eine breite, informierte öffentliche Debatte mit dazu bei, durch nachhaltige Nutzung der heimischen Schiefergasreserven deren Potenzial bestmöglich auszuschöpfen.

Eine Schiefergasrevolution für die deutsche Energiewende?

Als primär politisch motiviertes Projekt verfolgt die Energiewende in Deutschland einen grundsätzlich anderen Pfad als jene in den USA. Das Eckpunktepapier der Bundesregierung sieht vor, „schrittweise bis spätestens Ende 2022 vollständig auf die Stromerzeugung in deutschen Kernkraftwerken [zu] verzichten.“ Gleichzeitig sollen „bis 2020 die

Treibhausgasemissionen um 40 %, bis 2030 um 55 %, bis 2040 um 70 % und bis 2050 um 80 % bis 95 % jeweils gegenüber 1990“ reduziert werden.¹²⁰ Mit diesem hochambitionierten Doppelziel von Atomausstieg und gleichzeitiger CO₂-Reduktion ist die deutsche Energiewende im Kreis der führenden Industrienationen ein einmaliges Projekt.

Trotz der ambitionierten Zielsetzungen und hohen politischen Aufmerksamkeit für das Projekt musste das Umweltbundesamt für das Jahr 2012 erstmals seit Jahren wieder einen Anstieg der Treibhausgasemissionen in Deutschland vermelden: „Insgesamt wurden 2012 rund 931 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente (CO₂-Äq) freigesetzt, 14 Millionen Tonnen mehr als im Vorjahr. Den Anstieg dominieren die CO₂-Emissionen mit einem Plus von 2,0 Prozent.“¹²¹ Als Grund gab die Behörde insbesondere an, dass für die Stromerzeugung mehr Braun- und Steinkohle verbrannt wurde als in den vorausgegangenen Jahren. Während der Anteil vergleichsweise sauberen Erdgases an der deutschen Stromproduktion im Jahr 2012 zurückging, stieg gleichzeitig der Braunkohleanteil um sechs Prozent an.¹²² Im Vergleich mit Erdgas weist Kohle aber eine deutlich schlechtere Klimabilanz auf – bei ihrer Verbrennung werden fast doppelt so viel Kohlendioxid und fünfmal so viele Stickoxide emittiert. Zusätzlich werden in Kohlekraftwerken Schwefeloxide und andere Schwermetalle freigesetzt, welche von Gaskraftwerken gar nicht ausgestoßen werden.¹²³

Damit leidet die deutsche CO₂-Bilanz jedenfalls indirekt unter den Auswirkungen der amerikanischen Energiewende: Durch den verstärkten Einsatz von Schiefergas zur Stromerzeugung in den USA wird ursprünglich für den dortigen Markt bestimmte – und nun nicht mehr benötigte – Kohle nach Europa umgelenkt und hier zu Preisen verkauft, welche die Wettbewerbsfähigkeit relativ unflexibler Kohlekraftwerke mit vergleichsweise hohem CO₂-Ausstoß gegenüber den flexibleren, klimafreundlicheren Gaskraftwerken deutlich erhöhen.¹²⁴ Während der amerikanische Schiefergasboom nämlich

den Weltmarktpreis für Kohle drastisch unter Druck gesetzt hat, lässt sich dies für den Gaspreis nicht behaupten. Zwar kam es 2009 – bedingt durch die globale Rezession und die Umleitung von ursprünglich für die USA bestimmten LNG-Lieferungen – zu einer sogenannten ‚Gasschwemme‘ auf dem europäischen Markt, doch blieb die bestehende Dreiteilung des globalen Gasmarktes zwischen Nordamerika, Eurasien und dem Pazifischen Raum davon weitgehend unberührt. Im Jahr 2012 waren die Gaspreise in Europa somit bis zu fünfmal höher als in den Vereinigten Staaten:¹²⁵ Während Erdgas in den USA teilweise zu Spotmarktpreisen um 2 USD gehandelt wurde, hatte Deutschland für seine Importe im Jahresdurchschnitt über 11 USD zu zahlen.¹²⁶

Dies liegt insbesondere daran, dass die deutsche Gasversorgung weitgehend pipelinegebunden ist und auf langfristigen, ölpreisgebundenen Liefervereinbarungen insbesondere mit Russland basiert. Traditionell abgeschlossen für Zeiträume zwischen 20 und 30 Jahren orientieren sich diese Verträge am Ölpreis und sind vor allem auf Versorgungssicherheit ausgerichtet, verpflichten sie doch einerseits den Produzenten zur garantierten Bereitstellung bestimmter Gasmenge und andererseits den Konsumenten zur Abnahme entsprechender Mengen. Obschon die Liberalisierung des Gasmarktes im Zuge der EU-Gasmarkttrichtlinien zu einer verstärkten Kurzfristorientierung auf dem europäischen Gasmarkt geführt hat, bleiben die deutschen Großversorger ganz überwiegend doch noch „in teuren Langfristverträgen mit Mengen-Abnahmeverpflichtungen gefangen.“¹²⁷ Auch nach dem Auslaufen dieser Verträge sind sinkende Preise kaum zu erwarten. Vielmehr wird die Bundesrepublik sich darauf einstellen müssen, dass ihre Marktmacht gegenüber wesentlichen Produzenten – wie insbesondere Russland – weiter sinken wird. Vor allem induziert durch den wachsenden Bedarf der aufstrebenden Volkswirtschaften im asiatischen Raum sagt die Internationale Energieagentur (IEA) bis 2035 einen Anstieg der globalen Gasnachfrage um fast 50 Prozent voraus.¹²⁸ „Man wird also von einer Po-

sition relativ sinkender Marktanteile aus mit Ländern konkurrieren müssen, die Wachstumsmärkte und steigenden Verbrauch verbuchen“ und damit gegenüber einer Volkswirtschaft, die langfristig nahezu vollständig aus der Verwendung fossiler Energieträger aussteigen will, in der eindeutig besseren Verhandlungsposition sind.¹²⁹ Damit ist in Deutschland und Europa trotz des Schiefergasbooms in den USA jedenfalls mittelfristig kaum mit einem signifikanten Verfall der Gaspreise zu rechnen.¹³⁰

