

Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation
und Partizipation bei politisch relevanten Projekten

Frank Brettschneider *Hrsg.*

Bau- und Infrastruktur- projekte

Dialogorientierte Kommunikation
als Erfolgsfaktor



Springer VS

Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten

Reihe herausgegeben von

Frank Brettschneider, Fachbereich Kommunikationswissenschaft,
Universität Hohenheim, Stuttgart, Deutschland

Angelika Vetter, Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart,
Stuttgart, Deutschland

André Bächtiger, Luzern, Schweiz

Großprojekte aus den Bereichen Energie, Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Protest von Teilen der Bevölkerung. 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. Die Legitimation von Großprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer frühzeitigen und dialogischen Bürgerbeteiligung. Das Gleiche gilt nicht nur für Großprojekte, sondern auch für andere politisch relevante Vorhaben: etwa die Integration von Flüchtlingen, für nachhaltige Kommunalentwicklung oder für Gesetzesvorhaben. In der Reihe sollen politik- und kommunikationswissenschaftliche Arbeiten zum oben genannten Themenfeld versammelt werden. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Kommunikation, der Deliberation und der Bürgerbeteiligung – aus nationaler und aus international vergleichender Perspektive. Die Reihe richtet sich aber nicht nur an ein wissenschaftliches Publikum, sondern auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung. Neben wissenschaftlichen Erkenntnissen werden sie daher auch Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele enthalten.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/16100>

Frank Brettschneider
(Hrsg.)

Bau- und Infrastrukturprojekte

Dialogorientierte Kommunikation als
Erfolgsfaktor

 Springer VS

Hrsg.

Frank Brettschneider

Universität Hohenheim

Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

ISSN 2524-4744

Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten

ISBN 978-3-658-28234-9

ISBN 978-3-658-28235-6 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28235-6>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Nicht erst seit „Stuttgart 21“ stoßen Bau- und Infrastrukturprojekte immer wieder auf Proteste aus Teilen der Gesellschaft. 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.

Um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen, ist eine dialogorientierte Kommunikation notwendig. Bau- und Infrastrukturprojekte müssen gemeinsam mit allen relevanten Stakeholdern diskutiert werden. Und die Projekte müssen immer wieder aufs Neue öffentlich begründet werden. Dies ist nicht nur für den Erfolg der Projekte selbst notwendig. Es fördert auch die Reputation aller am Bau Beteiligten (u. a. Planer und bauausführende Unternehmen). Dem hat unter anderem die Bauwirtschaft in Baden-Württemberg mit der „Stuttgarter Erklärung“ im Jahr 2014 Rechnung getragen. Und der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat mit seiner Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure“ ebenfalls einen Beitrag dazu geleistet. Zahlreiche Erkenntnisse daraus werden bereits in Bau- und Infrastrukturprojekten umgesetzt.

Inzwischen gibt es auch eine recht umfangreiche Forschung zur Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Sie weist jedoch drei Lücken auf:

1. Es wurde vor allem die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den ersten Phasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)

untersucht – also die Phasen bis zur Genehmigungsplanung. Die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung unmittelbar vor und während der Phase der Bauausführung wurde in der Forschung hingegen vernachlässigt (sieht man von wenigen Ausnahmen zum Baustellenmarketing ab).

2. Es wurden vor allem Bau- und Infrastrukturprojekte untersucht, bei denen es zu Protesten kam. Zu gelungenen und gesellschaftlich (weitgehend) akzeptierten Projekten gibt es vergleichsweise wenige Untersuchungen.
3. Es wurde vor allem die Sicht der Öffentlichkeit und der Politik auf die Projekte untersucht. Wie Vorhabenträger die Bedeutung von Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung beurteilen und welche Kommunikationsinstrumente sie in ihren Projekten einsetzen, um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen, wurde bislang noch nicht auf breiter Basis untersucht.

Der vorliegende Band leistet einen Beitrag, diese drei Forschungslücken zu schließen.

Frank Brettschneider und *Ulrich Müller* gehen in ihrem Beitrag *Vorhabenträger auf dem Weg zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen. Dialogorientierte Kommunikation bei Bau- und Infrastrukturprojekten* unter anderem der Frage nach, welche Protestgründe sich bei Bau- und Infrastrukturprojekten besonders häufig finden. Auch untersuchen sie, welche allgemeinen Regeln für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten anerkannter „Stand der Technik“ sind. Diese beiden Aspekte werden auf der Basis der Forschungsliteratur analysiert. Darüber hinaus geht es um folgende Fragen: Welche Bedeutung haben Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung aus Sicht der Vorhabenträger bzw. Projektwerber in Deutschland und in Österreich? Führt Kommunikation zum Erfolg? Welche Kommunikationsinstrumente sind aus ihrer Sicht besonders wichtig? Und in welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag der Projektkommunikation? Um diese Fragen zu beantworten, haben die Autoren im Jahr 2018 die Sichtweisen der Projektverantwortlichen von 97 Bau- und Infrastrukturprojekten in Deutschland und Österreich analysiert.

Die Gründe für Proteste sind vielfältig: NIMBY-Effekt, projektbezogene Gründe, „verborgene Gründe“, Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik, Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren. Um gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden, bedarf es einer dialogorientierten Kommunikation zwischen den Vorhabenträgern einerseits sowie der Bevölkerung, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Politik und Verwaltung andererseits. Damit der Dialog gelingt, ist die Einhaltung grundsätzlicher Regeln wichtig. Dazu zählen

unter anderem eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung, die frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, eine umfassende Faktenklärung, eine auch für Laien verständliche Kommunikation sowie die Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente. Darüber hinaus gibt es in den verschiedenen Phasen eines Projektes – von der Grundlagenermittlung bis zur Baufertigstellung – spezifische Regeln für die Projektkommunikation.

Zahlreiche Vorhabenträger halten sich inzwischen an diese Erkenntnisse. Etwa zwei Drittel von ihnen berichten über einen großen Einfluß der Projektkommunikation auf den Verlauf ihres Projektes. Die Projektkommunikation hat aus ihrer Sicht zahlreiche positive Effekte: Die Akzeptanz in der Öffentlichkeit wurde erhöht. Das Vertrauen wurde gestärkt. Sie hat Transparenz hergestellt. Sie konnte Gerüchten und Ängsten entgegenwirken. Und kritische Themen konnten im Dialog frühzeitig gelöst werden. Dies hat den Aufwand für die Bearbeitung von Beschwerden aus Politik und Bevölkerung reduziert.

Für den Erfolg von Projektkommunikation sind zahlreiche Aspekte ausschlaggebend. An der Spitze steht die Notwendigkeit einer transparenten Projektkommunikation. Es folgen Vertrauenswürdigkeit und das Einhalten dessen, was versprochen wird. Große Bedeutung haben auch die proaktive Zusammenarbeit mit Kommunen und Genehmigungsbehörden. Zudem muss die Öffentlichkeit frühzeitig beteiligt werden; der Dialog mit den Stakeholdern muss gesucht werden. Als wichtig wird auch die Unterstützung durch die Politik angesehen (diese sei jedoch manchmal nicht gegeben).

