

Frank Brettschneider

## Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und öffentliche Verwaltungen

### Zusammenfassung

Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Energie, Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Widerstände aus Teilen der Gesellschaft. Manchmal münden sie sogar in Bürgerentscheide und bringen ein Projekt zu Fall. Die Gründe sind vielfältig: NIMBY, projektbezogene Gründe, verborgene Gründe, Vertrauensverlust, mangelhafte Kommunikation. Um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen, sollten Vorhabenträger und Verwaltungen eine dialogorientierte Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung pflegen. Frühzeitige und umfassende Kommunikation sichert die inhaltliche Angemessenheit der technischen Lösung für den gesellschaftlichen Bedarf und senkt damit die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte.

*Schlagerworte:* Infrastrukturprojekte, Kommunikationsmanagement, Bürgerbeteiligung, Bürgerentscheid

### Abstract

*Protest against Infrastructure Projects. The Importance of Communication Management for Project Developers and Public Administrations* Infrastructure projects in the areas of energy, transportation and urban development regularly face protest from different societal groups. Sometimes protest leads to referenda and the termination of projects. There are many different reasons for this: NIMBY, project-based reasons, hidden reasons, loss of trust, miscommunication. In order to find solutions that are socially sustainable and widely accepted, project developers and public administrations should secure dialogue-oriented communication and public participation. Early and comprehensive communication helps to gain societal legitimation for the technical solution of the project and thus reduces the likelihood that conflicts escalate.

*Keywords:* Infrastructure Projects, Communication Management, Public Participation, Referendum

## 1 Einleitung

Öffentliche Verwaltungen kommen auf vielfältige Art und Weise mit Infrastrukturprojekten in Berührung. Sie können entweder selbst Vorhabenträger sein, also ein Infrastrukturprojekt planen, oder sie übernehmen Funktionen als Genehmigungsbehörde für Infrastrukturprojekte, die andere Akteure geplant haben. Dies gilt für alle Ebenen des politischen Systems. So kann der Gemeinderat seine Verwaltung mit der Planung und dem Bau eines kommunalen Schwimmbades beauftragen. Oder das kommunale Bauamt muss als Genehmigungsbehörde den Antrag eines privaten Schwimmbad-Betreibers bearbeiten. Der Landtag kann die Landesregierung mit der Planung und dem Bau einer Justizvollzugsanstalt beauftragen. Oder eine Landesbehörde ist als Genehmi-

gungsbehörde in den Bau einer Bundesstraße oder einer Autobahn involviert. Und der Bundestag kann die Energiewende beschließen. Die Bundesnetzagentur ist dann im Dialog mit den Übertragungsnetzbetreibern und der Öffentlichkeit mit der Erstellung des Netzentwicklungsplanes betraut. Seit dem Jahr 2013 führt sie auch die Planfeststellungsverfahren für länder- und grenzüberschreitende Netzausbauvorhaben durch.

Die Reihe der Beispiele ließe sich fortsetzen. Dabei lassen sich Infrastrukturprojekte anhand zahlreicher Kriterien unterscheiden. Neben der Unterscheidung in Verkehrsinfrastruktur, Energieinfrastruktur und Stadtentwicklung ist eine Unterscheidung in liniengebundene und standortbezogene Projekte sowie in Konzepte möglich (vgl. Tabelle 1).

Unterschiedliche Typen sind mit unterschiedlichen technischen, ökonomischen und rechtlichen Herausforderungen verbunden. Diese zu bewältigen, ist die Aufgabe der Planung. In den letzten Jahren ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen, auf die Vorhabenträger und Verwaltungen oft nur unzureichend vorbereitet sind: Infrastrukturprojekte stoßen in Teilen der Bevölkerung auf Widerstände (zu Nicht-Akzeptanz vgl. u.a. Lucke 1995; Hübner 2013; zu Umwelt- und Technikkonflikten vgl. u.a. Feindt 2010).

Tabelle 1: Typen von Infrastrukturprojekten (Beispiele)

	<b>Verkehr</b>	<b>Energie</b>	<b>Stadtentwicklung</b>
Konzept	Regionales Mobilitätskonzept Bundesverkehrswegeplan	Lokales Klimaschutzkonzept Netzentwicklungsplan	Stadtentwicklungskonzept Nachhaltigkeitsplan
Linie	Zugstrecke Autobahn, Bundesstraße Wasserstraße, Kanal	Strom-Übertragungsnetz Strom-Verteilnetz Gas-Pipeline	Grünzug Abwasserkanal
Standort	Flughafen Bahnhof Hafen	Gas-, Kohlekraftwerk Windenergie-Anlage Biogas-Anlage Pumpspeicherkraftwerk	Einkaufszentrum Konversionsfläche Sportanlage, Fußballstadion Konzerthalle

Quelle: Eigene Darstellung.

Am Beispiel der Energiewende wird dies deutlich: Trotz der insgesamt starken Befürwortung der Energiewende durch die Bevölkerung im Allgemeinen lösen konkrete Projekte vor Ort häufig Proteste aus (vgl. u.a. Decker 2017). Sie betreffen zum einen die Planung von Stromüberlandleitungen. Zum anderen kritisieren Menschen nicht nur Kohle- und Gaskraftwerke, sondern auch den Bau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen: So stehen Windenergieanlagen vor allem im Süden Deutschlands ebenso in der Kritik wie Offshore-Windparks in Nord- und Ostsee. Das Gleiche gilt für den Bau von Wasserkraft- und Pumpspeicherkraftwerken. Dabei wird der klassische Konflikttyp *Ökonomie versus Ökologie* zunehmend von innerökologischen Konflikten zwischen Klimaschützern einerseits und Natur- und Artenschützern andererseits abgelöst (vgl. u.a. Mautz 2010; Saretzki 2010; Ohlhorst/Schön 2010; Bosch/Peyke 2011).

Aber auch Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Widerstände. Lokale Bürgerinitiativen artikulieren 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). Gelegentlich münden die Proteste in Bürgerentscheide. An ihnen kann ein Infrastrukturprojekt sogar scheitern.

Dem *Spiegel* war dies im Jahr 2010 eine Titelseite wert: Darauf sah er Deutschland auf dem Weg in die „Dagegen-Republik“, angetrieben von „Wutbürgern“. Diese Begriffe sind umstritten. Unstrittig ist hingegen, dass der Protest meist viele Wurzeln hat. Unstrittig ist auch, dass gesellschaftlich tragfähige Lösungen ohne Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung, Vorhabenträgern sowie Bürgern, Verbänden und Initiativen nicht möglich sind. Die Legitimation von Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer frühzeitigen und dialogorientierten Kommunikation (vgl. u.a. *Richwien/Versteyl/Banathien* 2012).

Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden um vier Fragen:

- 1) Welches sind die Gründe für Widerstände gegen Infrastrukturprojekte? Und wie können Vorhabenträger und Verwaltungen ihnen kommunikativ begegnen, um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen? Dabei wird zwischen einseitiger Kommunikation (Information), dialogorientierter Kommunikation (Konsultation) sowie Konflikt-Bearbeitung unterschieden.
- 2) Welche Ziele und welche Grundregeln für die Kommunikation von Infrastrukturprojekten gibt es?
- 3) Welche Besonderheiten der einzelnen Planungs- und Bauphasen muss das Kommunikationsmanagement berücksichtigen?
- 4) Wie hängen dialogorientierte Kommunikation und Bürgerentscheide miteinander zusammen?

