

# zeppelin universität

zwischen  
Wirtschaft Kultur Politik

# Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturprojekten

## Erfolgsfaktoren guter Kommunikation

Vortrag am 25. September 2014

Wissenschaftsdialog 2014 | Bundesnetzagentur | Bonn

Alexander Eisenkopf, Christian Burgdorf, Markus Rhomberg

Ausgezeichnet als  
„Ort der Innovation“

Deutschland  
Land der Ideen



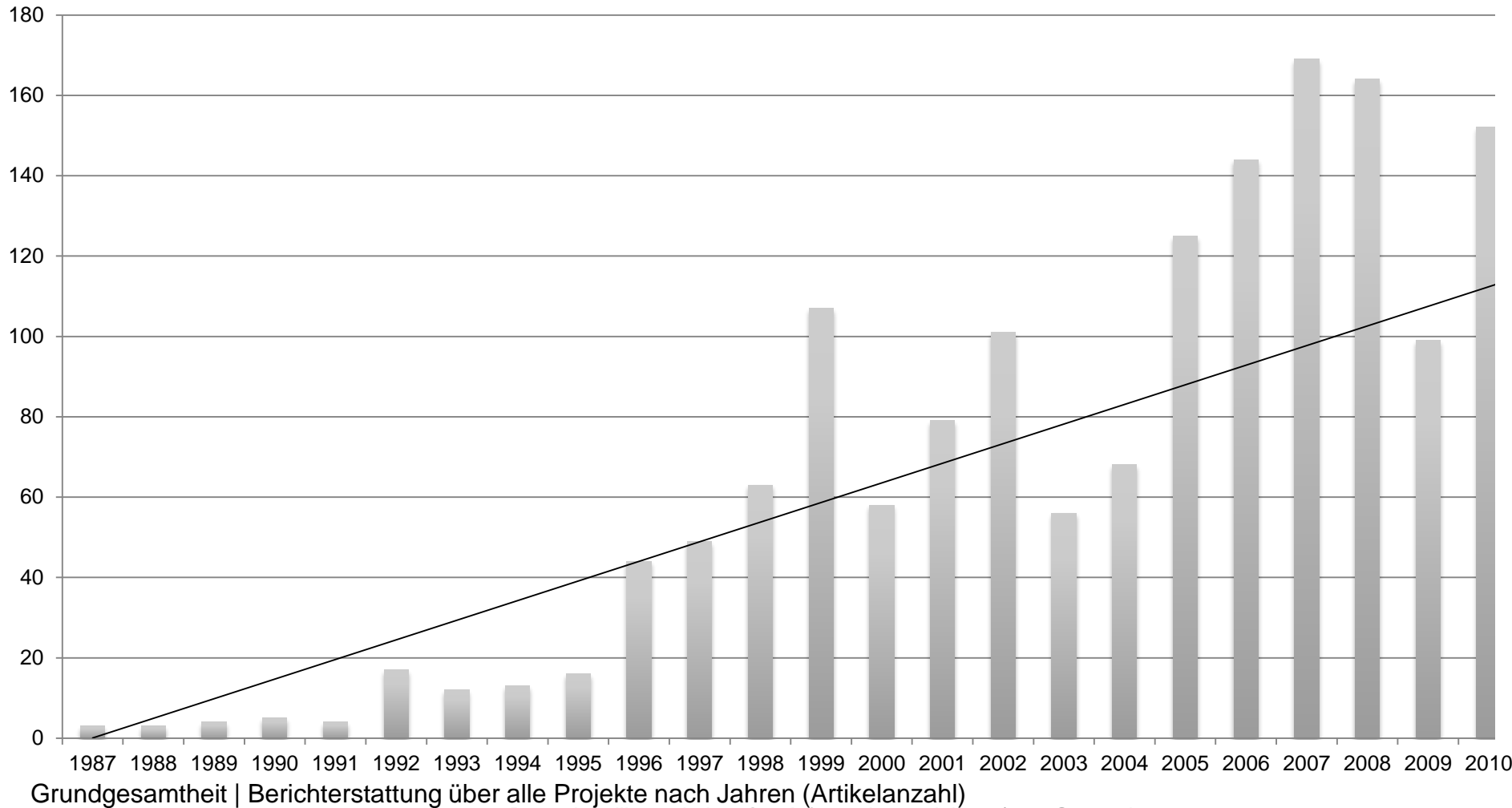
## Ausgangslage

### Der neue Widerstand

- | öffentlicher Widerstand gegen Infrastrukturprojekte nimmt zu
- | hohe Intensität der Proteste, scheinbar geringe Kompromissbereitschaft
- | Ausweitung auf vormals unproblematische Projekte
- | Verschärfung durch gesellschaftlichen Wandel
- | unmittelbare Folgen
  - | Verzögerungen, Kostensteigerungen, erhöhte Gefahr des Scheiterns
- | mittelbare Folgen
  - | Investoren werden abgeschreckt, Politiker stoßen keine Projekte mehr an, Gesellschaftskonflikte
  
- | zügige und konsequente Realisierung von Infrastrukturprojekten ist von fundamentaler Bedeutung für moderne Volkswirtschaften
- | Informationsvermittlung und Informationsaustausch nimmt bei der Konfliktvermeidung zentrale Rolle ein

# Öffentliche Relevanz von Infrastrukturprojekten

Berichterstattung über Infrastrukturprojekte nimmt stark zu (mit Schwankungen)



Grundgesamtheit | Berichterstattung über alle Projekte nach Jahren (Artikelanzahl)