Gleichzeitig ist aber der Strompreis in Deutschland aufgrund der garantierten Einspeisung von Wind- und Solarenergie seit 2011 so massiv gefallen, dass den Energieversorgern in Zeiten hoher Nachfrage vielfach nur das Zuschalten der – kostengünstigeren – Kohlekraftwerke, nicht aber der – flexibleren und klimafreundlicheren – Gaskraftwerke rentabel erscheint.¹³¹ Vor diesem Hintergrund scheuen die Konzerne zunehmend auch Investitionen in moderne Gaskraftwerke, die sich aufgrund immer kürzerer Betriebszeiten betriebswirtschaftlich kaum noch rechnen. Diese Entwicklung steht ganz offenkundig „in eklatantem Widerspruch zu den deutschen Klimazielen und der Energiewende.“¹³²

Vor diesem Hintergrund könnte der Rückgriff auf heimische, unkonventionelle Gasreserven eine sowohl wirtschafts- und energiepolitisch als auch umwelt- und klimapolitisch interessante Option zum Erreichen der Ziele der Energiewende sein. Potenziell böte eine solche Strategie schließlich die Möglichkeit, während der Übergangszeit vom Zeitalter der fossilen Brennstoffe in das Zeitalter der Erneuerbaren Energien auf einen vergleichsweise klimaschonenden Energieträger zurückgreifen zu können. Als Brückentechnologie könnten flexible Gaskraftwerke durch den Einsatz kostengünstigen, heimischen Schiefergases wieder wettbewerbsfähig und damit „ein wichtiger ‚Back-up‘ und ‚Enabler‘ für fluktuierende Erneuerbare Energien“ werden.¹³³ Als Ersatz für Kohlekraftwerke würden sie dabei die nationale CO₂-Bilanz merklich entlasten.

Gleichzeitig würde die Nutzbarmachung heimischer Schiefergasvorräte auch drängende Probleme der Versorgungssicherheit adressieren, die sich aus der einseitigen und langfristigen Bindung an wenige ausländischen Lieferanten (insbes. Russland, Norwegen und die Niederlande) ergeben. Die Gefahren, die eine solche Abhängigkeit birgt, wurden beispielsweise im Winter 2012 deutlich, als der russische Versorger Gasprom angesichts eines massiven Kälteeinbruchs seine Lieferungen nach Deutschland zeitweise einseitig um 10 bis 35 Prozent reduzierte, während gleichzeitig die Nachfrage hierzulande anstieg. Betroffen waren davon nicht nur Privatverbraucher, deren Gasversorgung teilweise unterbrochen wurde, sondern auch mindestens drei Gaskraftwerke, deren erzwungene Abschaltung „das Stromnetz an die Grenze des Belastbaren gebracht“ hat.¹³⁴

Die notwendigen Gasreserven für einen Ausbau der heimischen Förderung wären in Deutschland durchaus vorhanden. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) schätzt die in Deutschland verfügbare, technisch gewinnbare Schiefergasmenge auf 0,7 bis 2,3 Bill. m³ und setzt sie damit deutlich höher an als die konventionellen Erdgasressourcen (0,15 Bill. m³).¹³⁵ Demgegenüber steht ein jährlicher Erdgasverbrauch in Deutschland von ca. 0,087 Bill. m³ im Jahr 2012¹³⁶ – theoretisch könnten die heimischen Schiefergasreserven den nationalen Gasbedarf also für mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte decken.¹³⁷

Dieses Potenzial zu heben erschien angesichts steigender Kosten und Risiken der Energiewende sowohl ökonomisch als auch politisch zunehmend attraktiv. In einer ungewöhnlichen Allianz argumentierten etwa die Vorsitzenden des BDI und der IG BCE, Ulrich Grillo und Michael Vassiliadis, dass *Fracking* in Deutschland „zu Wertschöpfung, Beschäftigung, Wohlstand und zum regionalen Steueraufkommen beitragen“ könne.¹³⁸ Auch führende Mitglieder der schwarz-gelben Bundesregierung sprachen sich Anfang 2013 für eine größere Aufgeschlossenheit gegenüber dem *Hydraulic Fracturing* aus.¹³⁹ Mit

ExxonMobil und Wintershall bekundeten zudem auch zwei Unternehmen ihr Interesse, sich in der Förderung von Schiefergas zu engagieren: „Deutschland braucht Erdgas, und Deutschland hat Erdgas“ argumentiert etwa Exxon-Europa-Chef Dr. Gernot Kalkoffen in einfachen Worten.¹⁴⁰ Nach einem freiwilligen Moratorium zur Konsultation mit Experten und gesellschaftlichen Gruppen wollte sein Unternehmen mit Probebohrungen die Möglichkeiten der Schiefergasförderung in Deutschland erkunden. Denn obschon *Hydraulic Fracturing* in der Bundesrepublik bereits seit den 1950er Jahren zum Einsatz kommt, ist die Methode bisher lediglich auf Sandsteinformationen beschränkt. Zur Erschließung von Lagerstätten in schwerer zugänglichen Tonsteinformationen finden gegenwärtig noch nicht einmal Probebohrungen statt.¹⁴¹

Vor diesem Hintergrund bemühten sich die Regierungsfractionen im Bund Anfang des Jahres 2013 intensiv darum, einen rechtlichen Rahmen für die Entwicklung und den Einsatz des *Hydraulic Fracturing* sowie insbesondere den Umgang mit den eingesetzten Flüssigkeiten und Chemikalien zu schaffen.¹⁴² Bisher existieren gesetzliche Regelungen zur Hebung der heimischen Schiefergasressourcen in Deutschland nämlich bestenfalls in rudimentärer Form, *Fracking* selbst ist praktisch gar nicht geregelt. Vielmehr kommen im Wesentlichen allgemeine Richtlinien des Bergbaurechts nach dem Bundesberggesetz zum Tragen, wonach für die Aufsuchung von Bodenschätzen eine bergrechtliche Erlaubnis und für die Förderung eine bergrechtliche Bewilligung notwendig sind. Diese wird von den – jeweils von den Bundesländern bestimmten – zuständigen Behörden in der Regel im Rahmen eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens vergeben, welches einen Rahmenbetriebsplan, Einzelbetriebspläne für alle Arbeitsschritte und Sonderbetriebspläne für alle geplanten *Fracking*-Maßnahmen erfordert. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ist zudem eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen, „sofern öffentliche Interessen zugleich den Schutz von Rechten

Dritter umfassen oder falls mehr als 300 Personen betroffen sind ... Darüber hinaus kann die Behörde fakultativ eine Öffentlichkeitsbeteiligung verfügen.¹⁴³