## 2 Gründe für Widerstände gegen Infrastrukturprojekte

In der öffentlichen Auseinandersetzung über Infrastrukturprojekte stellen Kritiker nicht nur die Projekte selbst und die Expertise der Fachleute in Frage. Die Kritik schließt auch die Vorhabenträger sowie 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 (vgl. *Brettschneider* 2013):

1. Gesellschaftliche Folgen: Notwendige Infrastruktur wird nicht oder nur mit großen zeitlichen Verzögerungen realisiert. Das hat negative Folgen für den Wirtschaftsstandort. Vor allem bei der Energieversorgung und beim Verkehr sind wir auf eine funktionsfähige Infrastruktur angewiesen (vgl. *BMVI* 2014; *RWE* 2012).
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.

Laut einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2011 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, S. 4). Für folgende Infrastrukturprojekte sieht eine Mehrheit nur geringen oder gar keinen Bedarf: Bau und Erneuerung von Energietrassen (45% der Befragten sehen hier nur einen geringen Bedarf), neue Anlagen zur Müllentsorgung (58%) und 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%) und Erneuerung und Ausbau des Schienennetzes (52%). In ihrer Region würde eine Mehrheit den Bau oder Ausbau folgender Infrastruktur ablehnen: Bau bzw. Erneuerung von Energietrassen (51% würden den Bau oder Ausbau 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%) (vgl. Köcher 2011).

Das Phänomen der Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der eigenen Region – selbst bei allgemeiner Anerkennung der Notwendigkeit eines Ausbaus – ist auch als Not-in-my-Backyard (NIMBY) oder als Sankt-Florian-Prinzip bekannt. Den Protest gegen Infrastrukturprojekte nur damit zu erklären, würde jedoch zu kurz greifen. Die Proteste haben zahlreiche Ursachen:

- 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 (vgl. zum NIMBY-Effekt und zu weiteren Protestgründen u.a. Walter u.a. 2013; Saint/Flavell/Fox 2009). 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).
- 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, während Experten Risiken anhand von Wahrscheinlichkeiten bewerten (vgl. Renn 2014).
- Verborgene Gründe: Mitunter werden einzelne Aspekte eines Projektes kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. So nehmen einige Menschen Großprojekte 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 (vgl. Göschel 2013).
- Vertrauensverlust in Politik, Wirtschaft und Verwaltung: Protest wird durch mangelndes Vertrauen in die Politik, die Wirtschaft und die Verwaltung verschärft (vgl.

u.a. *Baumgarten/Rucht* 2013). Eine negative Grundstimmung gegenüber Unternehmen, Politik oder Verwaltungen überträgt sich dann auf die von ihnen vorgeschlagenen Projekte.

- Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren: Oft wird die Art des Umgangs von Vorhabenträgern, Politikern und/oder Verwaltungen 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, bei denen rechtliche Fragen im Mittelpunkt stehen. Die etwa in Erörterungsterminen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren übliche Fachsprache (juristisch, ingenieurtechnisch) wird als unverständlich und 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 (vgl. *Brettschneider* 2013).

Auch Vorhabenträger und Verwaltungen müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage für Infrastrukturprojekte einstellen. Vor diesem Hintergrund hat sich auch der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) der Frage angenommen, wie sich gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden lassen. Eines der Ergebnisse ist die VDI-Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten (*VDI* 2014). Die VDI-Richtlinie 7001 ist im Dialog zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen entstanden. Sie basiert auf dem Forschungsstand und auf Praxiserfahrungen zu den Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Die Richtlinie ist im März 2014 in Kraft getreten. Sie hat auch Eingang gefunden in die baden-württembergische Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (*Staatsministerium Baden-Württemberg* 2014a) sowie in den dazugehörigen Planungsleitfaden des Landes Baden-Württemberg (*Staatsministerium Baden-Württemberg* 2014b; vgl. auch *Arndt* 2014). In beiden Dokumenten wird sie explizit erwähnt und der Landesverwaltung sowie Vorhabenträgern zur Anwendung empfohlen.

Die Richtlinie setzt sich zunächst mit den Zielen von Kommunikation auseinander. Zudem beschäftigt sie sich mit allgemeinen Anforderungen an Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie mit den kommunikativen Besonderheiten in unterschiedlichen Planungs- und Realisierungsphasen von Bau- und Infrastrukturprojekten.<sup>1</sup>

### 3 Ziele von Kommunikation

Kommunikation, wie sie hier verstanden wird, hat nicht die Funktion, fachlich schlecht geplante Projekte „schön“ zu reden; oft ergeben sich die Widerstände aus einer inhaltlichen Ablehnung der Planung oder eines Vorhabens. Stattdessen hat Kommunikation die Funktion, das Finden gesellschaftlich tragfähiger Lösungen zu erleichtern. Das ist etwas völlig anderes als durch PR Akzeptanzbeschaffung für Projekte zu betreiben. Dabei lassen sich drei grundlegende Ziele von Kommunikation unterscheiden. Jedes Ziel ist mit unterschiedlichen kommunikativen Anforderungen verbunden und erfordert entsprechende Instrumente:

- Informieren: Auf der Informationsebene ist es Ziel, die breite Öffentlichkeit auf ein konkretes Vorhaben aufmerksam zu machen und über Projektziele und Planungsstand in Kenntnis zu setzen. Auch geht es darum, den Nutzen eines Projektes zu begründen. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger und Verwaltungen Transparenz herstellen. Zu den Informationsinstrumenten zählen u.a. Projekt-Webseite, Projekt-Blog, Flyer, Plakate, Broschüren, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche sowie Veranstaltungen (z.B. Fachvorträge oder Ausstellungen).
- Konsultieren: Auf der Konsultationsebene werden in einem intensiven Prozess konkrete Vorschläge diskutiert sowie Ideen und Handlungsempfehlungen erarbeitet, auf denen die beteiligten Akteure später aufbauen können. Die direkte Interaktion zwischen Vorhabenträgern, Verwaltung und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat dabei beratenden Charakter. Ziel ist es, lokales Wissen abzufragen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven in die Planung einzubeziehen. Dabei kommt der dialogorientierten Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung und Bürgern eine entscheidende Bedeutung zu. Zu den Konsultationsinstrumenten zählen u.a. Open Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés (Erläuterungen u.a. in *Nanz/Fritsche* 2012; zur Bedeutung dialogorientierter Bürgerbeteiligung siehe auch *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006; *Klages/Vetter* 2011; *Bertelsmann Stiftung* 2012; *Renn* 2013).
- Konflikte bearbeiten: Hier geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge des Planungs- und Bauprozesses. Ziel ist eine auf Ausgleich ausgerichtete Problemlösung, mindestens aber eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung. Zu den Mitgestaltungsinstrumenten zählen u.a. Mediationen und Runde Tische (Erläuterungen u.a. in *Nanz/Fritsche* 2012; vgl. zu Mediationen auch *Troja/Meurer* 2005).

Eine durchdachte Kommunikationsstrategie mit aufeinander abgestimmten Informations-, Konsultations- und Konfliktbearbeitungsinstrumenten vergrößert den Handlungsspielraum der Vorhabenträger. 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 vermieden werden können (vgl. u.a. *Schmalz* 2018). Nicht zuletzt kann sie zu besseren Lösungen führen. Das Kommunikationsmanagement muss daher permanenter Bestandteil des Projektmanagements sein.