## Definitionen

# Was ist Bürgerbeteiligung?



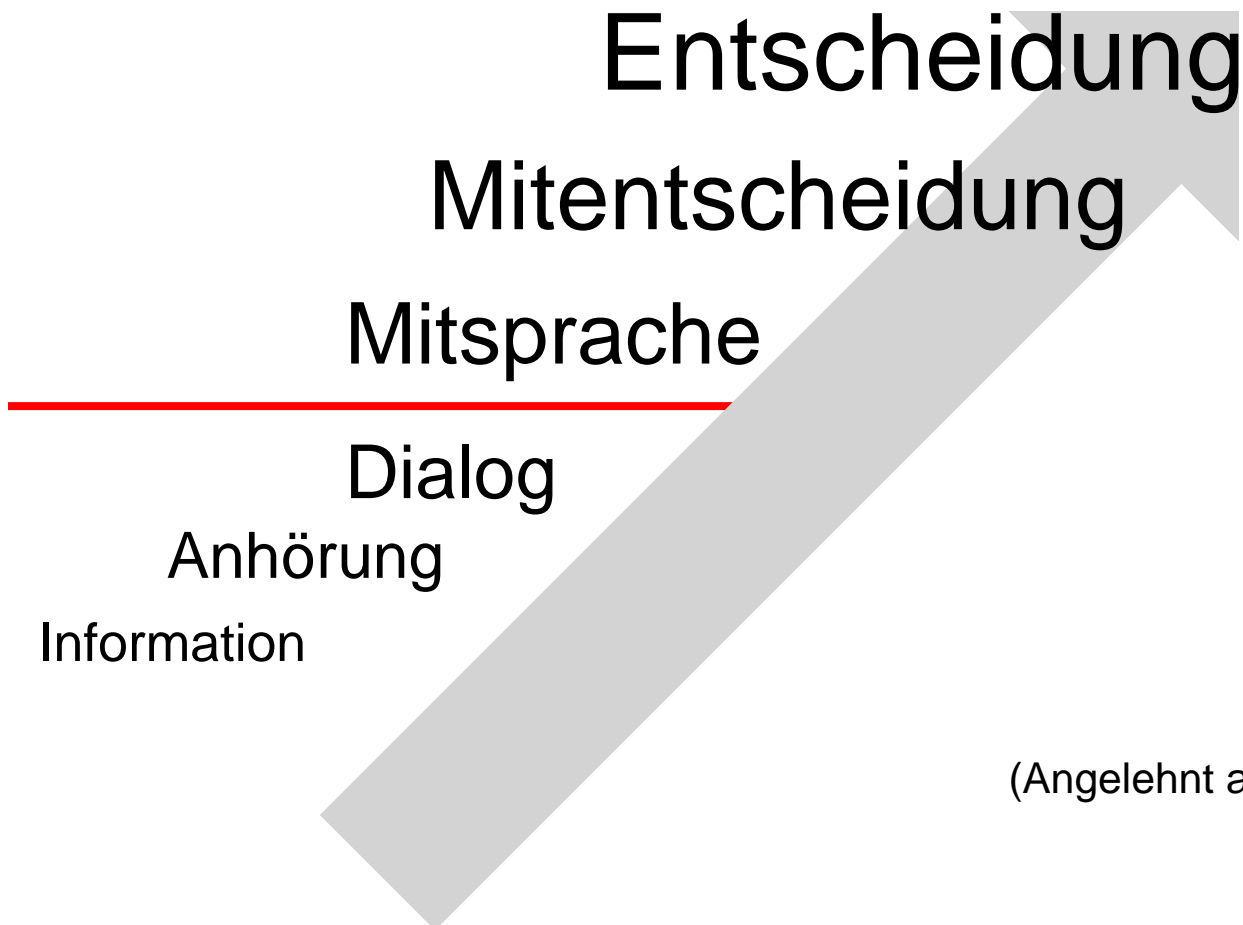
## Definitionen

Was ist Bürgerbeteiligung?

Bürgerbeteiligung meint Instrumente, die dazu dienen sollen, die Öffentlichkeit in politische oder genehmigungsrechtliche Entscheidungs- bzw. Planungsprozesse einzubinden.

Definitionen

Partizipationsstufen



(Angelehnt an Arnstein, 1969)

## Definitionen

### Zielgruppeneinteilung

#### | NIMBYS

- | direkte Betroffenheit
- | Entschädigung unter Umständen möglich
- | grundsätzlich kein Zweifel an der allgemeinen Vorteilhaftigkeit des Vorhabens

#### | FUNDIS

- | kein unmittelbarer Projektbezug, Vorhaben nur als Vehikel für allgemeinen Protest (Fundamentalprotest)
- | keine oder nur geringe Kompromissbereitschaft

#### | NEUTRALOS

- | zunächst unbeteiligt
- | latentes allgemeines Interesse an Politik bzw. konkretes Interesse am Projekt → kann im Verlauf der Realisierungsphase aktiviert werden



# Erfolgsfaktoren guter Kommunikation

## „Vorbild“ Stuttgart 21

### | arrogantes Auftreten der Projektpartner

- | von Anfang an „Projekt von oben“
- | »Ich lasse mir Stuttgart 21 nicht von 25 Leuten verderben, die lieber mit dem Fahrrad fahren wollen.« (Landesverkehrsminister Hermann Schaufler, Anfang Oktober 1996)
- | »Wenn Vati die Wandertiefel einpackt, dann ist der Fall erledigt. Dann bleibt die Badehose draußen.« (Günther Oettinger, April 2009)

### | Bedenken werden nicht ernstgenommen, Gegenvorschläge ignoriert

- | Gesamtkonzept steht bei Veröffentlichung 1994 weitgehend fest
- | keine Diskussion über das *Ob*, über das *Wie* nur eingeschränkt
- | Intransparenz bei den Fakten: Kosten, Wirtschaftlichkeit, Zweck etc.
- | ständiger Verweis auf »demokratische Legitimation« des Vorhabens

### | keine bzw. schlechte Öffentlichkeitsarbeit

- | 1995, 1996 (kritische Startphase) keine nennenswerten PR-Aktionen
- | ab 1997 zahlreiche erfolglose Kampagnen wie Turmforum, Offene Bürgerbeteiligung, »Das neue Herz Europas«, zumeist nicht koordiniert