Demgegenüber ging der – in Abstimmungen zwischen Bundesumweltminister Altmayer und Wirtschaftsminister Rösler mehrfach verschärfte – Koalitionsentwurf für ein *Fracking*-Gesetz deutlich weiter. Neben einer Umweltverträglichkeitsprüfung und dem Verbot des *Fracking* in Wasserschutzgebieten sollte auch generell ein Einvernehmen mit den Wasserbehörden für Bohrungen nötig sein. Rund um den Trinkwasserspeicher Bodensee sollte *Fracking* ausgeschlossen werden.¹⁴⁴ So hoffte man, sowohl Rechtssicherheit für die an einem Einsatz der Technologie interessierten Unternehmen zu schaffen und gleichzeitig den in der Bevölkerung verbreiteten Sorgen vor einer Verunreinigung des Grundwassers durch die eingesetzten Chemikalien begegnen zu können.¹⁴⁵

Gegen den Gesetzentwurf formierte sich jedoch schnell gesellschaftlicher Widerstand. Bei einigen Beobachtern war offenbar der Eindruck entstanden, dass *Fracking* nach den geplanten Änderungen leichter durchzusetzen sei als vorher; anderen hingegen gingen die vorgesehenen Beschränkungen schlicht nicht weit genug.¹⁴⁶ Nicht zuletzt getrieben durch einprägsame Bilder und Horrorgeschichten hat der zivilgesellschaftliche Widerstand gegen Schiefergasbohrungen und die dadurch befürchteten Umweltschäden hierzulande in den letzten Jahren deutlich zugenommen.¹⁴⁷ So fordern beispielsweise 31 in einer „Vereinigung der Initiativen gegen unkontrollierte Erdgassuche und *Hydraulic, Fracking’ Fracturing* in Deutschland“ organisierte lokale und regionale Gruppen aus Sorge um die Qualität des Grund- und Trinkwassers ein generelles Verbot der Förderung unkonventioneller Gasvorkommen.¹⁴⁸ Ähnliche Forderungen kamen auch aus dem rot-grünen Lager: „Solange es Unklarheit über die Auswirkungen des *Frackings* gibt, muss es flächendeckend verboten bleiben“, sagte etwa ein Sprecher des Umweltministeriums in Stuttgart.¹⁴⁹

Auch aus ökonomischer Sicht gerieten die

Befürworter des *Hydraulic Fracturing* in Deutschland verstärkt unter Druck. So kam eine Umfrage des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung unter 130 Experten der Energiebranche im Januar 2013 zu dem Ergebnis, dass eine Förderung unkonventioneller Gasressourcen in Europa zu den gegenwärtigen Marktpreisen unrentabel sei.¹⁵⁰ Nach Ansicht von Analysten ist es demnach „zweifelhaft, ob es möglich wäre, Schiefergas unter den derzeit gezahlten Importpreisen und potenziell konkurrenzfähig ... zu produzieren. Länder wie Russland oder die USA besitzen hier erhebliche Standortvorteile.“¹⁵¹ Auf dem Höhepunkt der Debatte meldeten sich im Mai 2013 sogar die deutschen Bierbrauer zu Wort, welche fürchteten, dass die vorgesehenen Regelungen nicht ausreichten, „um die erforderliche Sicherheit für die Trinkwasserversorgung sicherzustellen und den Anforderungen an das Reinheitsgebot für Bier Rechnung zu tragen.“¹⁵²

Unter dem Eindruck wachsenden öffentlichen Drucks ließen derartige Einschätzungen die Skepsis auch innerhalb der Koalition wachsen. Während insbesondere die FDP weiterhin die ökonomischen Chancen der Schiefergasförderung betonte, wurde auf Seiten der Union die Befürchtung laut, dass sich eine anhaltende Diskussion über die umstrittene Technologie negativ auf das eigene Abschneiden bei der Bundestagswahl im Herbst auswirken könnte. Vor diesem Hintergrund entschied die Unionsfraktion, den Gesetzentwurf in der 17. Legislaturperiode nicht mehr in den Bundestag einzubringen.¹⁵³

Damit verlagerte sich die Initiative zunächst auf die europäische Ebene: Nach dem absehbaren Scheitern der deutschen Initiative kündigte Energiekommissar Günther Oettinger Vorschläge zur Förderung von Erdgas aus schwer zugänglichen Gesteinsschichten an. Insbesondere solle eine Rechtsgrundlage „für Demonstrationsprojekte und für die praktische Erprobung“ des *Hydraulic Fracturing* in der Europäischen Union erarbeitet werden, um so größere Klarheit über die Wirtschaftlichkeit dieser Art der Erdgasförderung zu gewinnen.¹⁵⁴ Deutlich skeptischer zeigte

sich allerdings das Europäische Parlament, welches bei Beratungen zur Umweltverträglichkeitsrichtlinie im Oktober mehrheitlich dafür votierte, „dass vor jedem *Fracking*-Projekt zwangsläufig eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss.“¹⁵⁵ Zudem solle „die Öffentlichkeit ... umfassend informiert werden und über den Ablauf der Projekte auf den Laufenden gehalten werden.“¹⁵⁶

Ähnlich positioniert sich auch die neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD in Berlin, welche durch Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz und der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bergbaulicher Vorhaben kurzfristig sicherstellen will, dass künftig „vor Zulassung von Maßnahmen zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten mittels *Fracking* eine obligatorische UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung“ erfolgen.¹⁵⁷ Derzeit sieht die Koalition aufgrund ungeklärter Fragen zu den Auswirkungen chemischer Substanzen in der *Frack*-Flüssigkeit auf Mensch, Natur und Umwelt jedoch keine hinreichende Grundlage, um Anträge auf Genehmigung von *Hydraulic Fracturing* positiv zu bescheiden. Bevor dies geschehen könne, müsse zunächst in einem inklusiven und transparenten Prozess unter Beteiligung der Länder, der Wissenschaft und der Unternehmen die notwendige Datengrundlage zur Bewertung erarbeitet und zweifelsfrei geklärt werden, dass eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit durch *Fracking* nicht zu befürchten ist.¹⁵⁸ Die Verwendung potenziell umweltgefährdender Substanzen will die Koalition laut Katherina Reiche, CDU-Verhandlungsführerin der Koalitionsarbeitsgruppe Umwelt, auf keinen Fall gestatten.¹⁵⁹ Damit setzen sich Union und SPD faktisch für ein Moratorium bis zur vollständigen und befriedigenden Klärung der offenen Fragen und wissenschaftlichen Bestätigung der Unbedenklichkeit des *Fracking* ein. Ein großflächiger Einstieg in die Schiefergasförderung ist auf absehbare Zeit somit weder in Deutschland noch Europa zu erwarten.

Amerika als Modell?