## 4 Allgemeine Anforderungen an Kommunikation

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 (vgl. zu alternativen Konfliktregelungsverfahren u.a. *Selle/Rösener* 2003; *Spieker/Brettschneider* 2013; *Delli Carpini/Cook/Jacobs* 2004; *Weidner* 1996). Die Einhaltung der Grundregeln sichert sowohl Glaubwürdigkeit als auch Qualität des Verfahrens und schafft eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Verwaltung, Projektkritiker und andere Beteiligte.

*Grundregel 1 – Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung*

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgern impliziert, Kommunikation nicht nur als Information oder gar als bloße PR-Maßnahme zu verstehen, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe. Der Dialog zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung, Bürgern und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ist eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Projektumsetzung. Zum Dialog gehört zum einen das Zuhören. Zum anderen müssen Vorhabenträger ihre eigenen Positionen immer wieder erklären und begründen. Dies gilt für jede Phase des Projekts. Dazu gehört vor allem die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternative verworfen wurde. Konsultation setzt Handlungsspielräume voraus. Wo diese nicht gegeben sind, müssen sie geschaffen werden – oder es bleibt nur die Information.

*Grundregel 2 – Klare Rahmenbedingungen*

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern 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 Ziele, Ablauf, Freiheitsgrade und Spielräume bewusst sein.

*Grundregel 3 – Frühzeitige Einbeziehung der Bürger*

Bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Zu Beginn der Planung 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 nehmen zwar auch das Interesse und der Mitwirkungswillen der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Information und Konsultation dürfen daher nicht erst gegen Ende des Projekts ansetzen, sondern müssen generell frühzeitig beginnen. Und der Vorhabenträger sowie die Verwaltung sollten nicht nur in den formal vorgeschriebenen Verfahren kommunizieren, sondern 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 Dialogverfahren (Konsultation) sollten möglichst alle relevanten Interessengruppen mitwirken. Vorhabenträger und Verwaltung müssen daher frühzeitig auf diese Gruppen zugehen und in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen sie sich eine Mitwirkung an dem Dialogverfahren vorstellen können. Dazu gehört es auch, gemeinsam eine Fragestellung für das Dialogverfahren zu formulieren.

### *Grundregel 6 – Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz*

Dialogverfahren 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 Dialogverfahren verständlich und transparent durchführen. Sie müssen neutral und aktivierend moderieren. Und sie dokumentieren die Beteiligungsergebnisse durch Protokolle, Zwischen- und Endberichte. Welche konkreten Dialogverfahren angemessen sind, hängt von der Problemlage, dem Umfeld und den Akteuren ab.

### *Grundregel 7 – Klarheit über Umgang mit den Ergebnissen*

Ziel eines Dialogverfahrens 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 (z.B. Schutzmaßnahmen während des Baus) geht. Die Ergebnisse des Dialogverfahrens müssen also nachvollziehbar in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger und der Verwaltung 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 der Vorhabenträger und die Verwaltung ernsthaft mit den Vorschlägen beschäftigt haben und ihre Entscheidungsfindung dokumentieren.

### *Grundregel 8 – Transparenz der Finanzierung*

Dialogverfahren erfordern eine professionelle Prozessgestaltung – und diese kostet Geld. Um bei Infrastrukturprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für Information und Konsultation (ggf. auch für Konflikt-Bearbeitung) in die Projektkalkulation aufzunehmen. Auch ist es wichtig, die Finanzierung der Dialogverfahren transparent darzustellen.

### *Grundregel 9 – Verständlich kommunizieren*

Nur wer sich verständlich ausdrückt, kann auch überzeugen. Das gilt auch für Ingenieure und für Verwaltungsmitarbeiter, die sich der öffentlichen Diskussion stellen. Grundsätzlich ist Verständlichkeit in allen Planungsphasen wichtig – vor allem aber in der Entwurfs- und in der Genehmigungsplanung. Pläne, die für Fachleute zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht gelesen werden. Sie müssen daher in leichter zugängliche Visualisierungen übersetzt werden. Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Projekthinhalte sind oft komplex. Die Texte werden von hoch spezialisierten Experten verfasst, die sich dabei ihrer Fachsprache bedienen. Wenn sie ihre Fachsprache aber nicht für Laien übersetzen, wirken sie auf die Empfänger abstoßend. Das *Überwerfungsbauwerk* ist dem Ingenieur verständlich, dem Laien nicht; Letzterer kann sich eher unter *Brücke* etwas vorstellen.

### *Grundregel 10 – Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente*

Die Projektpläne dürfen kein Geheimwissen bleiben. Vielmehr ist eine umfassende Information der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten, damit diese sich eine fundierte



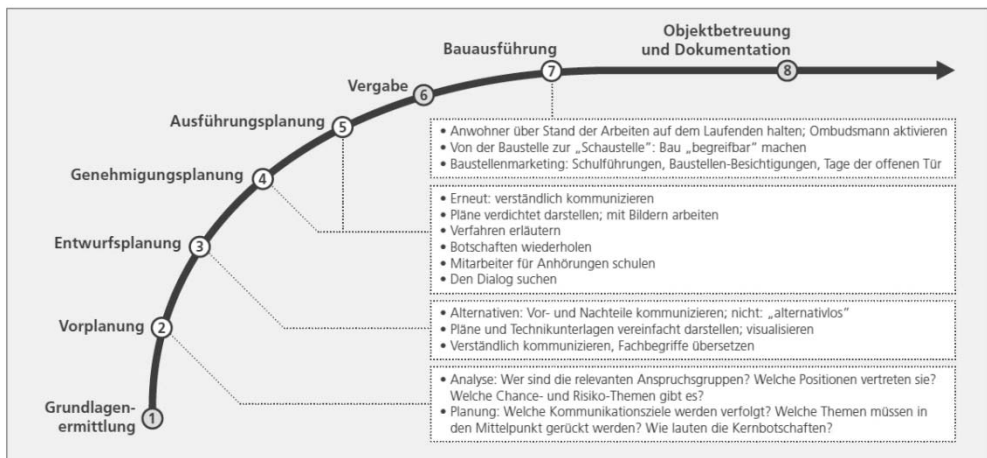
Meinung bilden kann. Dafür sind zahlreiche Kommunikationsinstrumente zu wählen. Diese müssen aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Der Vorhabenträger und die Verwaltung sollten nicht nur via Massenmedien informieren, sondern auch das klassische Internet und das Web 2.0 nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen (Anwohner, Initiativen, Mitarbeiter, Politik, Journalisten etc.). Für Dialogverfahren ist das direkte Gespräch unerlässlich.

## 5 Kommunikationsmanagement für Infrastrukturprojekte

Proteste gegen Infrastrukturprojekte können auch durch das Verhalten der Vorhabenträger oder 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 – durch Information und durch dialogorientierte Verfahren.

Dabei ist es sinnvoll, wenn Vorhabenträger neben den zehn Grundregeln für Information und Konsultation einige Besonderheiten in den einzelnen Projektphasen beachten (vgl. Abbildung 1). Die VDI-Richtlinie 7001 orientiert sich dabei an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

Abbildung 1: Projekt- und Kommunikationsmanagement



Quelle: Region Stuttgart Aktuell 2/2014:11 (nach Brettschneider 2012, S. 437-439).

### Phase 1: Grundlagenermittlung

In dieser Phase werden die organisatorischen Grundlagen für die Projektkommunikation geschaffen. Der Vorhabenträger muss klären, wer in welchem Umfang für die interne bzw. für die externe Kommunikation (Information und Konsultation) verantwortlich ist. Die entsprechende Einheit ist mit Kompetenzen, Personal und finanziellen

Ressourcen auszustatten. Es ist auch zu klären, welche Projektverantwortlichen auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und 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 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?