## Erfolgsfaktoren guter Kommunikation

### „Vorbild“ Stuttgart 21

#### | Vielstimmigkeit in Krisenzeiten

- | Projektpartner sind zwischen 1999 und 2001 sowie 2003 und 2007 ausschließlich mit sich selbst beschäftigt
- | Streit zwischen den Projektpartnern wird auch öffentlich ausgetragen
- | zunehmend negative Berichterstattung über Stuttgart 21 wird hingenommen
- | Projektgegner übernehmen Meinungsführerschaft im öffentlichen Diskurs, etablieren Argumente gegen Stuttgart 21 und forcieren ihre Alternativen
- | Projektgegner gelten in der Öffentlichkeit als Experten

# Erfolgsfaktoren guter Kommunikation

## Inversion

### | frühzeitige Einbindung aller Beteiligten

- | kontinuierliche Umfeldanalyse

### | Kommunikation auf Augenhöhe

- | sachliches Auftreten, keine „Gönner“-Haltung, gleichbleibende Ansprechpartner
- | nicht nur Information, sondern auch Diskussion (Dialog)
- | Bedenken und Verbesserungsvorschläge ernst nehmen

### | Wahrhaftigkeit

- | Zweck/Nutzen, Kosten, Risiken klar benennen, keine Täuschung
- | Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung aufzeigen

### | von Beginn an angemessene Öffentlichkeitsarbeit

- | einfache Sprache, Fachjargon übersetzen, komplexe Sachverhalte vereinfachen
- | grundsätzlich Sachargumente im Vordergrund, situationsbezogen

### | Zielgruppenorientierung, Phasenorientierung

- | Prozesse standardisieren, interne Roadmap
- | bei mehreren Projektpromotoren: geschlossenes Auftreten, enge Abstimmung

## Erfolgsfaktoren guter Kommunikation

### Kommunikation gut...alles gut?

- | Akzeptanzsteigerung und Konfliktvermeidung allein durch verbesserte Kommunikation unwahrscheinlich
- | Kommunikationsmaßnahmen allein schaffen nur Scheinbeteiligung, reduzieren nicht das Machtgefälle
- | u.U. sogar negative Auswirkungen