Nach einer anfänglichen Euphorie „wächst in Europa die Erkenntnis, dass es sehr schwierig wird, die Erfahrungen aus den USA auf Europa zu übertragen.“¹⁶⁰ Tatsächlich hat die hier unternommene vergleichende Untersuchung gezeigt, dass wesentliche Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren der amerikanischen Schiefergas-Revolution in Deutschland und Europa nicht im gleichen Maße gegeben sind: Die Schiefergasreserven in den USA sind reichhaltiger und leichter zugänglich als diesseits des Atlantiks. Die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für das *Fracking* sind in den USA insbesondere im Bereich der Schürfrechte und Umweltgesetzgebung günstiger als hierzulande. Auch die großzügige wissenschaftliche und finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand, die wesentliche Anschubhilfe für die amerikanische Schiefergasindustrie lieferte, ist in Deutschland und Europa auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Schließlich sind hier auch die notwendigen industriellen und infrastrukturellen Voraussetzungen, die in den USA eine innovative, dynamische und wettbewerbsfähige Gasbranche haben entstehen lassen, nicht ohne weiteres gegeben oder nachzubilden.

Ferner stellen sich auch die ökonomischen, ökologischen und geopolitischen Implikationen, welche als Motivation und Motor der amerikanischen Schiefergas-Revolution gelten können, in Deutschland und Europa deutlich weniger positiv dar als in den Vereinigten Staaten: Trotz des drastischen transatlantischen Preisgefälles und der langfristigen Lieferverträge, mit denen ein Großteil der deutschen Erdgasimporte an den Ölpreis gebunden bleibt, ist der Gaspreis hierzulande weiterhin zu niedrig, um *Fracking* angesichts hoher Sicherheits- und Umweltauflagen wirtschaftlich erscheinen zu lassen. Gegenwärtig können die Gewinnhoffnungen der Gasindustrie nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Förderkosten von Schiefergas typischerweise noch immer über jenen für konventio-

nelles Gas liegen, welches über die vorhandene Pipeline-Infrastruktur kostengünstig nach Europa transportiert werden kann. Solange aber eine wirtschaftliche Förderung der heimischen Schiefergasreserven nicht möglich ist, bleibt insbesondere die Verbrennung von Kohle zur Stromerzeugung eine ökonomisch interessante Alternative. Dies gilt umso mehr, da die in den USA nicht mehr benötigte Kohle nach Europa umgelenkt und hier zu Preisen angeboten wird, welche die Wettbewerbsfähigkeit von Gas und Gaskraftwerken weiter unterminieren.

Insbesondere dieser Faktor wirkt sich auch im Klimabereich negativ aus, denn angesichts hoher Subventionen für Erneuerbare Energien und niedriger Kohlepreise besteht durchaus die Gefahr, dass ein Ausbau der Gasproduktion nicht wie in den USA zu Lasten der – klimaschädlichen aber günstigen – Kohlekraft, sondern auf Kosten – klimafreundlicher aber teurer – Solar- und Windkraftanlagen ginge.¹⁶¹ Damit aber würden nicht nur die Opportunitätskosten der deutschen Energiewende erhöht, sondern auch die globale Klimabilanz keinesfalls verbessert. Selbst wenn politische Maßnahmen im nationalen Rahmen zu einer Begrenzung des Kohleverbrauchs führen sollten, würde das hier nicht mehr benötigte Brennmaterial lediglich auf andere Märkte umgelenkt und sich zu Lasten der dortigen nationalen CO₂-Bilanzen auswirken – ähnlich wie dies auch mit der überschüssigen Kohle aus den USA bereits geschieht.

Auch geopolitisch bietet eine Förderung heimischen Schiefergases in Europa weniger eindeutige Vorteile als in den USA, wo die Förderung unkonventioneller Öl- und Gasreserven langfristig zu einer – jedenfalls weitgehenden – Unabhängigkeit von Importen führen könnte. Dafür reichen jedoch die hier vorhandenen Reserven absehbar nicht aus; für einen Großteil seines Energiebedarfs bliebe Deutschland nach wie vor auf Einfuhren angewiesen. Heimisches Schiefergas könnte bestenfalls einen Teil der Importe ersetzen bzw. die angesichts schwindender nationaler konventioneller Reserven zunehmende Ab-

hängigkeit von Importen hinauszögern. Dessen ungeachtet würde aber die Marktmacht von Importeuren wie Deutschland gegenüber den großen Produzenten im Wettbewerb mit aufstrebenden Ökonomien und ihrem wachsenden Energiehunger weiter sinken. Statt größerer Unabhängigkeit könnte die Zukunft für Europa – und insbesondere das rohstoffarme Deutschland – folglich eine noch größere Abhängigkeit von den Produzentländern und die damit verbundenen politischen Zugeständnisse bedeuten.

Tatsächlich sprechen also gute Argumente gegen einen schnellen – und vielleicht über-eilten – Einstieg in eine umstrittene Technologie, deren Vor- und Nachteile sich in Deutschland und Europa aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen anders darstellen als in den USA. Angesichts größerer Hürden und potentiell geringerer Erträge kann es somit auch nicht verwundern, dass die Schiefergasförderung in Deutschland auf größere Widerstände stößt als in den USA. Im derzeitigen Umfeld spricht vor dem Hintergrund anhaltend niedriger Zinsen, politischer Widerstände, wirtschaftlicher und ökologischer Zweifel wenig dafür, mit dem Ausbau der heimischen Schiefergasförderung übereilt voranzuschreiten.¹⁶²

Dies sollte jedoch nicht dazu verleiten, die Diskussion über den Abbau heimischen Schiefergases auf die lange Bank zu schieben. Die Entwicklung eines *Fracking*-Verfahrens, das ohne die Verwendung giftiger Chemikalien auskommt, könnte in Verbindung mit anhaltend hohen Kosten für die deutsche Energiewende durchaus zu einem Wandel der öffentlichen Einstellung zur Schiefergasförderung führen. Die amerikanischen Investoren, die noch vor wenigen Jahren große Summen in Importterminals für Flüssiggas steckten, wissen, dass derartige Entwicklungen sehr schnell ablaufen können. Es erscheint daher geboten, möglichst bald eine nationale und europäische Debatte über das gewünschte Maß an Versorgungssicherheit zu beginnen und auf dieser Basis entsprechende Strategien zu entwickeln. In diesem Rahmen wären durch Probebohrungen sowie Ent-

wicklungsarbeit auch Untersuchungen über die technische Machbarkeit eines künftigen, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Abbaus heimischen Schiefergases anzustellen.