### *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 Prozessverlauf unverzichtbar.

Zwar gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Stakeholder. In einem ersten Schritt ist es jedoch meist sinnvoll, die interessierten Akteure zu Gruppen zusammenzufassen. Grob lassen sich drei Stakeholdergruppen unterscheiden: a) die verfassten, dauerhaft organisierten Akteure, b) die Öffentlichkeit, c) die Kommunikationsmedien. Zur Gruppe der verfassten Akteure zählen vor allem die Vorhabenträger, die Genehmigungsbehörden, Wirtschaftsverbände und die IHK, Umweltverbände (beispielsweise der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) oder der Naturschutzbund Deutschland (NaBu)) sowie Politiker und Parlamente. 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. Während Anwohner frühzeitig auf ein Projekt aufmerksam werden, wird die allgemeine Öffentlichkeit in der Regel erst im Verlaufe eines Konfliktes aktiv. Dabei spielt die Berichterstattung der Massenmedien eine wesentliche Rolle. Meist wird ein Projekt zunächst in den Lokalzeitungen thematisiert. Es folgen überregionale Medien. Darüber hinaus artikulieren sich verschiedene Akteure in den sozialen Netzwerken (etwa Facebook).

In einem zweiten Schritt sollte der Vorhabenträger für jede Stakeholdergruppe überprüfen, welche grundsätzlichen Positionen sie vertritt, die für das Projekt relevant werden können. Hier bietet es sich an, Positionspapiere und Stellungnahmen heranzuziehen, 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:

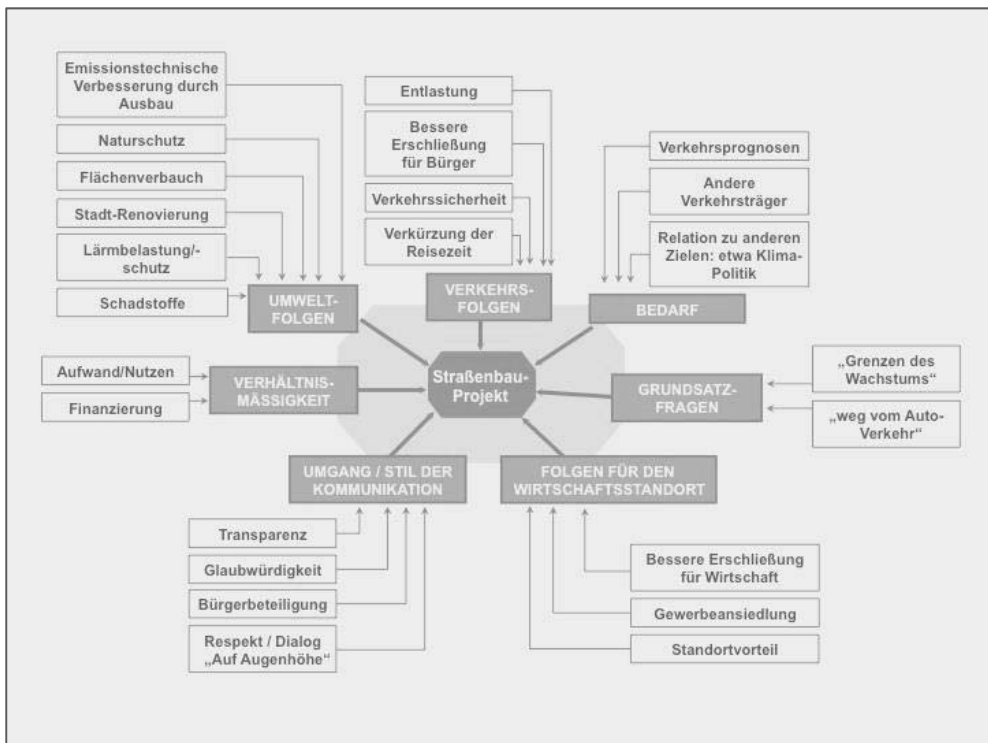
1. Einzelne Teilaspekte des Projektes können von verschiedenen Stakeholdern unterschiedlich bewertet werden. Beispielsweise kann ein Umweltverband die Auswirkungen eines Infrastrukturprojektes auf die Umwelt anders bewerten als der Vorhabenträger. Der Konflikt dreht sich dann um die Bewertung.
2. Auch können einzelne Teilaspekte eines Infrastrukturprojektes zwar von verschiedenen Stakeholdern ähnlich bewertet werden, sie können diese aber für ihr Gesamturteil über das Projekt unterschiedlich gewichten. So mögen ein Umweltver-

band und ein Wirtschaftsverband die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Projektes 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. Hier kommt als Instrument die sogenannte Themenlandkarte zum Einsatz.

Die Themenlandkarte (vgl. Abbildung 2) eines Projektes besteht aus drei Ebenen. Die *Gesamtbewertung des Projektes* speist sich aus Themendimensionen (Ebene 1), die sich meist bei allen Infrastrukturvorhaben finden. Zu ihnen zählen u.a. Umweltfolgen, die Verhältnismäßigkeit, der Bedarf oder der Stil der Kommunikation. Diese Themendimensionen können von unterschiedlichen Stakeholdern unterschiedlich bewertet werden. Und es kann das Gewicht variieren, mit dem jede einzelne Themendimension in die Gesamtbewertung einfließt.

Abbildung 2: Themenlandkarte Straßenbau-Projekt



Quelle: Eigene Darstellung. Die Themenlandkarte ist nicht vollständig, sondern enthält Beispiele.

Die zweite Ebene besteht aus den Themenfeldern. Sie konkretisieren und speisen die Themendimensionen. Erneut können sie a) unterschiedlich bewertet und b) unterschiedlich gewichtet werden. Zwei Beispiele: Der Themendimension *Umweltfolgen*

lassen sich Themenfelder wie *Lärmbelastung*, *Flächenverbrauch* und *Naturschutz* zuordnen. Die Themendimension *Folgen für den Wirtschaftsstandort* setzt sich u.a. aus den Themenfeldern *bessere Erschließung* und *Standortvorteil* zusammen.

Themenfelder stellen die Klammer zwischen den abstrakteren Themendimensionen und den konkreten Einzelthemen dar. Die Einzelthemen sind die dritte Ebene. Hier entscheidet sich, welche konkreten, räumlich und zeitlich klar umrissenen Themen mit einem Projekt verbunden werden. Beispiele sind der Verlauf einer konkreten Veranstaltung im Rahmen des Bürgerdialogs, die Einrichtung einer Baustraße oder die Auswirkungen von Baumaßnahmen auf eine konkrete Tierart.

Eine 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/oder Bürgerdialoge sinnvoll sein. Sie dienen dazu, die Sichtweise der Betroffenen zu erfahren und zu verstehen. Sie können um repräsentative Bevölkerungsbefragungen ergänzt werden. Die Analyse endet aber nicht in der Vorplanungsphase. Vielmehr ist sie vom Vorhabenträger fortzuschreiben, um seine Kommunikationsstrategie bei Bedarf anpassen zu können.