Bei den meisten Projekten gibt es ein umfangreiches Kommunikationskonzept – basierend auf Stakeholder- und Themenfeld-Analysen. Zum Konzept gehören Sprachregelungen ebenso wie ein Maßnahmenplan. In den Projekten werden zahlreiche Kommunikationsinstrumente eingesetzt. Am häufigsten kommen Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, Info-Veranstaltungen, Bürger-Foren, Visualisierungen und eine Projektwebseite zum Einsatz. Online-Foren und Social Media spielen eine untergeordnete Rolle. Informationsveranstaltungen und Bürger-Foren sowie die Presse-Arbeit haben aus Sicht der Vorhabenträger den größten Mehrwert für das Projekt.

Das alles kostet Geld. Im Schnitt betragen die Kommunikations-Ausgaben 0,1 % der Projekt-Kosten. Nur bei vier Projekten betragen die Kommunikations-Ausgaben mindestens ein Prozent der Projekt-Kosten (wie vom VDI empfohlen). Vor allem aber: In fast drei Viertel der Projekte überwiegt der Kommunikations-Nutzen die Kommunikations-Kosten.

Mit der Kommunikation in der Phase der Bauausführung beschäftigt sich Sarah Rögele in ihrem Beitrag *Baustellenbeirat und Baggerballett. Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Ausführungsphase von Bauprojekten*. Sie hat vor allem folgende Forschungsfragen untersucht: Welche Anspruchsgruppen sind in der Bauausführungsphase für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung relevant? Welche Kommunikationsziele verfolgen Vorhabenträger in der Bauausführungsphase? Welche Inhalte kommunizieren sie, und welche Kommunikationsinstrumente setzen sie ein, um die Anspruchsgruppen zu erreichen? Was sind die Vor- und Nachteile der eingesetzten Instrumente? Und welche Erfolgsfaktoren für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauausführungsphase ergeben sich daraus?

Auf der Basis von 15 leitfadengestützten Experteninterviews mit Vorhabenträgern, Bauunternehmen und Agenturen hat die Autorin Stakeholder, Ziele, Inhalte und Instrumente für die Kommunikation in der Bauphase identifiziert. In Kombination mit theoretischen Modellen sowie Erkenntnissen aus den Bereichen Stakeholder-Management, Issue- und Change-Management hat sie einen Ansatz für integriertes Kommunikationsmanagement in der Bauphase entwickelt. Dabei werden die Möglichkeiten für Information, Konsultation, Kooperation und Marketing in dieser Phase herausgearbeitet.

Die Ergebnisse zeigen: Kommunikation und Beteiligung während der Bauphase müssen in der logischen Folge vorgelagerter Phasen strategisch geplant und umgesetzt werden. In der Bauphase stehen Betroffene (vor allem Anrainer) und Interessierte im Zentrum der Kommunikation und der Beteiligung. Neben dem Erhalt von Glaubwürdigkeit geht es um die Akzeptanz des Projektes sowie um die Schaffung von Begeisterung für das Projekt.

Die Stakeholder werden mit vielfältigen Kommunikationsinstrumenten angesprochen: Am wichtigsten sind Projekt-Webseiten und die klassischen Massenmedien. Darüber hinaus spielen Ombudspersonen in der Phase der Bauausführung eine besondere Rolle. Sie sind Ansprechpartner bei konkreten Beeinträchtigungen der Anrainer – etwa durch Baustellenlärm. Ferner nutzen Vorhabenträger Instrumente des Baustellenmarketings – insbesondere Baustellenführungen und Veranstaltungen zu Meilensteinen (z. B. Tunneldurchbruch). Im Vergleich zu den Planungsphasen zeigt sich aber auch, dass zahlreiche Vorhabenträger die Kommunikation in der Phase der Bauausführung vernachlässigen. Hier besteht noch Nachholbedarf. Und für die Wahl der Kommunikationsinstrumente gibt es keine Patentlösung, vielmehr ist sie stark vom jeweiligen Projekt und seinen Anspruchsgruppen abhängig.

Mit zwei Beispielen für eine gelungene Projektkommunikation befassen sich die beiden folgenden Beiträge. Lisa Fehrentz untersucht in ihrem Beitrag *Kommunikationsmanagement bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Erfolgsfaktoren am Beispiel des ThyssenKrupp Testturms in Rottweil* die Projektkommunikation zum ThyssenKrupp Testturm in Rottweil. Trotz eines durchaus vorhandenen Konfliktpotenzials ist das Projekt in Rottweil ohne große Proteste realisiert worden. Es konnte eine gesellschaftlich tragfähige Lösung gefunden und in der Bauphase auch eine Begeisterung für das Projekt in der Bevölkerung ausgelöst werden.

Mittels sieben leitfadengestützter Interviews mit Projektverantwortlichen und Journalisten zeichnet die Autorin das Kommunikationsmanagement der Projektpartner ThyssenKrupp (Bauherr), Stadtverwaltung Rottweil (Standortkommune) und Züblin (Generalunternehmer) nach. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Faktoren zum kommunikativen Gelingen des Großprojekts beigetragen haben. Ferner wird die Medienberichterstattung über den Testturm untersucht.

Dabei zeigt sich, dass Vorhabenträger auch bei zurückhaltenden Protesten auf zahlreiche Ablehnungsgründe in Teilen der Öffentlichkeit vorbereitet sein müssen. Und es zeigt sich, dass für das Herstellen einer gesellschaftlich tragfähigen Lösung Optionen vorhanden sein müssen (und genutzt werden), um Bedenken und Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern entgegenzukommen. Im vorliegenden Fall wurde beispielsweise – anders als ursprünglich geplant – eine Aussichtsplattform auf dem Testturm eingerichtet, um auch für die Bevölkerung einen Mehrwert zu schaffen. Durch ein kreatives Baustellenmarketing sowie durch zahlreiche Events wurde das Projekt zudem für die Bevölkerung erlebbar gemacht.

Neben den allgemein gültigen Erfolgsfaktoren, die sich auch bei anderen Projekten finden lassen, gibt es projektspezifische Erfolgsfaktoren: u. a. die gute Zusammenarbeit im Projektteam („die Chemie muss stimmen“), eine intensive interne Kommunikation, die Einbeziehung eines Mittlers und das Aktivieren von Multiplikatoren. Auch wurde das Projekt von der Konzern- auf die lokale Ebene heruntergebrochen: Der Testturm wurde als neues Wahrzeichen in das Stadtmarketing integriert und durch Begleitaktionen externer Akteure (z. B. Künstler, Schulen, Redaktionen) positiv geframt.

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt Annika Zimmer in ihrem Beitrag *Dialogorientierte Baukommunikation. Erfolgsfaktoren am Beispiel des Prüf- und Technologiezentrums der Daimler AG in Immendingen*. Während Teststrecken von Automobilherstellern andernorts auf Widerstände stoßen, konnte in Immendingen durch dialogorientierte Kommunikation eine gesellschaftlich tragfähige Lösung gefunden werden.

Die Autorin geht unter anderem folgenden Fragen nach: Welche nicht-kommunikativen Faktoren können die Akzeptanzentstehung in Immendingen erklären, und welche Unterschiede sind in Bezug auf andere Standorte festzustellen? Welche Besonderheiten weist die Projektkommunikation im untersuchten Fall auf? Welche Stakeholder können identifiziert werden, und welche Rolle kam dem Projektträger im Kommunikationsnetzwerk zu? Welche Kommunikationsmaßnahmen wurden im Projektverlauf eingesetzt, und inwieweit entsprechen diese Maßnahmen den Kriterien einer guten inputorientierten Kommunikation? Welchen Stellenwert schreiben die Stakeholder der Projektkommunikation im Hinblick auf die Realisierung des Prüf- und Technologiezentrums zu? Und welche Rolle spielte die Medienberichterstattung?