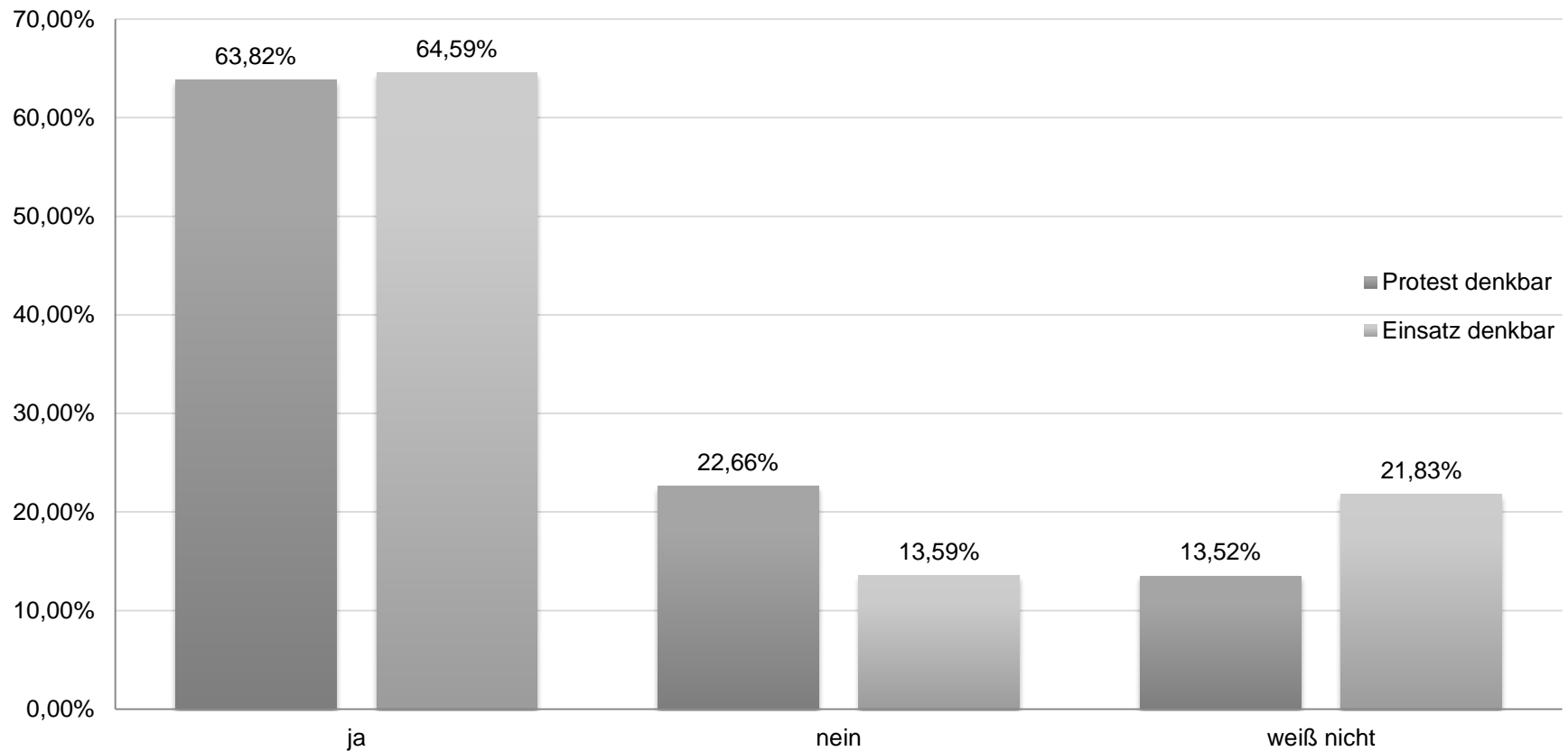
## Erfolgsfaktoren guter Kommunikation

### Kommunikation gut...alles gut?

- | Bürger wollen im Konfliktfall auch über das „Ob“ entscheiden können
  - | Repräsentative Demokratie wird zunehmend als unzureichend angesehen, Verschärfung durch Krisen, „alternativlosen“ Politikstil, Enttäuschung des Bürgertums über Merkel II
  - | erhebliches und wachsendes Misstrauen der Bürger gegenüber öffentlichen Institutionen und Politikern → Souverän fordert Entscheidungsgewalt (teilweise) zurück
- | Kommunikation kann substanzielle Schwächen von Genehmigungsverfahren (insbesondere PFV) nicht ausgleichen
  - | Öffentlichkeitsbeteiligung/Anhörung viel zu spät
  - | hohe Komplexität und Langwierigkeit
  - | strenges Prozedere
  - | Dominanz juristischer Aspekte
  - | Ohnmachtsgefühl von Betroffenen wegen Phalanx aus Politik, Gerichten und Verwaltung
  - | Verbände verfolgen meist eigene Ziele
- | durch fehlende Augenhöhe zudem kaum Anreize für Projektpromotoren, gute Kommunikationsstrategien zu entwickeln und anzuwenden

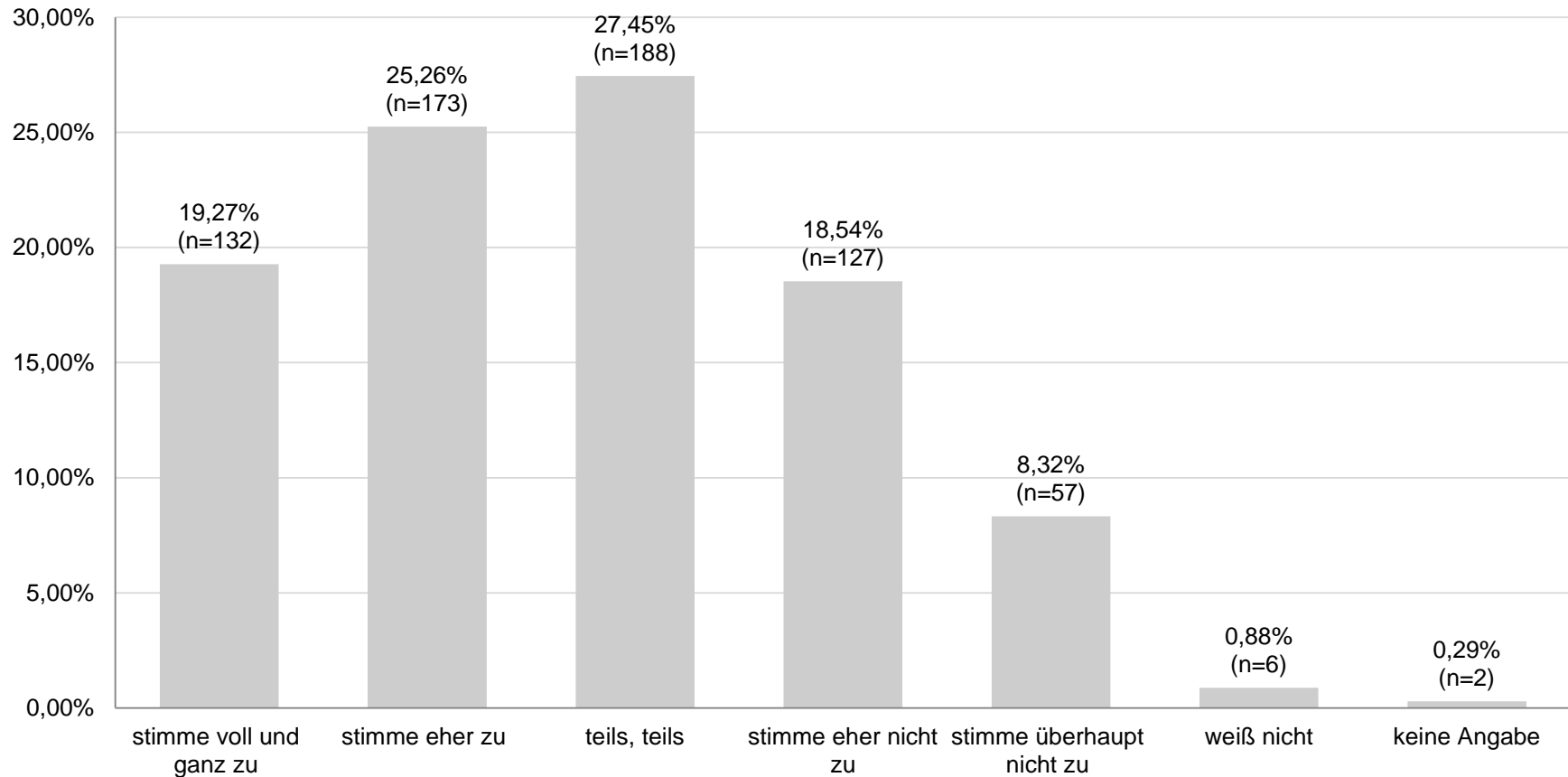
## Umfrage

Vergleich möglicher Protest gegen ein Projekt / möglicher Einsatz für ein Projekt