Nach der Analyse wird eine Kommunikationsstrategie entwickelt. In ihr werden Anspruchsgruppen, Botschaften und Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt. Für die Entwicklung der Kommunikationsstrategie sind folgende Fragen zu klären: Welche Kommunikationsziele sollen erreicht werden? Welche Themen müssen in den Mittelpunkt gerückt werden? Wie lauten die Kernbotschaften? 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 zum gesellschaftlichen Nutzen des Projektes (ökonomisch, ökologisch, soziokulturell). Dies ist auch notwendig, um den im Protest geltend gemachten Individualinteressen (NIMBY) Gemeinwohlinteressen 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 unterschiedlicher Alternativen herangezogen werden: v.a. Eignung für die Zielerreichung, Umweltverträglichkeit, Anwohnerschutz, Kosten, technische und bauphysikalische Realisierbarkeit. Zudem sind die Kommunikationsinstrumente aufeinander abzustimmen (u.a. Homepage, Einsatz von Social Media wie YouTube oder Facebook, Pressegespräche, Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Dialogveranstaltungen mit Betroffenen).

### *Phase 3: Entwurfsplanung*

Die Umsetzung der Kommunikationsstrategie ist vom Vorhabenträger während der Entwurfsplanung zu forcieren. Anders als in Phase 2 geht es nun um die Information über und die Diskussion 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 der herkömmlichen Leitungen zu kosten. Wenn das gesellschaftlich gewünscht wird, muss die Gesellschaft auch die Kosten tragen. Ebenso wichtig wie die Diskussion von Alternativen, ist der offene Austausch über mögliche technische Risiken und ihre 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 dargestellt werden. Auch ist ein Anwohnerdialog 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. Zudem muss immer wieder darüber informiert werden (auch von Politik und Verwaltung), was in dieser Phase entschieden wird – und was nicht.

#### *Phase 5: Ausführungsplanung*

Hier gilt das Gleiche wie in den Phasen 3 und 4: Verständlich informieren, Pläne visualisieren, den Dialog suchen.

#### *Phase 6: Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe*

Auch das Vergabeverfahren ist der Öffentlichkeit zu erläutern. Inhaltlich liegt der Fokus zum einen auf technischen Fragen: Welche Ingenieur- und Bauleistungen müssen erbracht werden? 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?

#### *Phase 7: 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 sollte spätestens jetzt eine Ombudsperson 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 dem Vorhabenträger Instrumente des Baustellenmarketings zur Verfügung: Baustellenbesichtigungen, Tage der offenen Tür, Kulturevents an und in der Baustelle, Veranstaltungen für Kinder (z.B. Schulführungen). Events sind besonders für Meilensteine geeignet: ggf. eine Abbruch-Party oder eine Feier beim Tunneldurchbruch. Zudem sollte ein Informations- und Besucherzentrum eingerichtet werden, von dem aus die Baustelle besichtigt werden kann. Web-Cams sollten Live-Bilder von der Baustelle übertragen.

### *Phase 8: Objektbetreuung und Dokumentation*

Zum Schluss steht die Eröffnungsfeier für das Infrastrukturprojekt im Mittelpunkt. Dabei ist insbesondere ein Zusammenhang zwischen dem Projekt und dem gesellschaftlichen Wohlstand herzustellen.

## 6 Sonderfall Bürgerentscheid

Neben der dialogorientierten Kommunikation (Konsultation) spielt auch das direktdemokratische Instrument des Bürgerentscheids in Auseinandersetzungen über Infrastrukturprojekte oft eine Rolle. Entweder wännen sich Bürgerinitiativen in der Mehrheit und sie fühlen sich vom Gemeinderat nicht ausreichend repräsentiert. Dann versuchen sie, mittels eines Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid zu erzwingen – in der Hoffnung, dort dann zu gewinnen. Oder aber der Gemeinderat selbst legt die Entscheidung in die Hände der Bürger. Meist verspricht er sich davon eine stärkere Legitimation für ein umstrittenes Projekt. Oder er kommt so der Forderung nach einem Bürgerentscheid aus den Reihen der Projektgegner zuvor. Manchmal „drückt“ er sich aber auf diese Weise auch um eine eigene Entscheidung und verkauft das dann als demokratischen Akt.

Darüber hinaus gibt es auch einen fast schon ideologischen Streit über den Sinn von Bürgerentscheiden (vgl. u.a. *Kost* 2012; *Schiller/Mittendorf* 2003; *Merkel/Ritzi* 2017; auch: *Lembcke/Ritzi/Schaal* 2016). Die einen sehen in ihnen ein Allheilmittel gegen Politikverdrossenheit. Sie meinen, Bürgerentscheide führen per se zu einem „guten“ Ergebnis. Andere verteufeln Bürgerentscheide als ein Untergraben der repräsentativen Demokratie. Sie lehnen dieses Instrument daher grundsätzlich ab. In der Praxis hat sich daneben jedoch eine differenzierte Sicht auf Bürgerentscheide entwickelt. In ihr werden Bürgerentscheide nicht prinzipiell als „gut“ oder als „gefährlich“ eingeschätzt. Stattdessen werden Bürgerentscheide als ein Element vielfältiger Demokratie verstanden (vgl. u.a. *Bertelsmann Stiftung* 2014).

In der repräsentativen Demokratie treffen gewählte Repräsentanten der Bürger gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen. Auf der kommunalen Ebene ist dies der Gemeinderat. Eine Ergänzung stellen die oben beschriebenen dialogorientierten Verfahren dar (hier geht es um Konsultation, nicht um verbindliche Entscheidung). Eine weitere Ergänzung ist im direktdemokratischen Element des Bürgerentscheids zu sehen. Bürgerentscheide dienen dazu, die gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidung – etwa über ein Infrastrukturprojekt – in die Hände der Bürger zu legen. Diese Verbindlichkeit sehen viele als Vorteil. Als Nachteil nennen andere hingegen, dass Bürgerentscheide oft am Ende einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung über ein Projekt stehen und dann eher polarisieren. Es gibt Gewinner und Verlierer. Auch könne eine gesellschaftlich tragfähige Lösung mit einer Ja/Nein-Entscheidung nicht gefunden werden.

Sowohl zu Bürgerentscheiden als auch zu dialogorientierten Beteiligungsverfahren existieren zahlreiche Studien. Das Zusammenwirken beider Elemente kommt bislang jedoch zu kurz. Dieses Zusammenwirken steht daher im Folgenden im Mittelpunkt. Es geht um die Frage, wie sich die Einhaltung der oben genannten Regeln für Information und Konsultation auf Bürgerentscheide auswirkt:

- Wie können sich dialogorientierte Teilnahmeverfahren auf den „Erfolg“ von Bürgerentscheiden auswirken? Welche Rolle spielten Dialoge vor dem Zustandekommen von Bürgerentscheiden?
- Wenn die Entscheidung für einen Bürgerentscheid getroffen wurde: Mit welchen kommunikativen Maßnahmen (Information und Dialog) können Bürgerentscheide gut begleitet werden?

Einschätzungen zu diesen Fragen basieren auf vier Bürgerentscheiden zu Projekten in Baden-Württemberg:

- Justizvollzugsanstalt (JVA) in Rottweil
- Hängebrücke in Rottweil
- Neubau eines Fußballstadions in Freiburg
- Bundesgartenschau 2023 (BUGA) in Mannheim.

Studierende des Master-Studiengangs „Kommunikationsmanagement“ an der Universität Hohenheim haben die Kommunikation zu diesen vier Vorhaben untersucht.<sup>2</sup> Ihre Analysen werden zur Beantwortung der oben genannten Fragen herangezogen. Endgültige Antworten sind auf dieser Basis nicht möglich. Es handelt sich um erste Eindrücke, die durch weitere Studien überprüft werden müssen.