Für die Ausgestaltung und Umsetzung eines solchen Prozesses ist die amerikanische Erfahrung, trotz der unterschiedlichen Ausgangssituationen, potenziell instruktiv. Gerade vor dem Hintergrund einer Debatte, welche in Deutschland und Europa nach wie vor sehr emotional und polarisiert geführt wird, kann sich hier ein Blick über den Atlantik lohnen. Dort hat sich inzwischen ein pragmatischer Ansatz im Umgang mit den – technischen, wirtschaftlichen und politischen – Herausforderungen der Schiefergasförderung weitgehend durchgesetzt und wesentlich zur Versachlichung der – anfänglich, und in einzelnen Staaten noch immer, hoch-emotionalen – Debatte beigetragen: Dank umfangreicher staatlich geförderter Forschungsprojekte zu den Umweltgefahren des *Fracking* findet die Diskussion in den USA inzwischen auf Basis weitgehend gesicherter und allgemein anerkannter Fakten statt. Dies hat sowohl auf Seiten der Kritiker als auch im Lager der Industrie zu einem Umdenken geführt und pragmatische Zusammenarbeit bei der Erarbeitung freiwilliger Standards zur nachhaltigen Entwicklung und Ausbeutung der nationalen Schiefergasvorkommen ermöglicht, die in vielen Fällen zu konkreten Verbesserungen geführt hat. Die frühzeitige Information der lokalen Bevölkerung und die enge Einbindung ihrer Repräsentanten in die Planungen der Unternehmen haben zudem dafür gesorgt, dass die Technologie von den betroffenen Bürgern besser verstanden und weitgehend akzeptiert wird.

In Ergänzung zur Erarbeitung klarer gesetzlicher Richtlinien und Rahmenbedingungen mag ein derartig strukturierter, eigenverantwortlich organisierter gesellschaftlicher Diskurs auch für Deutschland als sinnvoller Weg erscheinen. Hierzulande ziehen sich Unternehmen und Investoren weiterhin allzu oft auf die Bestimmungen eines stark formalisierten, vielfach undurchsichtigen Pla-

nungsrechts und weitgehend intransparente Absprachen mit der Politik zurück. Ein direkter, offener Austausch mit den betroffenen Bürgern findet entweder gar nicht statt oder bleibt weitestgehend unidirektional. Dabei zeigt die amerikanische Erfahrung, dass die frühzeitige Einbindung lokaler und funktionaler Interessengruppen in den Entscheidungsprozess zu Ergebnissen führen könnte, die für beide Seiten von Vorteil sind.

Sollten sich die Verantwortlichen hierzulande stärker für einen solchen breit angelegten Diskurs öffnen, könnte dies die öffentliche Akzeptanz nicht nur des *Hydraulic Fracturing*, sondern auch anderer mit der Energiewende verbundener Großprojekte stärken helfen. Das von Exxon Mobil und Wintershall in Aussicht gestellte *Fracking*-Moratorium zur Konsultation mit Experten und gesellschaftlichen Gruppen und die von der Bundesregierung vorgeschlagene ‚Bürgerdividende,‘ mit der sich Anwohner an neu zu bauenden Hochspannungsleitungen finanziell beteiligen können sind erste, positive Anzeichen einer zunehmenden Bereitschaft der wirtschaftlich und politisch Verantwortlichen, sich pragmatisch in diese Richtung zu bewegen.

Anmerkungen

- 1 Kirsten Westphal: Nichtkonventionelles Öl und Gas – Folgen für das globale Machtgefüge, SWP-Aktuell 16, Februar 2013, S. 8.
- 2 Gleichzeitig ist auch in der Ölindustrie ein deutlicher Anstieg der Förderung zu verzeichnen. Auf diese Entwicklung kann und soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden.
- 3 Zitiert nach Michael Levy: Think Again: The American Energy Boom, Foreign Policy, Juli/August 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/18/think_again_the_american_energy_boom.

- 4 Siehe Martin Ganslmeier: Die USA im Fracking-Fieber, Tagesschau, 9. Februar 2013, <http://www.tagesschau.de/ausland/fracking108.html>.
- 5 Siehe U.S. Energy Information Administration: Energy-related carbon dioxide emissions declined in 2012, 5. April 2013, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=10691>.
- 6 Peter Altmaier: Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Februar 2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/energiepolitik/umweltminister-altmaier-energiewende-koennte-bis-zu-einer-billion-euro-kosten-12086525.html>.
- 7 Siehe Michael Bauchmüller: Korridore des Zorns, Süddeutsche Zeitung, 26. November 2012, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/neue-stromtrassen-korridore-des-zorns-1.1533841>.
- 8 Siehe Umweltbundesamt: Treibhausgasausstoß im Jahr 2012 um 1,6 Prozent gestiegen, 25. Februar 2013, <http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/treibhausgasausstoss-im-jahr-2012-um-16-prozent>.
- 9 Siehe etwa Gegen-Gasbohren.de: Die Förderung unkonventioneller Gasvorkommen muss verboten werden, 31. Dezember 2011, <http://www.gegen-gasbohren.de/aktionen-forderungen-und-ziele/die-foerderung-unkonventioneller-gasvorkommen-muss-verboten-werden/>.
- 10 Siehe Umweltbundesamt: Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten, August 2012, S. D3-4.
- 11 Kirsten Westphal bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) etwa hat sich seit 2012 in mehreren Publikationen intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt.
- 12 Zu nennen ist hier insbesondere eine Sondernummer der Zeitschrift Internationale Politik zum Thema „Rohstoff-Revolution“ aus dem März/April 2013.
- 13 Siehe etwa Levy: Think Again; Lisa A. Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas: A Report of the CSIS Energy and National Security Program, Washington D.C. 2013; Zhongmin Wang/Alan Krupnick: US Shale Gas Development: What Led to the Boom?, Resources for the Future Issue Brief 13-04, Mai 2013.
- 14 In wesentlichen Teilen beruht diese Untersuchung auch auf den Ergebnissen einer Forschungsreise in die Vereinigten Staaten, welche die Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik vom 24. bis 28. Juni 2013 unternahm. Die Erkenntnisse der in diesem Rahmen geführten Gespräche mit Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fließen in die Analyse mit ein.
- 15 David Rothkopf/Daniel Yergin: A Slow-Motion revolution that is Changing the World: An Interview with Daniel Yergin, Foreign Policy, 4. Oktober 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/04/daniel_yergin_interview.
- 16 The White House: Blueprint for a Secure Energy Future, Washington D.C. 2011, S. 32.
- 17 Ebd., S. 4.
- 18 Siehe Nanos Research: Reducing reliance on foreign oil trumps reducing greenhouse gases in importance, 2013, <http://>