# Umfrage

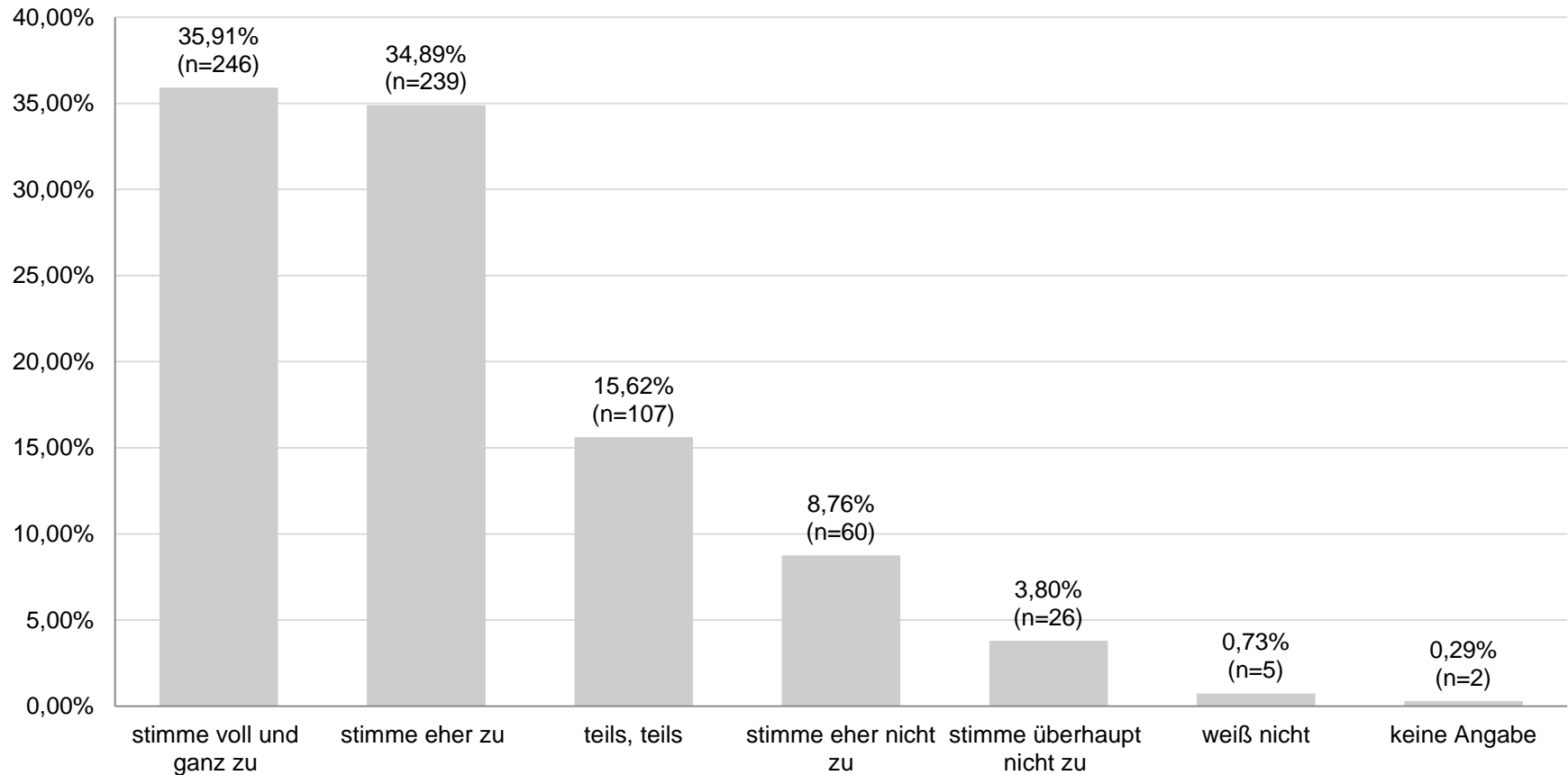
Die Bürger sollten im Vorfeld über den Bau von Großprojekten entscheiden.



n=685

## Umfrage

Die Bürger sollten verstärkt in die Projektplanungen eingebunden werden, entscheiden soll weiterhin die Politik.