Um diese Fragen zu beantworten, hat die Autorin eine systematische Inhaltsanalyse der Medienberichterstattung mit sechs leitfadengestützten Experteninterview kombiniert. Befragt wurden unter anderem Vertreter des Vorhabenträgers (Daimler AG), der betroffenen Kommune (Immendingen), Naturschützer (BUND) sowie der Verwaltung und des bauausführenden Unternehmens (Strabag).

Neben gemeindespezifischen Kontextfaktoren hat im untersuchten Fall eine ehrliche, offene, kontinuierliche und dialogorientierte Kommunikation zur Vermeidung von Konflikten beigetragen. Und wie im Fall des ThyssenKrupp Testturms in Rottweil hat auch beim Prüf- und Technologiezentrum der Daimler AG in Immendingen die Bereitschaft des Vorhabenträgers, auf Anliegen der Stakeholder zu reagieren, zum Erfolg des Projektes beigetragen. Insbesondere das Berücksichtigen von Anliegen der Naturschutzverbände ist hier positiv hervorzuheben. Die kontinuierliche und ehrliche Kommunikation des Vorhabenträgers hat – wie auch das Einhalten von Absprachen – zudem eine Vertrauensbasis geschaffen. Gleiches gilt für die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den kommunalen Entscheidern sowie für die verlässliche und proaktive Kommunikation mit den Journalisten.

Den Abschluss des Bandes bildet eine Besonderheit: die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung beim Rückbau von Infrastruktur. Julia Schabel untersucht diese Besonderheit in ihrem Beitrag *Atomausstieg 2022. Konflikte beim Rückbau von Kernkraftwerken in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein*. Die Autorin gibt einen Überblick über Konfliktthemen beim Rückbau kommerziell betriebener Kernkraftwerke. Im Mittelpunkt ihrer Analyse stehen folgende Forschungsfragen: Welche Muster finden sich in der lokalen und regionalen Berichterstattung über die Rückbauvorhaben von Kernkraftwerken? Wer sind die zentralen Akteure und Themen in der Berichterstattung und wie wandeln sich

diese im Laufe der Zeit und in verschiedenen Rückbauphasen? Inwiefern prägt die vorangegangene, standortspezifische Berichterstattung über einzelne Kraftwerke die Themenschwerpunkte, über die nach Einleitung des Rückbauprozesses berichtet wird? Wie unterscheiden sich generelle von standortspezifischen Themen? Wie nehmen Bürgerinitiativen, Betreiber und Behörden aktuelle Konflikte wahr? Und mit welchen Kommunikationsstrategien begegnen sie diesen? Und wie nehmen die Akteure die Medienberichterstattung zu den Rückbauvorhaben wahr?

Um diese Fragen zu beantworten, hat die Autorin zunächst mittels einer systematischen Inhaltsanalyse der lokalen und regionalen Medienberichterstattung an fünf Kernkraftstandorten in Baden-Württemberg (Obrigheim, Philippsburg, Neckarwestheim) und in Schleswig-Holstein (Brunsbüttel, Krümmel) zentrale Akteure und Themen identifiziert. Zudem hat sie die in dem Diskurs wesentlichen Frames analysiert. Anschließend wurden die Ergebnisse mittels leitfadengestützter Experteninterviews mit Bürgerinitiativen, Betreibern und Behörden vertieft.

Die zentralen Akteure sind länderübergreifend ähnlich: Maßgeblich am Diskurs beteiligt sind Betreibergesellschaften, Landesumweltministerien und Bürgerinitiativen. Konflikte resultieren vor allem aus unterschiedlichen Standpunkten hinsichtlich der Transparenz und der Partizipationsmöglichkeiten beim Rückbau, der Rückbauinfrastruktur an den einzelnen Standorten und beim Umgang mit Reststoffen aus den Kernkraftwerken. Die Proteste von Bürgerinitiativen beziehen sich meist weniger auf den Rückbau allgemein, sondern vor allem auf die Deponiestandorte für die freigemessenen Abfälle (vor allem Bauschutt). Dabei besteht – anders als bei anderen Bau- und Infrastrukturprojekten – kaum ein Gestaltungsspielraum. Der Rückbau ist gesetzlich festgelegt, und die Landesumweltministerien ordnen die Annahme des Bauschutts auf Deponien an. Dementsprechend bewerten Bürgerinitiativen die Kommunikationsbemühungen der Betreiber und der Landesministerien überwiegend als „Alibi-Veranstaltungen“. Einig sind sich alle Akteursgruppen nur in ihrer Bewertung der Medienberichterstattung: Sie halten sie für oberflächlich – und teilweise für falsch.

Alles in allem machen die in diesem Band versammelten Beiträge die große Bedeutung der Kommunikation und der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten deutlich. Dabei sind die allgemeinen Anforderungen an eine dialogorientierte Projektkommunikation klar. Sich an ihnen zu orientieren, ist nicht nur sinnvoll, um gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden. Eine dialogorientierte Projektkommunikation ist auch im Interesse der Vorhabenträger – sie kann Projekte inhaltlich verbessern und unter anderem die Akzeptanz in der Bevölkerung steigern.

Allerdings darf sich die dialogorientierte Projektkommunikation nicht auf die Planungsphasen beschränken, sondern sie muss auch in der Phase der Bauausführung fortgesetzt werden. Dann sind vor allem die Anrainer zu informieren und an der Ausgestaltung der Bauausführung zu beteiligen. Mittels Methoden des Baustellenmarketings kann zudem in der Bevölkerung eine Begeisterung für Projekte entfacht werden.

Allerdings: Dies alles setzt aufseiten der Vorhabenträger Offenheit und Gestaltungsspielräume voraus. Sind solche Gestaltungsspielräume nicht gegeben, lässt sich Akzeptanz kaum herstellen.

Frank Brettschneider

Inhaltsverzeichnis

Vorhabenträger auf dem Weg zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen	1
Frank Brettschneider und Ulrich Müller	
Baustellenbeirat und Baggerballett	41
Sarah Rögele	
Kommunikationsmanagement bei Bau- und Infrastrukturprojekten	125
Lisa Fehrentz	
Dialogorientierte Baukommunikation	225
Annika Zimmer	
Atomausstieg 2022	333
Julia Schabel	

Vorhabenträger auf dem Weg zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen

Dialogorientierte Kommunikation bei Bau- und Infrastrukturprojekten

Frank Brettschneider und Ulrich Müller

Zusammenfassung

Bau- und Infrastrukturprojekte stoßen immer wieder auf Widerstände in Teilen der Bevölkerung. Die Gründe für Proteste sind vielfältig. Um gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden, bedarf es einer dialogorientierten Kommunikation zwischen den Vorhabenträgern einerseits sowie der Bevölkerung, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Politik und Verwaltung andererseits. Damit der Dialog gelingt, ist die Einhaltung grundsätzlicher Regeln wichtig. Darüber hinaus gibt es in den verschiedenen Phasen eines Projektes – von der Grundlagenermittlung bis zur Baufertigstellung – spezifische Regeln für die Projektkommunikation. Wie Vorhabenträger diese Anforderungen wahrnehmen, welche Kommunikationsinstrumente sie einsetzen und wie sie das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag der Projektkommunikation einschätzen, ergab eine Umfrage unter Vorhabenträgern bei 97 deutschen und österreichischen Bau- und Infrastrukturprojekten.