- www.nanosresearch.com/library/polls/POLNAT-W12-T575E.pdf.
- 19 Siehe Susanne Dröge/Kirsten Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, SWP aktuell 44, Berlin, Juli 2013, S. 2; Bill Sweet, U.S. Greenhouse Gas Emissions at Eighteen-Year Low, IEEE Spectrum, 7. Februar 2013.
 - 20 Siehe Dallas Burtraw/Matt Woerman: US Status on Climate Change Mitigation, RFF Discussion Paper 12-48, Washington D.C., Oktober 2012, S. 1.
 - 21 Zitiert in Robert S. Eshelman: U.S. May Come Close to 2020 Greenhouse Gas Emission Target, Scientific American, 24. Oktober 2012, <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=us-may-come-close-to-2020-greenhouse-gas-emission-target>.
 - 22 Siehe ebd.
 - 23 Geoforschungszentrum Potsdam: Shale Gas Information Platform: Was ist Hydraulic Fracturing?, <http://www.shale-gas-information-platform.org/de/was-ist-schiefergas/was-ist-hydraulic-fracturing.html>.
 - 24 Siehe Paul Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, Internationale Politik, März/April 2013, S. 8-15, S. 8.
 - 25 Siehe Wang/Krupnick: US Shale Gas Development, S. 1.
 - 26 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 8.
 - 27 Siehe U.S. Energy Information Administration: Shale Gas Production, 2013, http://www.eia.gov/dnav/ng/ng_prod_shalegas_s1_a.htm. Letzte verfügbare Daten für 2011.
 - 28 Siehe Barack Obama: Remarks by the President on Climate Change, Washington D.C. 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change>; Darryl Banks/Gwynne Taraska: U.S. Natural Gas Use Must Peak by 2030, Center for American Progress, Washington D.C., Juli 2013, S. 4.
 - 29 Siehe Banks/Taraska: U.S. Natural Gas Use Must Peak by 2030, S. 6.
 - 30 Siehe Dröge/Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, S. 2, 5.
 - 31 Siehe U.S. Energy Information Administration: Annual Energy Outlook 2013, Washington D.C. 2013.
 - 32 Siehe Banks/Taraska: U.S. Natural Gas Use Must Peak by 2030, S. 6.
 - 33 Siehe U.S. Energy Information Administration: Net Generation by Energy Source: Total (All Sectors), 2003-July 2013, 2013, http://www.eia.gov/electricity/monthly/epm_table_grapher.cfm?t=epmt_1_01. Siehe auch Bipartisan Policy Center: New Dynamics of the U.S. Natural Gas Market, Mai 2013, S. 26.
 - 34 Ebd., S. 11.
 - 35 Siehe ebd., S. 10.
 - 36 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 11.
 - 37 Siehe National Petroleum Council: Prudent Development: Realizing the Potential of North America's Abundant National Oil and Gas Reserves, Washington D.C. 2011, S. 10, 69, 73.
 - 38 Siehe U.S. Energy Information Administration: Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States, Juni 2013, S. 1-6.
 - 39 Siehe National Petroleum Council: Prudent Development, S. 10, 69, 69.

- 40 Siehe ebd., S. 10, 69, 8.
- 41 Siehe U.S. Energy Information Administration: What is Shale Gas and Why is it Important?, 5. Dezember 2012, http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/about_shale_gas.cfm.
- 42 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 8-15, 12; Wang/Krupnick: US Shale Gas Development, S. 11.
- 43 Siehe ebd., S. 12.
- 44 Daniel Gros/Jonas Teusch: Abwarten und Gas importieren, Internationale Politik, März/April 2013, S. 24-29, S. 24.
- 45 Siehe U.S. Energy Information Administration: Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources, S. 10.
- 46 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 47 Siehe U.S. Energy Information Administration: Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources, S. 1-7.
- 48 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 49 Ebd., S. 12.
- 50 Wang/Krupnick: US Shale Gas Development, S. 12.
- 51 Ebd., S. 10.
- 52 Siehe ebd., S. 12.
- 53 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 54 Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 25.
- 55 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 11-12; The New York Times: The Halliburton Loophole, 2. November 2009, <http://www.nytimes.com/2009/11/03/opinion/03tue3.html>.
- 56 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 28.
- 57 Siehe Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 26.
- 58 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 59 Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 26. Schon heute fordern etwa die polnische und die britische Umweltbehörde eine vollständige Offenlegung der verwendeten Substanzen. Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 60 Siehe exemplarisch Barnett Shale Energy Education Council: U.S. Carbon Emissions are Declining Thanks to Natural Gas and the Free Market, 24. Juli 2012, <http://www.bseec.org/content/us-carbon-emissions-are-declining-thanks-natural-gas-and-free-market#sthash.cEnid4es.dpuf>.
- 61 Wang/Krupnick: US Shale Gas Development: What Led to the Boom?, S. 2-3.
- 62 Ebd., S. 4-5.
- 63 National Energy Technology Laboratory: DOE's Unconventional Gas Research Programs 1976-1995, Januar 2007, S. 19.
- 64 Siehe Wang/Krupnick: US Shale Gas Development: What Led to the Boom?, S. 5.
- 65 Siehe Kevin Begos: Fracking Developed With Decades Of Government Investment, The Huffington Post, 26. September 2012, http://www.huffingtonpost.com/2012/09/23/fracking-developed-government_n_1907178.html.