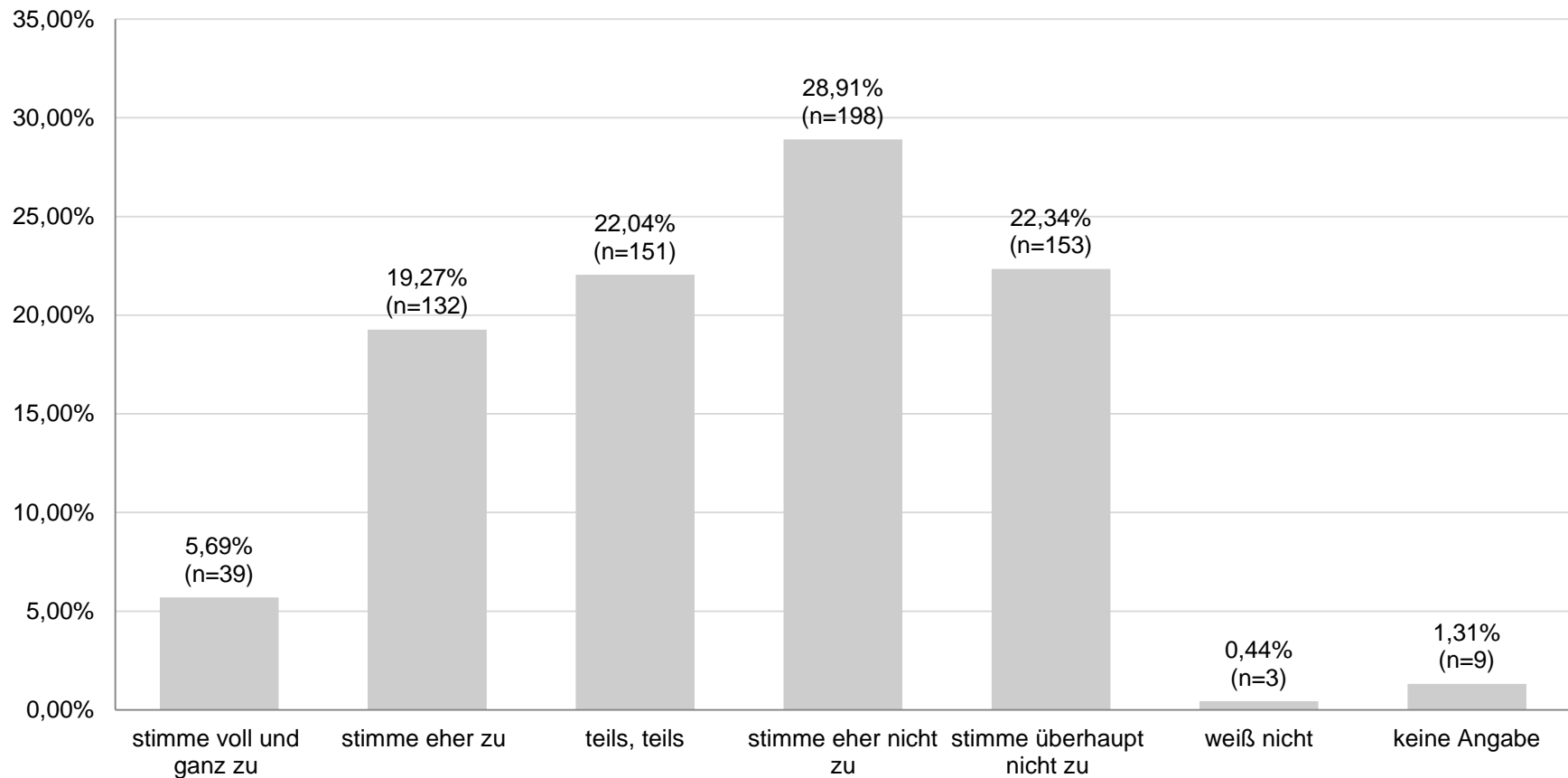


n=685



## Umfrage

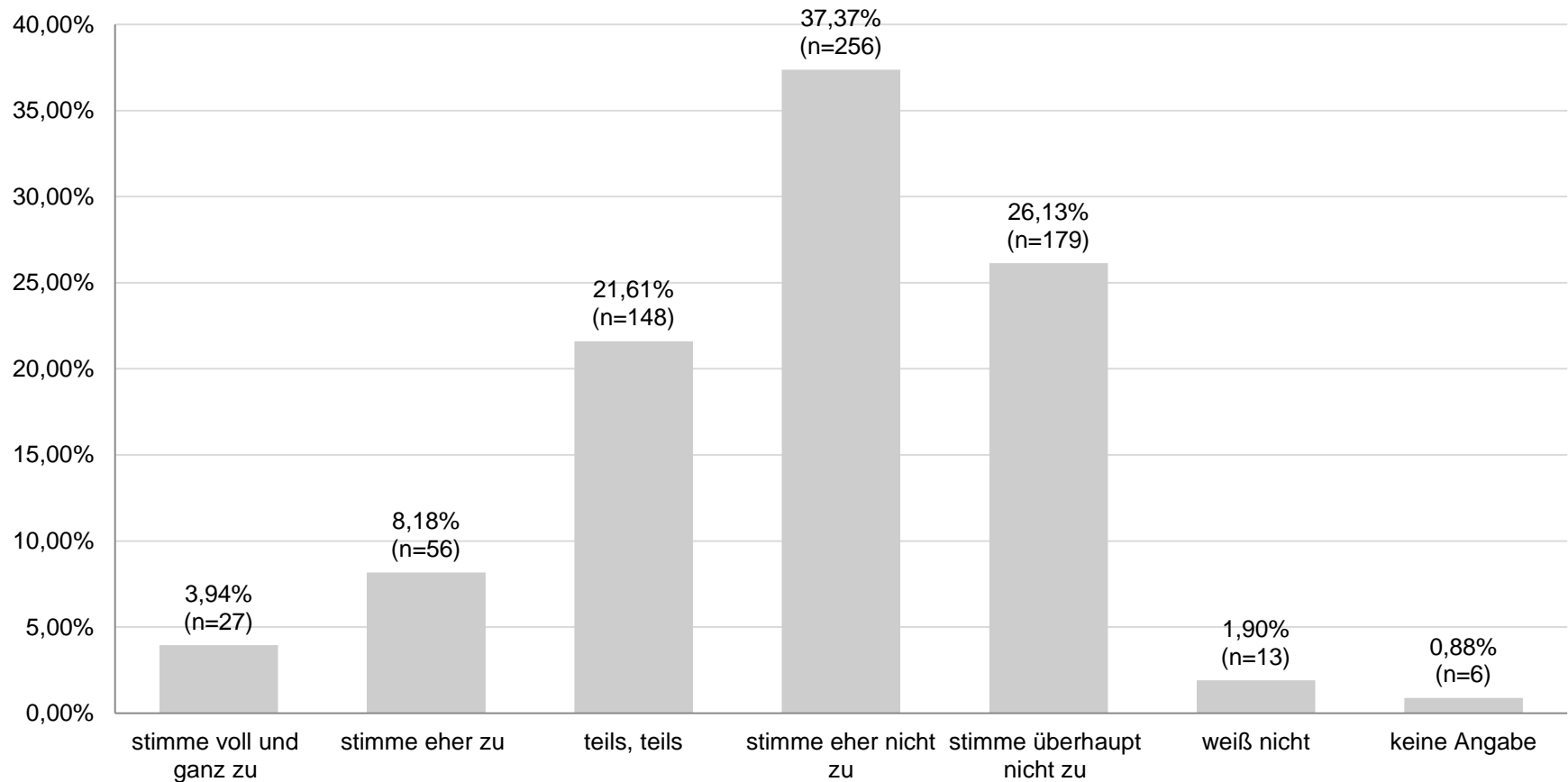
Es genügt, wenn Großprojekte durch das zuständige politische Gremium beschlossen werden.