Schlüsselwörter

Kommunikation · Bürgerbeteiligung · Bauprojekt · Infrastrukturprojekt · Akzeptanz

F. Brettschneider (✉)
Universität Hohenheim, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

U. Müller
Clavis Kommunikationsbeatung GmbH, Innsbruck, Österreich
E-Mail: ulrich.mueller@clavis.at

1 Einleitung¹

Bau- und Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Energie, Verkehr, Stadtentwicklung und Landwirtschaft stoßen immer wieder auf Protest von Teilen der Bevölkerung. 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 (Brettschneider 2011, 2018; Gobert 2016). Dem *Spiegel* war dies im Jahr 2010 eine Titelseite wert. Darauf sah er Deutschland auf dem Weg in die „Dagegen-Republik“, angetrieben von „Wutbürgern“ (Kurbjuweit 2010). Diese Begriffe sind umstritten (Stürmer 2011). Unstrittig ist hingegen, dass der Protest viele Wurzeln hat. Unstrittig ist auch, dass gesellschaftlich tragfähige Lösungen ohne Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung nicht möglich sind. Die Legitimation von Bau- und Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer frühzeitigen und informellen Bürgerbeteiligung sowie einer systematisch geplanten Projektkommunikation.

Bau- und Infrastrukturprojekte selbst lassen sich anhand zahlreicher Kriterien unterscheiden. Neben der Unterscheidung in Energieinfrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, die Bereiche Leben und Arbeiten sowie die Bereiche Landschaft und Forst ist eine Unterscheidung in liniengebundene Projekte, standortbezogene Projekte und in Konzepte möglich (siehe Abb. 1).

Das Zusammenwirken der Typen wird am Beispiel der Energiewende deutlich: Die Energiewende hält technische, ökonomische und rechtliche Herausforderungen bereit. In den letzten Jahren ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen: Trotz der insgesamt starken Befürwortung der Energiewende durch die Bevölkerung im Allgemeinen, lösen konkrete Projekte vor Ort häufig Proteste aus. Die Proteste richten sich zum einen gegen die Planung von Strom-Übertragungs- und -Verteilnetzen sowie gegen Stromkonverter. Zum anderen kritisieren Menschen nicht nur Kohle- und Gaskraftwerke, sondern auch den Bau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen. So stehen Windenergie-Anlagen vor allem im Süden Deutschlands ebenso in der Kritik wie Offshore-Windparks in der Nordsee. Das Gleiche gilt für den Bau von Wasserkraft- und

¹Teile dieses Beitrags basieren auf Brettschneider (2016) und auf Brettschneider und Müller (2019).

	Verkehr	Energie	Leben und Arbeiten	Landschaft und Forst
Konzept	Regionales Mobilitätskonzept Bundesverkehrswegeplan	Energiewende Lokales Klimaschutzkonzept	Nachhaltigkeitsplan Quartiersentwicklung	Naturschutzkonzept
Linie	Zugstrecke Autobahn, Bundesstraße Wasserstraße, Kanal	Strom-Übertragungsnetz Strom-Verteilnetz Gas-Pipeline	Abwasserkanal Innerstädtischer Grünzug	Wildtierkorridor
Standort	Flughafen Bahnhof Hafen	Gas-, Kohlekraftwerk Windenergie-Anlage Biogas-Anlage Stromkonverter	Einkaufszentrum Konversionsfläche Sportanlage, Fußballstadion Konzerthalle	Nationalpark Mastanlage

Abb. 1 Typen von Bau- und Infrastrukturprojekten (Beispiele)

Pumpspeicherkraftwerken sowie für Biogut-Vergäranlagen. Dabei wird der klassische Konflikttyp „Ökonomie versus Ökologie“ zunehmend von inner-ökologischen Konflikten zwischen Klimaschützern einerseits sowie Natur- und Artenschützern andererseits überlagert (Mautz 2010; Saretzki 2010; Ohlhorst und Schön 2010).

Zur Bedeutung von Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten gibt es bislang vor allem Einzelfallstudien. Meist untersuchen sie die Sicht der Öffentlichkeit, selten die Sicht der Vorhabenträger bzw. Projektwerber (wie Vorhabenträger in Österreich genannt werden). Und meist stehen strittige Projekte im Mittelpunkt. Vor diesem Hintergrund gehen wir den folgenden Fragen nach: Welche Protestgründe finden sich bei Bau- und Infrastrukturprojekten besonders häufig? Welche allgemeinen Regeln für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten gibt es? Diese beiden Fragen werden auf der Basis der Forschungsliteratur beantwortet. Darüber hinaus geht es um folgende Fragen: Welche Bedeutung haben Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung aus Sicht der Vorhabenträger bzw. Projektwerber in Deutschland und in Österreich? Führt Kommunikation zum Erfolg? Welche Kommunikationsinstrumente sind aus ihrer Sicht besonders wichtig? Und in welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag der Projektkommunikation? Um diese Fragen zu beantworten, haben wir im Jahr 2018 die Projektverantwortlichen von 222 Bau- und Infrastrukturprojekten in Deutschland und Österreich befragt. Antworten liegen uns für 97 Projekte vor; das entspricht einem Rücklauf von 44 %.

2 Bau- und Infrastrukturprojekte zwischen Protest und Akzeptanz

In den öffentlichen Auseinandersetzungen über Bau- und Infrastrukturprojekte stellen Kritiker nicht nur die Projekte selbst und die Expertise der Fachleute (u. a. der Ingenieure) infrage. Die Kritik schließt auch die Vorhabenträger sowie Entscheidungen der Gemeinderäte, der Parlamente, der Genehmigungsbehörden und gelegentlich auch der Gerichte ein. Sich verschärfende Auseinandersetzungen über Infrastrukturprojekte in Deutschland und in Österreich können sich auf unterschiedlichen Ebenen negativ auswirken:

1. *Gesellschaftliche Folgen:* Notwendige Infrastruktur wird nicht oder nur mit großen zeitlichen Verzögerungen realisiert. Das hat negative Folgen für den Wirtschaftsstandort. Vor allem in den Bereichen Energieversorgung und Verkehr sind wir auf eine funktionsfähige Infrastruktur angewiesen (u. a. BMVI 2014; RWE 2012).
2. *Folgen für die Vorhabenträger:* Die Vorhabenträger können einen Reputationschaden 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 Öffentlichkeit nimmt Infrastrukturprojekte aus einer Konfliktsicht wahr.

Laut einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2011 haben 76 % 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 Bau- und Infrastrukturprojekte sehen der Studie zufolge Teile der Bevölkerung nur geringen Bedarf: Bau und Erneuerung von Energietrassen (45 % der Befragten sehen hier nur einen geringen Bedarf), neue Anlagen zur Müllentsorgung (58 %), Bau von Kohlekraftwerken (74 %). Für andere Infrastrukturprojekte hingegen erkennt 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 %), Erneuerung und Ausbau des Schienennetzes (52 %). In ihrer Region lehnt eine Mehrheit den Bau oder Ausbau folgender Infrastruktur ab: Bau bzw. Erneuerung von Energietrassen

(51 % lehnen den Bau oder Ausbau in ihrer Region ab), Bau von Kläranlagen (53 %), Bau von Gaskraftwerken (64 %), Ausbau von Wasserstraßen (65 %), Flughafenbau bzw. -erweiterung (77 %) und Bau von Kohlekraftwerken (81 %).