Die untersuchten Einzelfälle weisen einige Besonderheiten und einige Gemeinsamkeiten auf (vgl. Tabelle 2). Sie geben erste Hinweise auf Zusammenhänge zwischen Bürgerentscheiden und dialogorientierten Verfahren.

*Tabelle 2:* Überblick über vier Bürgerentscheide und die damit verbundene dialogorientierte Beteiligung

Vorhaben	Bürgerentscheid	dialogorientierte Beteiligung
JVA Rottweil	20.9.2015 Beteiligung: 48,5 % Ergebnis: 58,4 % für den Neubau der JVA	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; kooperative Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheids; anfänglich polarisierte Stimmung wurde zu einem respektvollen Umgang
Hängebrücke in Rottweil	19.3.2017 Beteiligung: 48,4 % Ergebnis: 71,6 % für den Bau der Hängebrücke	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; kooperative Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheids; Grund für Ablehnung des Baus: v.a. NIMBY
Stadionneubau Freiburg	1.2.2015 Beteiligung: 46,5 % Ergebnis: 58,2 % für den Stadionneubau	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; Grund für Ablehnung des Baus: v.a. NIMBY
Bundesgartenschau in Mannheim	22.9.2013 Beteiligung: 59,5 % Ergebnis: 50,7 % für die BUGA	umstrittene informelle Beteiligung; Fehler in der Kommunikation auf Seiten des Vorhabenträgers; stark polarisierte und teilweise unsachliche Auseinandersetzung

*Quelle:* Eigene Darstellung.

### *Bundesgartenschau 2023*

Die Diskussion über die Bundesgartenschau (BUGA) in Mannheim startete im Jahr 2010. Damals gab die US-Armee ihren Abzug aus Mannheim bekannt. Die Stadt begann mit Planungen zur Nutzung der Konversionsfläche. Dazu führte sie im Oktober 2011 ein erstes Bürgerforum durch. Der Gemeinderat beschloss dann im Dezember 2011, eine mögliche BUGA als Instrument für die Konversion in die Planung aufzunehmen. Eine entsprechende Machbarkeitsstudie wurde 2012 vorgelegt. Im Jahr 2013 wird das Projekt konkret: Der Gemeinderat beschließt im Februar mit Zwei-Drittel-Mehrheit, Mannheim solle sich für die BUGA 2023 bewerben. Im Mai 2013 erteilt die Deutsche Bundesgartenbaugesellschaft den Zuschlag für die BUGA 2023. In dieser Zeit wurden – vor allem aus den Reihen der Politik – erste Forderungen nach einem Bürgerentscheid laut. Und in der Bürgerschaft regte sich Protest gegen das Projekt. So beschloss der Gemeinderat im Juni 2013, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Kurz darauf formierten sich Bürgerinitiativen pro und contra BUGA. Die Auseinandersetzung wurde sehr hitzig, emotional und teilweise unversöhnlich geführt. Einige Bürger warfen der Stadt vor, zu wenig und teilweise falsch zu informieren und die Bürger nicht ausreichend zu beteiligen. Der Bürgerentscheid am 22. September 2013 endete pro BUGA – mit einem knappen Vorsprung von 0,7 Prozent (ca. 2.000 Stimmen). Die Gräben in der Bürgerschaft hat er jedoch weiter vertieft. Die Bürgerinitiative „Mannheim 23 – Keine BUGA 2023“ reichte im Oktober vor dem Verwaltungsgericht Klage gegen den Bürgerentscheid ein. Sie begründet dies mit einer angeblichen Verletzung des Sachlichkeitsgebots und Verstößen gegen die Grundsätze der Abstimmungsfreiheit. Auch hält sie die Abstimmungsfrage für tendenziös. Die Studierenden kommen in ihrer Analyse zu dem Fazit: „Die Gründe für den Konflikt um die Bundesgartenschau liegen nicht nur im Projekt selbst, sondern in einem Zusammenspiel aus weitreichenden Motiven und fehlerhafter Kommunikation“. Sie gelangen zu der Einschätzung, dass es an einer aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundhaltung auf beiden Seiten gemangelt habe. Zudem seien die umfassende Faktenklärung, eine Diskussion über Alternativen und die Transparenz über die Finanzierung zu kurz gekommen.

Anders war dies in den drei weiteren untersuchten Fällen. Hier haben die Kommunen intensive dialogorientierte Beteiligungsverfahren eingesetzt – mit positiven Auswirkungen auf die Bürgerentscheide.

### *Fußballstadion Freiburg*

Die Diskussion über den Neubau eines Fußballstadions in Freiburg begann sehr frühzeitig, wurde offen geführt (incl. der Diskussion über mögliche alternative Standorte) und bezog zahlreiche dialogorientierte Beteiligungsformate ein. Dazu gehörten neben moderierten Bürgerversammlungen auch Gespräche mit der Bürgerinitiative gegen den geplanten Standort. Sie setzte sich überwiegend aus Anwohnern zusammen, die vor allem Lärm und Parkplatzsuchverkehr befürchteten (NIMBY). Im September 2014 beschließt der Gemeinderat einen Bürgerentscheid zum Neubau des Stadions. Im Oktober 2014 findet ein „Dialogforum“ statt, an dem alle betroffenen Akteursgruppen beteiligt waren. Der Bürgerentscheid am 1. Februar 2015 endet mit gut 58 Prozent Zustimmung zum Neubau am vorgesehen Standort eindeutig. Das Ergebnis wird von den meisten Akteuren akzeptiert.



*JVA Rottweil und Hängebrücke Rottweil*

Noch intensiver war die Kommunikation bei den beiden Projekten in Rottweil. Bei der Diskussion über den Neubau einer Justizvollzugsanstalt (JVA) setzten Stadt und Land auf umfassende dialogorientierte Bürgerbeteiligung. Nach einer langen Vorgeschichte der Standortsuche für eine JVA in Baden-Württemberg startete das Land als Vorhabenträger 2014 einen neuen Suchlauf. Dazu gehörten auch Standorte in Rottweil. Zu diesen Standorten führte das Land Anfang 2015 Informations- und Diskussionsveranstaltungen in Rottweil durch. Auch die Stadt Rottweil startete umfassende Informations- und Dialogmaßnahmen. Im April 2015 spricht sich der Rottweiler Gemeinderat für den Standort Esch aus. Im Mai folgen ein Runder Tisch mit 40 Vertretern aller Akteursgruppen sowie eine Bürgerversammlung zur geplanten JVA. Danach startet die Bürgerinitiative „Neckarburg ohne Gefängnis“ ein Bürgerbegehren. Am 10. Juni 2015 gibt der Gemeinderat mit 19 zu 5 Stimmen sein Einverständnis zum Standort Esch. Fünf Tage später gibt der Rottweiler Bürgermeister die Bewerbung der Stadt bei der Landesregierung ab. Im Juli entscheidet sich das Kabinett für den Standort. Der damalige Justizminister schlägt die Ausschreibung eines Architektenwettbewerbs für die JVA vor. Staatsrätin Gisela Erler wirbt vor Ort für den Standort und für eine umfassende Bürgerbeteiligung. Auf ihre Initiative hin wird am 14. August eine Begleitgruppe zum Gefängnisneubau gegründet. In ihr sind relevante Akteure vertreten – Befürworter wie Gegner, Politik und Verwaltung. Die Begleitgruppe soll sicherstellen, dass der Bürgerentscheid zu dem strittigen und grundsätzlich auch emotionalen Thema sachorientiert, gemeinschaftlich und mit gegenseitigem Respekt durchgeführt wird. Dort werden die Inhalte der Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid ebenso vorbesprochen wie die Organisation der Informationsveranstaltungen und die Pressearbeit.