- 66 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 8, 12.
- 67 Siehe Begos: Fracking Developed With Decades Of Government Investment; Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 12.
- 68 Siehe Wang/Krupnick: US Shale Gas Development: What Led to the Boom?, S. 2.
- 69 Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 27.
- 70 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 71 Siehe Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 27.
- 72 Ebd., S. 27.
- 73 Siehe ebd., S. 26.
- 74 Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 12.
- 75 Wang/Krupnick: US Shale Gas Development: What Led to the Boom?, S. 2.
- 76 Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 77 Siehe ebd., S. 13.
- 78 Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 26.
- 79 Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 12.
- 80 Siehe U.S. Energy Information Administration: About U.S. Natural Gas Pipelines, http://www.eia.gov/pub/oil_gas/natural_gas/analysis_publications/ngpipeline/index.html; Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 12.
- 81 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 12, 18; Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 12; Wang/Krupnick: US Shale Gas Development: What Led to the Boom?, S. 11.
- 82 Siehe Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 26.
- 83 Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 13.
- 84 Jens Jüttner: Der Schatz aus dem Schieferstein, Focus Money, 3. April 2013, http://www.focus.de/finanzen/boerse/schiefergas-der-schatz-aus-dem-schieferstein_aid_952510.html.
- 85 Dieser Effekt setzt sich – in einem mittleren Szenario – zusammen aus bis zu 274 Mrd. USD (1,4 Prozent des BSP) zusätzlicher Erträge der Energieförderung selbst, bis zu 260 Mrd. USD (1,3 Prozent des BSP) sogenannter Multiplikatoren effekte (den durch erhöhte wirtschaftliche Aktivität angetriebenen Anstieg von Wohlstand, Konsum und Investitionen) und bis zu 91 Mrd. USD (0,5 Prozent des BSP) Effizienzgewinnen beim Verbrauch. Siehe Edward L. Morse: Energy 2020: North America, the New Middle East, Center for Strategic and International Studies Global Security Forum, Washington D.C. 2012, S. 16.
- 86 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 14. Andere Experten sind sogar noch optimistischer. Siehe Levy: Think Again.
- 87 Bipartisan Policy Center: New Dynamics of the U.S. Natural Gas Market, S. 25.
- 88 Siehe ebd., S. 10.

- 89 Siehe Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, S. 3.
- 90 Siehe Levy: Think Again.
- 91 U.S. Energy Information Administration: Henry Hub Gulf Coast Natural Gas Spot Price, 9. Oktober 2013, <http://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdd.htm>.
- 92 Siehe Dröge/Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, S. 3.
- 93 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 16.
- 94 Siehe Westphal: Nichtkonventionelles Öl und Gas, S. 2.
- 95 Siehe U.S. Energy Information Administration: Energy Productions and Imports, Washington D.C. 2012, http://www.eia.gov/forecasts/aeo/er/early_production.cfm.
- 96 Siehe U.S. Energy Information Administration: Annual Energy Outlook 2013.
- 97 Bipartisan Policy Center: New Dynamics of the U.S. Natural Gas Market, S. 9.
- 98 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 12.
- 99 Siehe Bipartisan Policy Center: New Dynamics of the U.S. Natural Gas Market, S. 10; W. David Montgomery et al.: Macroeconomic Impacts of LNG Exports from the United States, NERA Energy Consulting, Washington D.C. 2012, S. 2, http://energy.gov/sites/prod/files/2013/04/f0/nera_lng_report.pdf.
- 100 Siehe Levy: Think Again.
- 101 Siehe Russell Gold: Rise in U.S. Gas Production Fuels Unexpected Plunge in Emissions, The Wall Street Journal, 18. April 2013, <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324763404578430751849503848.html#>. Einen wesentlichen Anteil hieran haben auch Verbesserungen im Bereich der Energieeffizienz. Siehe David Rothkopf/Daniel Yergin: A Slow-Motion revolution that is Changing the World: An Interview with Daniel Yergin, Foreign Policy, 4. Oktober 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/04/daniel_yergin_interview.
- 102 Siehe Banks/Taraska: U.S. Natural Gas Use Must Peak by 2030, S. 3, 9; Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 11.
- 103 Siehe Banks/Taraska: U.S. Natural Gas Use Must Peak by 2030, S. 8; Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 23-24.
- 104 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 24.
- 105 Siehe ebd., S. 23.
- 106 Siehe ebd., S. 24-25.
- 107 Siehe U.S. Energy Information Administration: What is Shale Gas and Why is it Important?
- 108 Siehe Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 26.
- 109 David Rothkopf: Cursed With Plenty, Foreign Policy, 2. Januar 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/02/cursed_with_plenty.

- 110 Zitiert nach Steve Levine: The Era of Oil Abundance, Foreign Policy, 17. Juli 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/17/the_era_of_oil_abundance; Westphal: Nichtkonventionelles Öl und Gas, S. 3.
- 111 Stand 2010. Siehe U.S. Energy Information Administration: International Energy Statistics, <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=3&pid=26&aid=3>.
- 112 Siehe Michael Levy: Think Again.
- 113 Siehe Food/Water Watch: Fracking, <http://www.foodandwaterwatch.org/water/fracking/>.
- 114 Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 12.
- 115 Siehe ebd., S. 35.
- 116 Dies kann freilich auch dazu führen, dass unbegründete Ängste vor Phänomenen und Problemen geschürt werden, die aus verschiedenen Faktoren lokal begrenzt sind. Siehe ebd., S. 35.
- 117 Siehe Center for Sustainable Shale Development: About the Center for Sustainable Shale Development (CSSD), ohne Datum, <https://www.sustainable-shale.org/about/>.
- 118 The White House: Blueprint for a Secure Energy Future, S. 13.
- 119 Hoyland et al.: Realizing the Potential of U.S. Unconventional Natural Gas, S. 21.
- 120 Bundesregierung: Der Weg zur Energie der Zukunft - sicher, bezahlbar und umweltfreundlich: Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Energiewende, Berlin, 6. Juni 2011, <http://www.bmu.de/themen/klima-energie/energiewende/beschluesse-und-massnahmen/der-weg-zur-energie-der-zukunft-sicher-bezahlbar-und-umweltfreundlich/>.
- 121 Umweltbundesamt: Treibhausgasausstoß im Jahr 2012.
- 122 Siehe Dröge/Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, S. 2.
- 123 Siehe Deutsche Bank Climate Change Advisors: Natural Gas and Renewables: A Secure Low Carbon Future Energy Plan for the United States, November 2010, http://www.dbcca.com/dbcca/EN/_media/NaturalGasAndRenewables.pdf.
- 124 Siehe The Economist: How to lose half a trillion euros, 12. Oktober 2013, <http://www.economist.com/news/briefing/21587782-europes-electricity-providers-face-existential-threat-how-to-lose-half-trillion-euros>.
- 125 Siehe Westphal: Nichtkonventionelles Öl und Gas, S. 2-3.
- 126 Der Vergleichswert für die USA liegt bei 2,72 USD. Siehe International Energy Agency: Natural Gas Information 2013, Paris 2013, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/6113241e.pdf?expires=1381156136&id=id&accname=ocid53021578&checksum=F-96098C1334E129503B11ED596A2D024>.
- 127 Kirsten Westphal: Versorgungssicherheit beim Erdgas, SWP-Aktuell 24, April 2012, S. 5, siehe auch S. 2-3.
- 128 Siehe International Energy Agency, Are We Entering a Golden Age of Gas?, World Energy Outlook 2011 Special Report, Paris, 2011, S. 9.
- 129 Kirsten Westphal: Die Energiewende Global Denken, SWP Aktuell 37, Berlin, Juli 2012, S. 5-6.