Das Phänomen der 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 oft zahlreiche Ursachen:

1. *NIMBY-Effekt*: Anwohner sehen durch das Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität: Der Fluglärm beeinträchtigt das Wohlbefinden, oder Strommasten verschandeln den Ausblick. Dieser Protest ist am stärksten motiviert. Daher bleibt er oft auch nach Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Schallschutz, finanzielle Kompensation) bestehen. Und Ausgleichsmaßnahmen sind vor allem bei liniengebundener Infrastruktur (etwa bei den Stromtrassen von Nord- nach Süddeutschland) deutlich schwerer zu realisieren als bei standortbezogener Infrastruktur (etwa einem Kraftwerk). Hier sind auch unkonventionelle Lösungen gefragt. So ist beispielsweise zu erwägen, zeitgleich mit den vor Ort kritisierten Stromtrassen auch die vor Ort gewünschte Anbindung an das Breitband-Netz für schnelle Internet-Verbindungen zu realisieren. Auch sind Kompensationen für wahrgenommene Einschränkungen der Lebensqualität denkbar, wenn ein Teil der Bevölkerung Lasten zugunsten des Gemeinwohls trägt.
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 (v. a. bei aus Steuergeldern finanzierten Projekten öffentlicher Vorhabenträger). Oder sie stellen seine Notwendigkeit und seinen Nutzen infrage. 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 und Vergleichen bewerten (Renn 2014). Beispielsweise werden im Zusammenhang mit Windkraftanlagen Eiswurf, Schattenschlag, Infraschall und Auswirkungen auf Rotmilane und Auerhühner von Anwohnern oder Naturschutzverbänden als kritisch eingeschätzt. Und die vermeintliche Bedrohung wird auch verbal zum Ausdruck gebracht. Gegner von Windenergieanlagen verwenden dann Begriffe wie „Windriesen“, „Windmonster“, „Industrialisierung der Landschaft“, „Verspargelung“ oder „permanente Lärmfolter“. 380-KV-Leitungen werden häufig als „Monstertrassen“ bezeichnet. Der vom damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer im Jahr 2015 durchgesetzte Vorrang

für Erdkabel hat zwar zu einem Abflauen der Proteste gegen die Strom-Übertragungsnetze geführt. Dafür regt sich nun Widerstand gegen die hohen Kosten dieser Variante. Auch äußern zahlreiche Landwirte Angst vor einer vermeintlichen Wärmestrahlung der Erdkabel und lehnen daher eine Verlegung in ihrem Boden ab. Kritisiert wird bei Infrastrukturprojekten ferner eine wahrgenommene Unfairness beim Festlegen von Trassen. Vor allem Bewohner von bereits durch Infrastruktur beanspruchten Regionen begehren auf. Sie verweisen darauf, dass sie schon mit Autobahnen und Zugtrassen belastet seien. Eine neue Stromtrasse soll dann woanders entlanggeführt werden.

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 die Beschleunigung des eigenen Lebens wird als unangenehm empfunden. 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. Die negative Grundstimmung gegenüber Unternehmen überträgt sich dann auf die von ihnen betriebenen Projekte. Und Genehmigungsbehörden wird Mausehelei mit „der Wirtschaft“ unterstellt.
5. *Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren*: Oft wird die Art des Umgangs von Politikern, Verwaltungen und 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 etwa in Erörterungsterminen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren übliche Fachsprache (juristisch, ingenieurtechnisch) wird als unverständlich und als distanzierend wahrgenommen. Dies wird mit dem Vorwurf verbunden, Informationen seien unvollständig, sie seien zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt.

Vorhabenträger und Verwaltungen müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage für Bau- und Infrastrukturprojekte einstellen. Neben Formen der Bürgerbeteiligung (u. a. Klages und Vetter 2011; Vetter und Remer-Bollow 2017; Bertelsmann Stiftung 2012; Nanz und Fritsche 2012; Renn 2013; Amt der Vorarlberger Landesregierung 2012; Bundeskanzleramt Österreich 2011; Volgger et al. 2006; Grossardt und Bailey 2018) kommt der Kommunikation zwischen

Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Bürgern dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Die Projektkommunikation muss daher permanenter Bestandteil des Projektmanagements sein – von der „Grundlagenermittlung“ bis zur „Objektbetreuung und Dokumentation“. Ziel aller Kommunikations- und Beteiligungsbemühungen muss es sein, Bürgerinnen und Bürger vor Ort sowie lokale Verbände, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen bei Bau- und Infrastrukturprojekten als Partner zu gewinnen, um gemeinsam gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden. Frühzeitige, umfassende und verständliche Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sichern die inhaltliche Angemessenheit der technischen Lösung für den gesellschaftlichen Bedarf und senken damit die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte. Daher sind sie der Effizienz und Effektivität von Bau- und Infrastrukturprojekten zuträglich. Vorhabenträger, planende und ausführende Ingenieure sowie die weiteren Beteiligten sollen daher bereits in der Entwicklungsphase von Bau- und Infrastrukturprojekten in den intensiven Austausch mit dem gesellschaftlichen Umfeld treten und sich einem ernst gemeinten Dialog stellen. In dessen Mittelpunkt steht einerseits die grundsätzliche Notwendigkeit von Bau- und Infrastrukturprojekten. Andererseits geht es um die gesamtgesellschaftliche Abwägung der technischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen dieser Projekte.

Vor diesem Hintergrund existiert mittlerweile eine Vielzahl von Handreichungen und Leitfäden für dialogische Bürgerbeteiligung. Auch der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat sich der Frage angenommen, wie sich gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden und realisieren lassen. Eines der Ergebnisse ist die VDI-Richtlinie 7001: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure“. Die VDI-Richtlinie 7001 ist nicht am Reißbrett entstanden, sondern im Dialog zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen.² Die

²Dieser Teil des Beitrags basiert auf den Ergebnissen der VDI-Expertengruppe „Kommunikation“ der VDI-Initiative „Gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten“. Er enthält Auszüge aus der VDI-Richtlinie 7001, die nicht extra kenntlich gemacht sind. An der Erarbeitung dieser VDI-Richtlinie waren beteiligt: Henning Banthien, Prof. Dr. Frank Brettschneider, Dr. Brigitte Dahlbender, Dipl.-Ing. Wolfgang Feldwisch VDI, Prof. Dr.-Ing. Oliver Fischer VDI, Prof. Dr. Christoph Hubig VDI, Dipl.-Ing. Christof Kerkhoff VDI, Dr.-Ing. Franz-Hermann Schlüter VDI, Dominic Schwickert, Dipl.-Ing. Peter Steinhagen VDI und Prof. Dr. Andrea Versteyl. Siehe auch: Brettschneider 2012; Brettschneider 2013; Brettschneider ist Vorsitzender des VDI-Richtlinienausschusses 7001 (VDI 2014).

Richtlinie hat auch Eingang gefunden in die Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren sowie in den dazugehörigen Planungsleitfaden des Landes Baden-Württemberg; in beiden Dokumenten wird sie explizit erwähnt und zur Anwendung empfohlen. Die VDI-Richtlinie 7001 richtet sich an Vorhabenträger, Generalplaner, Ingenieur-/Planungsbüros, Projektsteuerer und ausführende Unternehmen. Sie richtet sich aber auch an Behörden und Bauämter sowie an Verbände und Bürgerinitiativen. Die Richtlinie besteht aus zwei großen Abschnitten: 1) Allgemeine Anforderungen an gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2) Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den Leistungsphasen der Ingenieurplanung.