Zehn Tage später gründet sich das Bürgerforum „Perspektive für Rottweil“. Am 10. September findet eine Informationsveranstaltung mit Führung am Standort statt. Am 11. September gibt die Stadt eine Informationsbroschüre heraus, in der auch Gegner des Standortes zu Wort kommen. Es folgt eine Bürgerversammlung mit Staatsrätin Erler und dem Justizminister. Auch auf dem Beteiligungsportal des Landes<sup>3</sup> werden umfassende Informationen zur Verfügung gestellt. Dort können auch die Protokolle der Begleitgruppe, Gutachten und Planungsunterlagen eingesehen werden. Mehr Transparenz geht nicht. Am 20. September ging dann der Bürgerentscheid mit 58,4 Prozent für den Standort Esch aus. Auch danach setzt die Begleitgruppe ihre Arbeit fort – nun mit dem Schwerpunkt der Bürgerbeteiligung bei der Planung und Umsetzung der Baumaßnahme.

Zu der sehr sachlichen Atmosphäre haben einerseits die dialogorientierten Formate, die Transparenz und die Ergebnisoffenheit beigetragen. Darüber hinaus haben die Lokalzeitungen mit ihrer an Sachthemen orientierten Berichterstattung zu dem respektvollen Umgang beigetragen. Auch wenn die Gegner des Standortes Esch vom Ergebnis des Bürgerentscheids enttäuscht waren, einen Graben in der Stadtgesellschaft hat der Bürgerentscheid – anders als in Mannheim – nicht aufgerissen.

Die gesammelten Erfahrungen flossen auch in die Prozessgestaltung zur Hängebrücke in Rottweil ein. Die bewährte Vorgehensweise bei der Diskussion über den JVA-Standort wurde erneut eingesetzt und verfeinert. Der Bürgerentscheid am 19.3. 2017 erbrachte eine Zustimmung von 71,6 Prozent für den Bau der Hängebrücke.

Ob Bürgerentscheide erfolgreich sind, hängt also davon ab, wie sie in dialogorientierte Beteiligungsformate eingebettet sind, wie umfassend, transparent und offen die Information erfolgt und wie ernsthaft der Dialog stattfindet. Unter „Erfolg“ wird hier

nicht verstanden, wer gewinnt. Unter „Erfolg“ wird auch nicht verstanden, wie viele Menschen sich am Bürgerentscheid beteiligt haben. Stattdessen soll „Erfolg“ an drei Merkmalen festgemacht werden:

- sachliche Diskussion
- respektvoller, konstruktiver Umgang von Befürwortern und Gegnern miteinander
- breite Akzeptanz des Verfahrens in der Kommune.

Um dies zu erreichen, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Zu Beginn müssen Politik und Verwaltung gemeinsam mit der Zivilgesellschaft eine umfassende Stakeholderanalyse und eine Themenfeldanalyse durchführen (siehe Kapitel 5). Ferner müssen Politik und Verwaltung frühzeitig und dauerhaft kommunizieren – ehrlich, offen und transparent. Sie müssen den oben genannten allgemeinen Regeln für Kommunikation folgen (siehe Kapitel 4).

Es lässt sich also festhalten:

- Je besser die dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld eines Bürgerentscheides, desto größer sind die Chancen, dass in der Diskussion Sachargumente gehört und berücksichtigt werden.
- Je besser die dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld eines Bürgerentscheides, desto wahrscheinlicher wird die Akzeptanz des Verfahrens und desto weniger reißt der Bürgerentscheid weitere Gräben in der Bürgerschaft auf.
- Je besser während der konkreten Ausgestaltung eines Bürgerentscheides Vertreter unterschiedlicher Interessen zusammenarbeiten, desto größer ist seine legitimierende Wirkung.

Sowohl Information als auch Dialog sind dabei immer wesentliche Bestandteile für ein gutes Miteinander von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei Bürgerentscheiden. Und dieses Miteinander ist umso eher zu erwarten, je ausgeprägter die Beteiligungskultur in einer Kommune ist. Das Beispiel Rottweil kann hier als Vorbild dienen.

## 7 Fazit

Frühzeitige, umfassende und dialogorientierte Kommunikation sichert die inhaltliche Angemessenheit der technischen Lösung für den gesellschaftlichen Bedarf und senkt damit die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte. Daher ist sie der Effizienz und Effektivität von Infrastrukturprojekten zuträglich. Vorhabenträger, Verwaltung sowie die weiteren Beteiligten sollen daher bereits in der Entwicklungsphase von Infrastrukturprojekten in intensiven Austausch mit dem gesellschaftlichen Umfeld treten und sich einem ernst gemeinten Dialog stellen. In dessen Mittelpunkt steht einerseits die grundsätzliche Notwendigkeit von Infrastrukturprojekten. Andererseits geht es um die gesamtgesellschaftliche Abwägung der technischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen dieser Projekte. Denn: Durch dialogorientierte Kommunikation können gesellschaftlich „unsinnige“ Projekte vermieden werden (in der Vergangenheit haben Bürgerinitiativen dies wiederholt auf dem Weg des Protests erreicht). Und durch dialogorientierte Kommunikation können Projekte inhaltlich verbessert werden.

Formelle Verfahren, die der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Klagerechten dienen, sollten daher durch Information und durch dialogorientierte Konsultation

begleitet und ergänzt werden. Welche Kommunikationsinstrumente im jeweiligen Fall bzw. in der jeweiligen Planungs- oder Bauphase einzusetzen und welche Instrumente wann und wie miteinander zu kombinieren sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab: u.a. vom Konflikt- und Eskalationspotenzial, vom in der öffentlichen Debatte wahrgenommenen Nutzen des Infrastrukturprojekts, von den vorhandenen Verhandlungsspielräumen sowie von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen. Um die Informations- und Dialoginstrumente passgenau einsetzen zu können, müssen sich die Projektverantwortlichen zwingend am Anfang des Projekts ein umfassendes Bild über Stimmen und Stimmungen verschaffen. Sie müssen versuchen, Konfliktlinien und deren Hintergründe zu ergründen und zu verstehen.

Neben der ausführlichen Bestandsaufnahme ist eine klare Zielformulierung für die Strategie-Entwicklung unablässig. Dabei sind die drei Ebenen Information, Konsultation und Konfliktbearbeitung ebenso zu berücksichtigen wie die zehn Grundregeln guter Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die oben genannten allgemeinen und spezifischen Regeln zu berücksichtigen, erleichtert die Realisierung von gesellschaftlich getragenen Infrastrukturprojekten, aber garantiert keinen Konsens. Mit Widerständen 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.

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 mitgetragen wird.

Für all dies – und damit für die gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten – ist die Kommunikation der Vorhabenträger und der Verwaltung von enormer Bedeutung. Das proaktive 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 etwa im Fall von Stuttgart 21, sämtliche damit befassten Parlamente im Rahmen zahlreicher Sitzungen sowie die Gerichte im Rahmen von Planfeststellungsverfahren eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss *neben* diese Legitimation durch Verfahren die Legitimation durch Kommunikation treten. Diese ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche Legitimation durch Verfahren nicht, sondern ergänzt sie.