n=685

# Umfrage

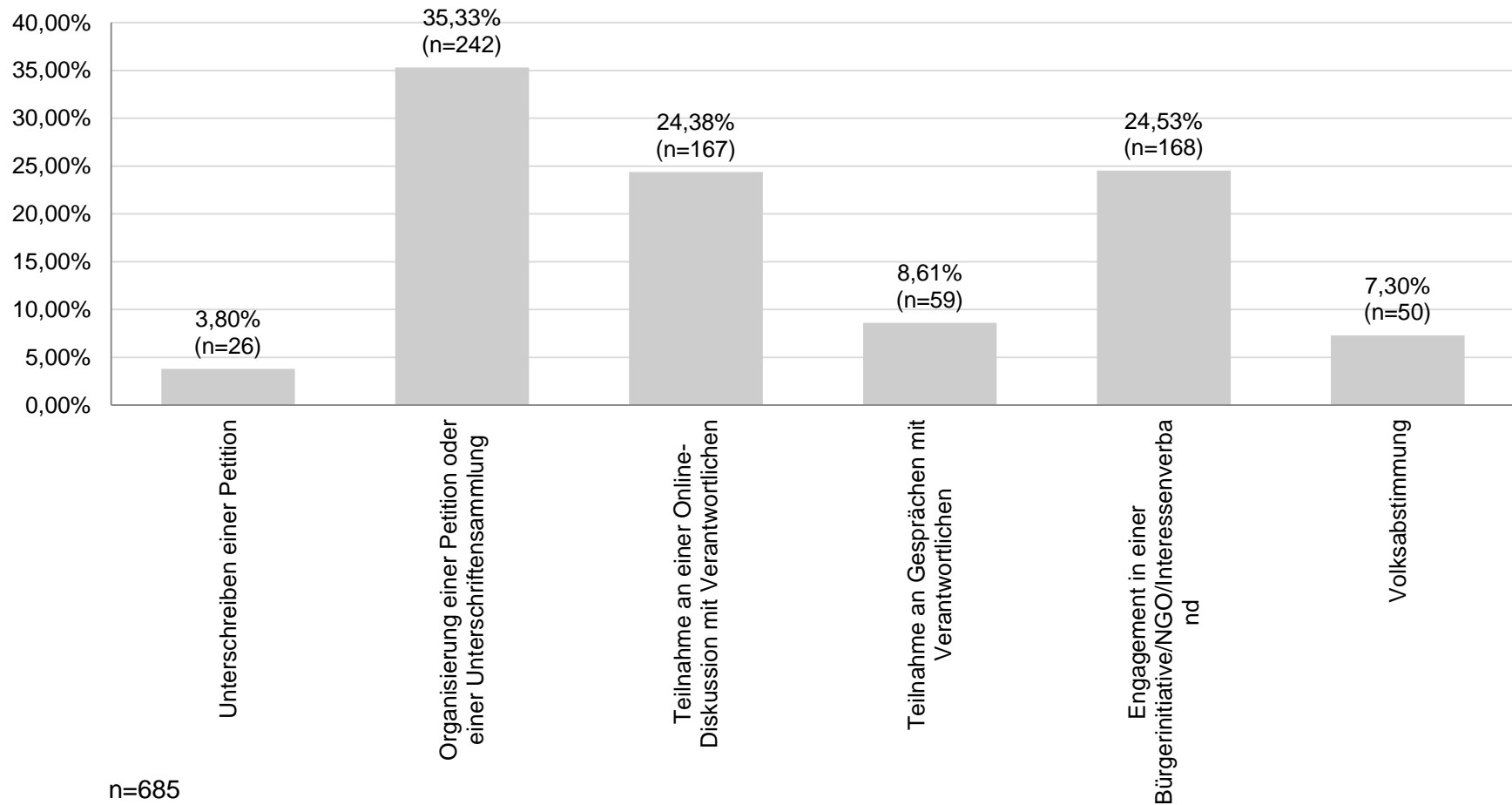
Die Bürger sind ausreichend in die Planungen eingebunden.