3 Anforderungen an Projektkommunikation

Formelle Verfahren, die der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Klagerechten dienen, können durch Kommunikation und informelle Beteiligungsprozesse begleitet und ergänzt werden. Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Instrumente lassen sich nach der angestrebten Wirkung unterscheiden in 1) Information, 2) Konsultation und 3) Konfliktbearbeitung (Banthien und Leinker 2014). Jede dieser Ebenen stellt unterschiedliche kommunikative Anforderungen und erfordert entsprechende Instrumente.

- Auf der *Informationsebene* ist das Ziel, die breite Öffentlichkeit auf ein konkretes Vorhaben aufmerksam zu machen und über Projektziele und Planungsstand in Kenntnis zu setzen. Auch geht es darum, aktiv um Verständnis für den allgemeinen und den konkreten Nutzen eines Projektes zu werben. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger Transparenz herstellen. Zu den Informationsinstrumenten zählen u. a. die Projekt-Webseite, ein Projekt-Blog, Flyer, Plakate, Broschüren, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche sowie Veranstaltungen (z. B. Fachvorträge oder Veranstaltungen wie Ausstellungen oder ein Tag der offenen Tür). Im Hinblick auf die Planung von Strom-Übertragungsnetzen geht es auch um die Information über das mehrstufige Verfahren zur Trassenauswahl. Allerdings fordern zahlreiche Menschen eine über die Informationsebene hinausgehende Beteiligung (Bentele et al. 2015).
- Auf der *Konsultationsebene* werden in einem intensiven Prozess konkrete Vorschläge diskutiert sowie Ideen und Handlungsempfehlungen erarbeitet, auf die

die beteiligten Akteure später aufbauen können. Die direkte Interaktion zwischen Vorhabenträgern, Verwaltung und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat dabei einen *beratenden* Charakter. Ziel ist es, lokales Wissen abzufragen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven in die Planung einzubeziehen. Zu den Konsultationsinstrumenten zählen u. a. Open Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés.

- Auf der *Ebene der Konfliktbearbeitung* geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge eines Planungs- oder Bauprozesses. Ziel ist eine auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen ausgerichtete Problemlösung, mindestens aber eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung. Zu den Instrumenten zählen u. a. Mediationen und Runde Tische.

Eine systematische und durchdachte Kommunikationsstrategie mit aufeinander abgestimmten Informations-, Konsultations- und Konfliktbearbeitungsinstrumenten vergrößert den Handlungsspielraum der Vorhabenträger und der Verwaltung. Sie spart tendenziell Zeit und Geld. Und sie steigert die Sicherheit der Planung und Realisierung, weil Verzögerungen und Kosten durch spätere Einwände bei der Projektumsetzung vermindert werden können. Zudem kann sie zu inhaltlich besseren Lösungen führen.

Damit Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich sein können, sind einige Grundregeln zu beachten. Sie sind in der VDI-Richtlinie 7001 erläutert. Sie wurden aus guten Beispielen aus der Praxis abgeleitet und greifen wissenschaftliche Erkenntnisse auf (zu alternativen Konfliktbearbeitungsverfahren wie Mediation, Runde Tische etc. siehe auch Selle und Rösener 2003; Spieker und Bretschneider 2013; Delli Carpini et al. 2004). Die Einhaltung der Grundregeln sichert sowohl die Glaubwürdigkeit als auch die Qualität des Verfahrens. Und sie schafft eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Projektkritiker und andere relevante Beteiligte.

Grundregel 1 – Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgern impliziert, gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht als bloßen Appendix oder PR-Maßnahme zu verstehen, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe sowie als essentiellen Bestandteil für unternehmerische, technische und politische Entscheidungen. Dialog ist eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Technikumsetzung. Zum Dialog gehört zum einen das Zuhören. Zum anderen müssen die eigenen Positionen und das Vorgehen immer wieder erklärt

und begründet werden. Dies gilt für jede Phase des Projekts. Dazu gehört vor allem die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternative verworfen wurde.

Grundregel 2 – Klare Rahmenbedingungen

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern sie müssen stets mit einem klaren Mandat, einer offenen Fragestellung und eindeutigen Zuständigkeiten zu konkreten Planungsanliegen initiiert werden. Eine klar definierte und von allen Beteiligten akzeptierte Struktur ist als Leitplanke für den Prozess unabdingbar. Allen Teilnehmern müssen von Anfang an Zweck, Zielsetzung, Ablauf, Freiheitsgrade und Spielräume bewusst sein.

Grundregel 3 – Frühzeitige Einbeziehung der Bürger

Bei der Planung und Umsetzung von Bau- und Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Ganz zu Beginn der Planung, beispielsweise in den Leistungsphasen 1 oder 2 (Grundlagenermittlung und Vorplanung), ist das Interesse der breiten Öffentlichkeit relativ gering, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Mitgestaltungsmöglichkeiten am größten sind. Mit voranschreitender Planung und damit steigender Konkretisierung der Projekte, beispielsweise in den Leistungsphasen 3 und 4 (Entwurfsplanung und Genehmigungsplanung), nehmen zwar auch das Interesse und der Mitwirkungswillen der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung darf daher nicht erst gegen Ende des Projekts ansetzen, sondern muss generell frühzeitig beginnen. Und der Vorhabenträger darf nicht nur in den formal vorgeschriebenen Verfahren kommunizieren, sondern muss alle Gelegenheiten für den informellen Austausch nutzen oder – sofern nicht vorhanden – schaffen.

Grundregel 4 – Umfassende Faktenklärung

Ein zentraler Hebel zur Lösung öffentlicher Konflikte liegt in der systematischen und gemeinsamen Faktenklärung („Joint Fact Finding“). Sie ist erforderlich, um ein gemeinsames Verständnis des Problems und seiner Teilaspekte zu entwickeln. Und sie fördert eine sachliche Diskussion. Dazu gehört es auch, sich gemeinschaftlich auf die Kriterien zur Beurteilung unterschiedlicher Alternativen – zum Beispiel verschiedener Trassenvarianten – zu verständigen und anhand dieser Kriterien dann die Varianten von gemeinsam akzeptierten Experten prüfen zu lassen.

Grundregel 5 – Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen

In Dialog-Verfahren sollten möglichst alle relevanten Interessengruppen mitwirken. Vorhabenträger müssen daher frühzeitig auf diese relevanten Gruppen zugehen und in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen sie sich eine Mitwirkung an dem Dialog-Verfahren vorstellen können. Dazu gehört es auch, gemeinsam eine Fragestellung für das Dialog-Verfahren zu formulieren. Nicht immer sind dazu alle Gruppen bereit; teilweise sehen sie in Dialog-Verfahren lediglich eine Maßnahme zur Akzeptanzbeschaffung (Wagner 2013).

Grundregel 6 – Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz

Beteiligungsverfahren sind stets ein moderierter Dialog, der durch anerkannte Methoden eine aktive Mitwirkung der Teilnehmenden ermöglicht. Ohne professionelles Handwerkszeug ist eine zielführende Auseinandersetzung nicht möglich. Professionelle Prozessgestalter haben mehrere Aufgaben: Sie müssen das Dialog-Verfahren verständlich und transparent durchführen. Sie müssen neutral und aktivierend moderieren. Und sie dokumentieren die Beteiligungsergebnisse durch Protokolle, Zwischen- und Endberichte. Welche konkreten Dialog-Verfahren angemessen sind, hängt von der Problemlage, dem Umfeld und den Akteuren ab.