## Anmerkungen

- 1 Die Kapitel 3 bis 5 basieren auch auf den Ergebnissen der VDI-Expertengruppe „Kommunikation“ der VDI-Initiative „Gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten“. Sie enthalten Auszüge aus der VDI-Richtlinie 7001. An der Erarbeitung der VDI-Richtlinie waren beteiligt: *Henning Banthien, Prof. Dr. Frank Brettschneider, Dr. Brigitte Dahlbender, Dipl.-Ing. Wolfgang Feldwisch, Prof. Dr.-Ing. Oliver Fi-*

- scher, Prof. Dr. Christoph Hubig, Dipl.-Ing. Christof Kerkhoff, Dr.-Ing. Franz-Hermann Schlüter, Dominic Schwickert, Dipl.-Ing. Peter Steinhagen und Prof. Dr. Andrea Verstejl. Siehe auch Brettschneider (2012 und 2013). Der Verfasser dieses Beitrags ist Vorsitzender des VDI-Richtlinienausschusses 7001.*
- 2 Die Berichte sind online abrufbar unter: [https://komm.uni-hohenheim.de/case\\_studies](https://komm.uni-hohenheim.de/case_studies), Stand: 04.02.2018.
  - 3 <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/beteiligungsprojekte-der-landesregierung/gefaengnisneubau/>, Stand: 04.02.2018.

## Literatur

- Arndt, Ulrich*, 2014: Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg, in: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 5, S. 192-197.
- Baumgarten, Britta/Rucht, Dieter Rucht*, 2013: Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: *Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang* (Hrsg.), „Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer VS, S. 97-125.
- Bertelsmann Stiftung*, 2012: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung*, 2014: Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BMVI*, 2014: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- Bosch, Stephan/Peyke, Gerd*, 2011: Gegenwind für die Erneuerbaren: Räumliche Neuorientierung der Wind-, Solar- und Bioenergie vor dem Hintergrund einer verringerten Akzeptanz sowie zunehmender Flächennutzungskonflikte im ländlichen Raum, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 69, S. 105-118.
- 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, S. 435-439.
- Brettschneider, Frank*, 2013: „Wutbürger“ in der „Dagegen-Republik“? Grundregeln für die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten, in: *Bauingenieur Jahresausgabe 2013/2014*, S. 12-15.
- Decker, Hanna*, 2017: Das denken die Deutschen über die Energiewende, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung online*, 14.11.2017. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/energiewende-fast-alle-sind-dafuer-aber-das-wie-ist-umstritten-15291687.html>, Stand: 04.02.2018.
- Delli Carpini, Michael X./Cook, Fay Lomax/Jacobs, Lawrence R.*, 2004: Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: a review of the empirical literature, in: *Annual Review of Political Science*, 7, S. 315-344.
- Der Spiegel*, 2010: Die Dagegen-Republik. Stuttgart 21, Atomkraft, Schulreform: Bürgeraufstand gegen die Politik (Titel). 30. August 2010.
- Feindt, Peter H.*, 2010: Umwelt- und Technikkonflikte in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: VS, S. 9-32.
- Göschel, Albrecht*, 2013: „Stuttgart 21“: Ein postmoderner Kulturkonflikt, in: *Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang* (Hrsg.), „Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer VS, S. 149-172.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Hübner, Gundula*, 2013: Akzeptanz großer Infrastrukturprojekte – Determinanten und flankierende Prozesse, in: *Schötz, Dirk/Brickwedde, Fritz* (Hrsg.), *Energiewende zwischen Klimaschutz und Atomausstieg – Lösungen in die Umsetzung tragen*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 111-118.

- Klages, Helmut/Vetter, Angelika*, 2011: Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept, in: *Stiftung Mitarbeit* (Hrsg.), *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung*, Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 230-254.
- Köcher, Renate*, 2011: Wie stehen die Bürger zu großen Infrastrukturvorhaben? Vortrag auf der Gemeinschaftsveranstaltung „Deutschland im Investitionsstau. Wege zu mehr Akzeptanz für große Infrastrukturmaßnahmen“ von BDI, HDB und BDS/BBZ in Berlin, 12. September 2011.
- Kost, Andreas*, 2012: *Direkte Demokratie. Elemente der Politik*. Wiesbaden: VS.
- Lembecke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S.* (Hrsg.), 2016: *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lucke, Doris*, 1995: *Akzeptanz: Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“*, Opladen: Leske + Budrich.
- Mautz, Rüdiger*, 2010: Konflikte um die Offshore-Windkraftnutzung – eine neue Konstellation der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Ökologie, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: VS, S. 181-197.
- Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia* (Hrsg.), 2017: *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden: Springer VS.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam*, 2012: *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ohlhorst, Dörte/Schön, Susanne*, 2010: Windenergienutzung in Deutschland im dynamischen Wandel von Konfliktkonstellationen und Konflikttypen, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: VS, S. 198-218.
- Renn, Ortwin*, 2013: Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, in: *Keil, Silke/Thaidigsman, S. Isabell* (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*, Wiesbaden: Springer VS, S. 71-96.
- Renn, Ortwin*, 2014: *Das Risikoparadox. Warum wir uns vor dem Falschen fürchten*, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch.
- Richwien, Martina/Versteyl, Andrea/Banthien, Henning*, 2012: Akzeptanz und Infrastrukturprojekte, Formelle durch informelle Beteiligung ergänzen – mehr Rechtssicherheit durch gelungene Partizipation, in: *Zeitschrift für Politikberatung ZPB*, 2, S. 86-90.
- RWE*, 2012: *Akzeptanz von Großprojekten. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland*, Essen: RWE.
- Saint, P. Michael/Flavell, Robert J./Fox, Patrick F.*, 2009: *NIMBY Wars. The Politics of Land Use*, Hingham: Saint University Press.
- Saretzki, Thomas*, 2010: Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: VS, S. 33-53.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker* (Hrsg.), 2003: *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schmalz, Inkeri*, 2018: *Akzeptanz von Großprojekten. Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation bei Großprojekten*. Dissertation, Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Selle, Klaus/Rösener, Britta*, 2003: *Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung*, Aachen: RWTH Aachen.
- Spieker, Arne/Brettschneider, Frank*, 2013: *Alternative Streitbeilegung? Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ aus der Sicht der TeilnehmerInnen*, in: *Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang* (Hrsg.), *„Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden: Springer VS, S. 219-241.
- Staatsministerium Baden-Württemberg*, 2014a: *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)*. Online verfügbar unter: [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217\\_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf), Stand: 04.02.2018.
- Staatsministerium Baden-Württemberg*, 2014b: *Leitfaden für eine neue Planungskultur*. Online verfügbar unter:

- [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf), Stand: 04.02.2018.
- Troja, Markus/Meurer, Dirk*, 2005: Mediation im öffentlichen Bereich, in: *Falk, Gerhard/Heintel, Peter/Krainz, Ewald* (Hrsg.), *Handbuch Mediation und Konfliktmanagement*, Wiesbaden: VS, S. 219-242.
- VDI*, 2014: VDI-Richtlinie 7001 – Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure, Berlin: Beuth Verlag.
- Walter, Franz/Butzlaff, Felix/Marg, Stine/Geiges, Lars* (Hrsg.), 2013: *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen?* Reinbek: Rowohlt.
- Weidner, Helmut*, 1996: Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik, in: *van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm* (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung*, Berlin: edition sigma, S. 195-231.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Universität Hohenheim, Fachgebiet Kommunikationswissenschaft, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart  
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de