n=685

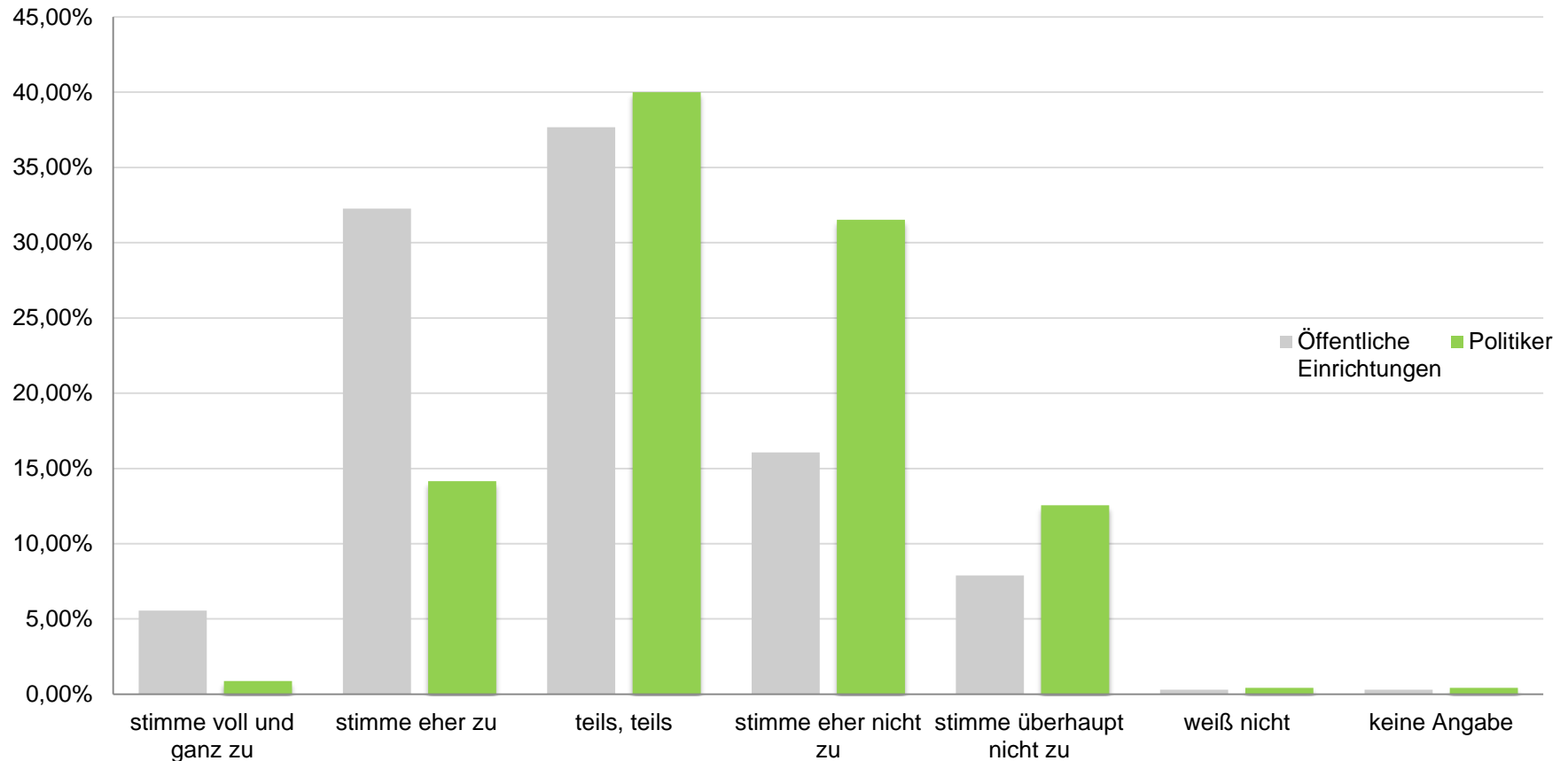
# Umfrage

Ich könnte mir nicht vorstellen, mich an folgender Partizipationsform zu beteiligen:



## Umfrage

Generell habe ich großes Vertrauen in die öffentlichen Einrichtungen bzw. Politiker in Deutschland.



n=685

# Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturprojekten

## Thesen

- | Konfliktlösungsstrategien notwendig, da Proteste zugenommen haben und weiter zunehmen könnten. Verzögerungen/Blockaden bei großen Infrastrukturprojekten drohen
  - | NEUTRALOS werden verstärkt zu potenziellen Projektgegnern, zumindest aber zu Beteiligten
    - | demografischer Wandel, Wohlstandsgesellschaft
    - | wenig Vertrauen in politische Institutionen/Politiker → Bürger fordern Entscheidungsgewalt teilweise zurück, Infrastrukturprojekte dafür besonders gut geeignet
    - | zunehmend kritische Hinterfragung gesellschaftlich relevanter Sachverhalte/politischer Entscheidungen (insb. Umwelt/Klima, Externalitäten)
    - | einfache Informationsbeschaffung und Vernetzung über das Internet
  - | neue Situation durch Stuttgart 21
    - | Massenproteste
    - | Relevanz für politische Entwicklungen
- | Blockadepotenzial am größten, wenn Verschmelzung von NIMBYS, FUNDIS und NEUTRALOS zu einem geschlossenen Protestblock stattfindet und Protestmotive der FUNDIS dominieren

# Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturprojekten

## Thesen

- | Bürgerbeteiligung ist geeignet, Konfliktpotenziale abzubauen, sofern NEUTRALOS (noch) kooperationsbereit sind bzw. aus projektbezogenen Gründen protestieren
- | Bürger (NEUTRALOS) wollen nicht unbedingt entscheiden, aber entscheiden können → Kontrollmöglichkeit. Bereitschaft zum zeitintensiven Engagement ist begrenzt
- | Kommunikation ist ein wichtiger Baustein von Akzeptanzsteigerungsstrategien, aber nur zusammen mit einer substanziellen Ausweitung von echter Beteiligung sinnvoll
- | Scheinbeteiligung kann kontraproduktiv wirken und Widerstände verstärken

# Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturprojekten

## Vorschläge

- | möglichst frühe Bürgerbeteiligung, da Sachargumente im Verlauf der Realisierung immer unwichtiger werden und zunehmende Verschmelzung die sachorientierte Auseinandersetzung erschwert, Ziel: Verschmelzung von vornherein verhindern
- | zielgruppenorientierte Bürgerbeteiligung
  - | NIMBYS: Haircut bei den Genehmigungsverfahren, Beteiligung vorziehen (ROV statt PFV), Rückbesinnung auf Feststellen der Betroffenheit, neue Medien nutzen
  - | NEUTRALOS: Informationsveranstaltungen, Planungswerkstätten, Online-Diskussionsforen etc.
  - | FUNDIS: können nicht über projektbezogene Bürgerbeteiligung erreicht werden
- | Planungen müssen zumindest zum Teil ergebnisoffen sein (*Wie*), Bürger müssen Projekt bis zum Beginn der Bauphase (PONR) stoppen können (*Ob*)
  - | Abstimmung als letztes Mittel, Politik wird durch „Damoklesschwert“ gezwungen, auf Augenhöhe mit den Bürgern zu diskutieren → Anreiz für ernsthafte Diskussionen
  - | Abstimmung „von unten“ (Unterschriften) auf Kommunal- oder Landesebene über konkretes Projekt, andere Ebenen und ex-ante-Entscheidungen grundsätzlich zu abstrakt, Ausnahmen denkbar (Energiewende)