Grundregel 7 – Klarheit über Umgang mit den Ergebnissen

Ziel eines Dialog-Verfahrens ist nicht eine willkürliche Sammlung von Meinungen mit einem unverbindlichen Ergebnis, sondern eine Verständigung und Verpflichtung zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis. Nichts demotiviert Teilnehmende mehr als die Folgenlosigkeit ihrer Bemühungen. Daher muss klar sein, welche ungelösten, offenen Fragen durch das Verfahren beantwortet werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob es um das „Ob“ (Grundsatzfragen wie Bedarf und Alternativen), das „Wie“ (Welche konkrete Variante?) oder die konkrete Baubegleitung (konkrete Ausgestaltung einer festgelegten Variante) geht. Die Ergebnisse des Dialog-Verfahrens müssen also tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung des Projekts haben können und nachvollziehbar in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger einfließen. Wenn den Empfehlungen der Teilnehmenden nicht gefolgt wird oder gefolgt werden kann, sind die Gründe dafür offen zu legen. Viele Bürger erwarten nicht zwingend, dass ihre Vorschläge umgesetzt werden. Sie erwarten aber, dass sich Vorhabenträger und die Verwaltung ernsthaft mit den Vorschlägen beschäftigt haben und ihre Entscheidungsfindung dokumentieren.

Grundregel 8 – Transparenz der Finanzierung

Gute Beteiligung erfordert eine professionelle Prozessgestaltung – und diese kostet Geld. Um bei Infrastrukturprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektkalkulation aufzunehmen. Die VDI-Richtlinie 7001 empfiehlt einen Richtwert von einem Prozent der Projektkosten für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch ist es wichtig, die Finanzierung der Dialog-Verfahren transparent darzustellen.

Grundregel 9 – Verständlich kommunizieren

Nur wer sich verständlich ausdrückt, kann auch überzeugen. Das gilt auch für Ingenieure, die sich der öffentlichen Diskussion stellen. Grundsätzlich ist Verständlichkeit in allen Phasen der Ingenieurplanung wichtig – vor allem aber in der Entwurfs- und in der Genehmigungsplanung. Pläne, die für Ingenieure zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht „gelesen“ werden. Sie müssen daher in leichter zugängliche Visualisierungen „übersetzt“ werden (Spieker et al. 2017). Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Inhalte, die Ingenieure kommunizieren müssen, sind oft komplex. Die Texte werden von hochgebildeten Experten verfasst, die sich dabei ihrer Fachsprache bedienen. Wenn sie ihre Fachsprache aber – aus Zeitdruck oder wegen mangelnder Sensibilität für die Notwendigkeit verständlicher Sprache – nicht für Laien „übersetzen“, wirken sie auf die Empfänger abstoßend. Dabei handelt es sich um ein typisches Problem der Experten-Laien-Kommunikation, den „Fluch des Wissens“: Je länger und intensiver man sich mit einem bestimmten Wissensgebiet beschäftigt, desto weniger kann man sich in Menschen hineinversetzen, denen das eigene (Vor)wissen fehlt. Beispielsweise erkennen Ingenieure dann nicht mehr, dass Fachwörter aus ihrem Wissensbereich für andere unbekannt sind. Das „Überwerfungsbauwerk“ ist dem Ingenieur verständlich, dem Laien nicht; Letzterer kann sich eher unter „Brücke“ etwas vorstellen.

Grundregel 10 – Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente

Die eigenen Projektpläne sowie die Inhalte der Beteiligungsverfahren dürfen kein „Geheimwissen“ bleiben. Vielmehr ist eine umfassende Information der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten, damit diese sich eine fundierte Meinung bilden kann. Dafür sind zahlreiche Kommunikationsinstrumente zu wählen. Diese müssen orchestriert, das heißt aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Der Vorhabenträger und die Verwaltung sollten nicht nur via Massenmedien kommunizieren, sondern auch das Web 2.0 nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen (Anwohner, Initiativen, Mitarbeiter, Politik und Verwaltung, Journalisten etc.).

4 Projektkommunikation in den Leistungsphasen der Planung und Bauausführung

Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte können auch durch das Verhalten der Vorhabenträger und der Verwaltung 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. Für die Kommunikation sind neben den bereits erwähnten zehn Grundregeln einige Besonderheiten in den einzelnen Projektphasen zu beachten (siehe Abb. 2). Dabei bietet sich eine Orientierung an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) an: Grundlagenermittlung, Vorplanung (inclusive Themen- und Stakeholderanalyse), Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Ausführungsplanung, Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe, Bauausführung/Objektüberwachung sowie Objektbetreuung und Dokumentation.

Phase 1: Grundlagenermittlung

In dieser Phase werden die organisatorischen Grundlagen für die Projektkommunikation geschaffen. Der Vorhabenträger muss klären, wer in welchem Umfang sowohl für die interne als auch für die externe Kommunikation verantwortlich ist.

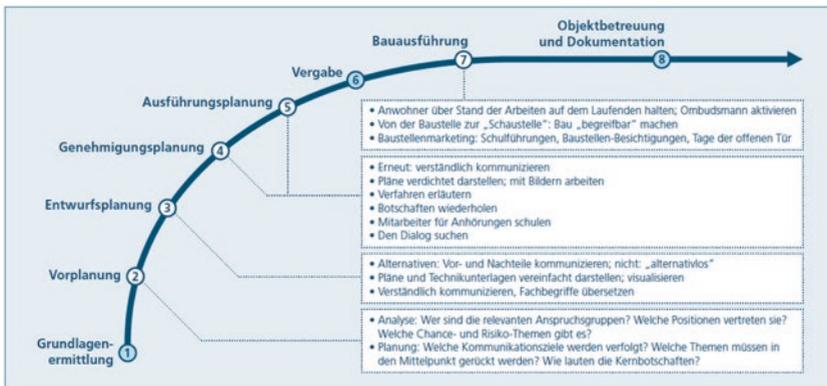


Abb. 2 Projekt- und Kommunikations-Management. (Quelle: Region Stuttgart Aktuell 2/2014, S. 11; Nach Brettschneider 2012)

Die entsprechende Einheit ist mit Kompetenzen, Personal und finanziellen Ressourcen auszustatten. Es ist auch zu klären, welche Projekt-Verantwortlichen auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und mit den Medien vorbereitet werden müssen. Der Kommunikationsverantwortliche ist von Anfang an fester Bestandteil der Projektleitung. Er kann das „Gesicht“ des Projektes gegenüber der Öffentlichkeit sein. Dabei sollte es sich um eine Person handeln, die komplexe Sachverhalte – etwa Ingenieurplanungen, die Finanzierung eines Projektes oder Verfahrensschritte – auf allgemein verständliche Art und Weise erklären kann. Auch sollte die Person über die nötige Empathie verfügen, sich in die Interessen und Motive von Projekt-Kritikern hineinversetzen zu können. 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 ständig fortzuschreiben.

Phase 2: Vorplanung

In dieser Phase werden die inhaltlichen und strategischen Grundlagen der Projektkommunikation geschaffen. Es handelt sich um die für den weiteren Projektverlauf entscheidende Phase. Sie beginnt mit einer gründlichen *Stakeholder- und Themenanalyse*. Beide sind für den weiteren Verlauf unverzichtbar.