- 130 Siehe Dröge/Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, S. 6.
- 131 Siehe Westphal: Die Energiewende Global Denken, S. 5.
- 132 Siehe Dröge/Westphal: Schiefergas für ein besseres Klima?, S. 2, 7-8.
- 133 Westphal: Die Energiewende Global Denken, S. 5.
- 134 Westphal: Versorgungssicherheit beim Erdgas, S. 1.
- 135 Siehe Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: Abschätzung des Erdgaspotenzials aus dichten Tongesteinen (Schiefergas) in Deutschland, Hannover, Mai 2012.
- 136 International Energy Agency: Natural Gas Information 2013, Paris 2013, S. IV.186.
- 137 Siehe Ralf Nestler: Schiefergas könnte das Energiethema 2013 werden, Die Zeit, 31. Dezember 2012, <http://www.zeit.de/politik/2012-12/deutschland-streitet-ueber-ga>.
- 138 Zitiert nach Daniel Wetzler: Industrie und Gewerkschaften offen für Fracking, Die Welt, 25. April 2013, <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article115595849/Industrie-und-Gewerkschaften-offen-fuer-Fracking.html>.
- 139 Die Zeit: Oettinger will Fracking europaweit regeln, 20. Mai 2013, <http://www.zeit.de/politik/2013-05/oettinger-eu-umweltschutz-fracking>.
- 140 Dr. Gernot Kalkoffen: Gasbohrungen und Fracking: ‚Dimension unterschätzt‘ – ExxonMobil-Chef im Interview, Ruhr Nachrichten, 30. April 2012, <http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/wirtschaft/ ueberblick/Gasbohrungen-und-Fracking-Dimension-unterschaezt;art318,1631601>.
- 141 Siehe Winand von Petersdorff: Fracking - müssen wir da mitmachen?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Mai 2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/energiepolitik/umstrittene-methode-fracking-muessen-wir-da-mitmachen-12194963.html>.
- 142 Handelsblatt: Keine Chance für das Fracking-Gesetz, 21. Mai 2013, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/widerstand-im-bundesrat-keine-chance-fuer-das-fracking-gesetz/8235058.html>.
- 143 Siehe Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: Abschätzung des Erdgaspotenzials, S. 34.
- 144 Siehe Handelsblatt: Keine Chance für das Fracking-Gesetz.
- 145 Handelsblatt: Keine Chance für das Fracking-Gesetz; Andreas Mihm: Regeln für Fracking werden nicht verschärft, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Juni 2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/energiepolitik/umstrittene-foerdermethode-regeln-fuer-fracking-werden-nicht-verschaerft-12208518.html>.
- 146 Siehe Mihm: Regeln für Fracking werden nicht verschärft.
- 147 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 14.
- 148 Gegen-Gasbohren.de: Die Förderung unkonventioneller Gasvorkommen muss verboten werden, 31. Dezember 2011, <http://www.gegen-gasbohren.de/aktionen-forderungen-und-ziele/die-foerderung-unkonventioneller-gasvorkommen-muss-verbotten-werden/>.

- 149 Zitiert in Handelsblatt: Keine Chance für das Fracking-Gesetz.
- 150 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: Fracking in Europa lohnt erst bei deutlich höheren Gaspreisen, 31. Januar 2013, <http://www.zew.de/de/presse/2216/fracking-in-europa-lohnt-erst-bei-deutlich-hoeheren-gaspreisen>.
- 151 Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 27.
- 152 Zitiert in Spiegel Online: Warnung vor Fracking: Bierbrauer fürchten um Reinheitsgebot, 23. Mai 2013, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/fracking-bierbrauer-sehen-gefahr-fuer-reinheitsgebot-a-901395.html>.
- 153 Siehe Die Zeit: Fracking-Gesetz scheitert am schwarz-gelben Streit, 4. Juni 2013, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-06/fracking-gesetz-union-fdp>.
- 154 Siehe Florian Eder et al.: Oettinger kündigt EU-Vorstoß zu Fracking an, Die Welt, 20. Mai 2013, <http://www.welt.de/politik/ausland/article116339325/Oettinger-kuendigt-EU-Vorstoss-zu-Fracking-an.html>; Die Zeit: Oettinger will Fracking europaweit regeln, 20. Mai 2013, <http://www.zeit.de/politik/2013-05/oettinger-eu-umweltschutz-fracking>.
- 155 Europäisches Parlament: Fracking: Umweltverträglichkeitsprüfung vor jedem neuen Projekt, 9. Oktober 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131004IPR21541/html/Fracking-Umweltvertraeglichkeitspruefung-vor-jedem-neuen-Projekt>.
- 156 Europäisches Parlament: Fracking.
- 157 CDU/CSU/SPD: Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 27. November 2013, S. 61.
- 158 CDU/CSU/SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, S. 61.
- 159 Siehe Markus Wachtet und Hans-Edzard Busemann: New German government would put moratorium on fracking, Reuters, 8. November 2013, <http://uk.reuters.com/article/2013/11/08/uk-germany-energy-idUKBRE9A70RL20131108>.
- 160 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 14.
- 161 Siehe Stevens: Auf dem Weg ins Goldene Gaszeitalter?, S. 15.
- 162 Siehe Gros/Teusch: Abwarten und Gas importieren, S. 28.

Die **Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH** ist eine neuartige Lehr- und Forschungseinrichtung, die aktuelle Themen und Fragestellungen im Spannungsverhältnis von Wirtschaft, Medien und Politik analysiert, diskutiert und Lösungsansätze anbietet. 2011 gegründet und als An-Institut an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn angesiedelt, setzt sich die Akademie aus einem Weiterbildungs- und einem Forschungsbereich zusammen. Das Lehrangebot der Akademie richtet sich an Unternehmen, Organisationen und Institutionen, die ihre Mitarbeiter praxisnah weiterbilden möchten sowie an qualifizierte Postgraduierte der Universität Bonn, die sich gezielt auf eine spätere berufliche Tätigkeit in Wirtschaft, Medien, Politik oder Verwaltung vorbereiten. Neben dem Ausbildungsangebot legt die Akademie einen Schwerpunkt auf die Forschung. Im integrierten Think Tank werden aktuelle praxisnahe Fragestellungen aus dem Wechselspiel von Wirtschaft, Medien und Politik analysiert. Die Ergebnisse der Forschungsgruppen werden regelmäßig publiziert und der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

 www.bapp-bonn.de

 www.facebook.com/bapp.bonn

 www.twitter.com/BonnerAkademie