Zwar gibt es eine Vielzahl von Stakeholdern (Spang und Clausen 2016; Mast und Stehle 2016). In einem ersten Schritt ist es jedoch meist sinnvoll, diese zu Gruppen zusammenzufassen. Grob lassen sich drei Stakeholdergruppen unterscheiden: a) die verfassten, dauerhaft organisierten Akteure, b) die Öffentlichkeit, c) die Kommunikations-Medien. Zur Gruppe der verfassten Akteure zählen vor allem die Vorhabenträger, die Genehmigungsbehörden, Wirtschaftsverbände und die IHK, Umweltverbände (wie beispielsweise der BUND, Greenpeace, der NaBu) sowie Politiker und Parlamente (auf der lokalen, regionalen, Landes- und Bundesebene, gelegentlich auch auf europäischer Ebene). Zur Öffentlichkeit zählen die durch ein Projekt direkt betroffenen Bürger (v. a. die Anwohner), die auf das Projekt bezogenen lokalen Bürgerinitiativen sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Letztere zeichnet sich nicht durch eine unmittelbar erkennbare Betroffenheit aus. Die in der allgemeinen Öffentlichkeit vorherrschenden Meinungen können jedoch Politiker beeinflussen und damit den Handlungsrahmen der Vorhabenträger beeinflussen. Während Anwohner in der Regel frühzeitig auf ein Projekt aufmerksam werden, wird die allgemeine Öffentlichkeit meist erst im Verlaufe eines Konfliktes aktiv. Dabei spielt die Berichterstattung der Massenmedien eine wesentliche Rolle. Oft wird ein Projekt zunächst in den Lokalzeitungen (auch im lokalen Hörfunk)

thematisiert. Es folgen überregionale Medien. Darüber hinaus artikulieren sich verschiedene Akteure in den Sozialen Netzwerken (etwa Facebook).

In einem zweiten Schritt sollte für jede Stakeholdergruppe überprüft werden, welche grundsätzlichen Positionen sie vertritt, die für das Projekt relevant werden können. Dabei kann man sich vor allem auf grundsätzliche Positionspapiere beziehen, aber auch Stellungnahmen heranziehen, die diese Akteure bei früheren, vergleichbaren Projekten abgegeben haben. In einem dritten Schritt sind diese Positionen auf das Projekt herunter zu brechen. Mit welchen konkreten, projektbezogenen Positionen ist zu rechnen? Welches werden die Hauptargumente sein? Und auf welche Aspekte des Projektes werden sie sich beziehen?

Verschiedene Stakeholdergruppen können aufgrund zweier unterschiedlicher Mechanismen zu unterschiedlichen Bewertungen eines Projektes kommen:

1. Verschiedene Stakeholder können einzelne Teilaspekte des Projektes unterschiedlich bewerten. Beispielsweise kann ein Umweltverband die Auswirkungen eines Windparks auf die Umwelt anders bewerten als der Vorhabenträger. Der Konflikt dreht sich dann um die Bewertung.
2. Verschiedene Stakeholder können einzelne Teilaspekte eines Projektes zwar ähnlich bewerten, diese aber für ihr Gesamturteil über das Projekt unterschiedlich gewichten. So können ein Umweltverband und ein Wirtschaftsverband die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Windparks auf die Region ähnlich einschätzen, sie aber unterschiedlich wichtig finden. Für die Gesamtbewertung des Projektes durch den Wirtschaftsverband ist der wirtschaftliche Teilaspekt sehr wichtig, für den Umweltverband hingegen nicht. Der Konflikt dreht sich dann um die Gewichtung der Teilaspekte.

In einem vierten Schritt sind daher zunächst die meist vielfältigen Teilaspekte eines Projektes zu bestimmen. Sodann ist zu prüfen, wie die Stakeholder diese Teilaspekte a) bewerten und b) für ihr Gesamturteil gewichten. Dies ist die Aufgabe der Themenanalyse.

Die „Themen-Landkarte“ (siehe Abb. 3) eines Projektes besteht aus drei Ebenen. Das Spitzenkonstrukt „Gesamtbewertung des Projektes“ speist sich zunächst einmal aus „Themen-Dimensionen“ (Ebene 1); sie finden sich meist bei allen Bau- und Infrastrukturvorhaben. Zu ihnen zählen unter anderem a) die Folgen des Projektes für die Umwelt, b) die Folgen für den Wirtschaftsstandort, c) rechtliche Fragen oder d) der Stil der Kommunikation. Diese Themen-Dimensionen können von unterschiedlichen Stakeholdern unterschiedlich bewertet werden. Und es kann das Gewicht variieren, mit dem jede einzelne Themen-Dimension in die Gesamtbewertung einfließt.

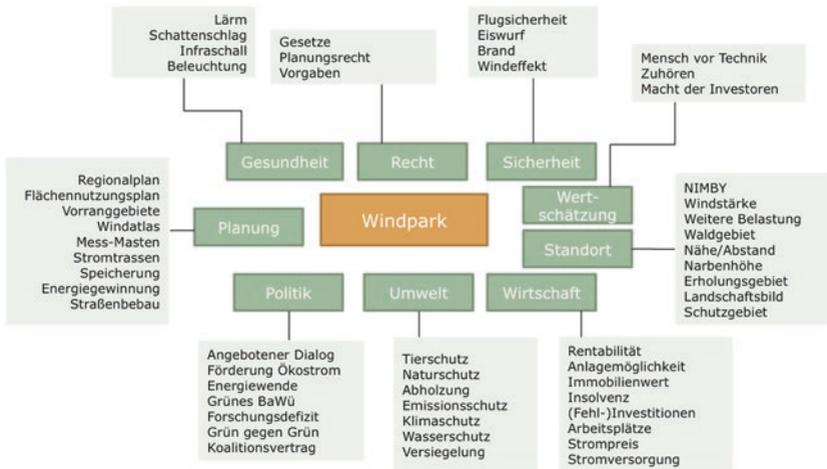


Abb. 3 Themen-Landkarte Windpark. (Nach Kargi et al. 2014)

Die zweite Ebene besteht aus den „Themenfeldern“. Sie konkretisieren und speisen die „Themen-Dimensionen“. Erneut können sie a) unterschiedlich bewertet und b) unterschiedlich gewichtet werden. Drei Beispiele:

1. Der Themen-Dimension „Folgen für die Umwelt“ lassen sich unter anderem die Themenfelder „Tierschutz“, „Naturschutz“ und „Abholzung“ zuordnen.
2. Die Themen-Dimension „Wirtschaft“ setzt sich unter anderem aus den Themenfeldern „Arbeitsplätze“, „Immobilienwert“ und „Rentabilität“ zusammen.
3. Für die Themen-Dimension „Standort“ sind unter anderem die Themenfelder „Windstärke“, „Landschaftsbild“ und „Schutzgebiet“ von großer Bedeutung.

Themenfelder stellen die Klammer zwischen den abstrakteren Themen-Dimensionen und den konkreten Einzelthemen dar. Die Einzelthemen sind die dritte Ebene der „Themen-Landkarte“ (in Abb. 3 nicht dargestellt). Hier entscheidet sich, welche konkreten, räumlich und zeitlich klar umrissenen Themen mit einem Projekt in Verbindung gebracht werden. Drei Beispiele:

1. der Verlauf einer konkreten Veranstaltung im Rahmen des Bürger-Dialogs,
2. die Einrichtung einer Baustraße,
3. die Auswirkungen auf eine konkrete Tierart.