Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte

Lösungen im Dialog suchen

Frank Brettschneider

Zusammenfassung
Oft protestieren Menschen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte. Ihre Motive sind vielfältig. Gesellschaftlich tragfähige Lösungen sind dennoch möglich. Dazu bedarf es einer dialogorientierten Kommunikation zwischen den Vorhabenträgern, der Bevölkerung, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Politik und Verwaltung.

1. Einleitung

Viele Bau- und Infrastrukturprojekte stoßen auf Protest von Teilen der Bevölkerung. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Oft werden die Konflikte auch von Politikern für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung. Dem *Spiegel* war dies im Jahr 2010 – zur Hochzeit der Auseinandersetzungen um *Stuttgart 21* – 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 viele Wurzeln hat.

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Beitrag um folgende Fragen:

1. Aus welchen Gründen protestieren Menschen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte?

Prof. Dr. Frank Brettschneider
Universität Hohenheim
Institut für Kommunikationswissenschaft

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 69. Jahrg., Heft 1/2020, S. 33-46 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v69i1.05

2. Welche Kommunikations-Ziele und -Regeln bei Bau- und Infrastrukturprojekten gibt es?

Diese Fragen werden auf der Basis der Forschungsliteratur beantwortet.

3. Welche Ziele verfolgen Vorhabenträger mit ihrer Projektkommunikation?
4. Welche Kommunikationsinstrumente sind aus ihrer Sicht besonders wichtig?
5. In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag der Projektkommunikation?

Diese Fragen werden auf der Basis einer Umfrage unter Vorhabenträgern beantwortet.
Bau- und Infrastrukturprojekte finden sich in den Bereichen Verkehr, Energie, Leben und Arbeiten sowie Landschaft und Forst. Ferner lassen sie sich in liniengebundene Projekte, standortbezogene Projekte und in Konzepte unterscheiden (siehe Abb. 1).

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

	Verkehr	**Energie**	**Leben und Arbeiten**	**Landschaft und Forst**
Konzept	Regionales Mobilitäts-konzept Bundesverkehrswege-plan	Energiewende Lokales Klimaschutz-konzept	Nachhaltigkeitsplan Quartiersentwicklung	Naturschutzkonzept
Linie	Zugstrecke Autobahn, Bundes-straße 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, Fußball-stadion Konzerthalle	Nationalpark Mastanlage

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 Pumpspeicherkraftwerken sowie für Biogut-Vergäranlagen. Dabei wird der klassische Konfliktyp „Ökonomie versus Ökologie" zunehmend von inner-ökologischen Konflikten zwischen Klimaschützern einerseits sowie Natur- und Artenschützern andererseits überlagert (vgl. Beiträge in Feindt/Saretzki 2010).

2. Gründe für Protest

Menschen protestieren aus unterschiedlichen Gründen gegen Bau- und Infrastrukturprojekte. Die Gründe lassen sich in sechs Gruppen zusammenfassen (vgl. Brettschneider 2018):

1. *NIMBY-Effekt:* Der NIMBY-Effekt (Not-in-my-Backyard) ist auch als Sankt-Florian-Prinzip bekannt. Menschen sind etwa für die Energiewende. Aber sie lehnen das Windrad in ihrer Nachbarschaft ab. Anwohner nehmen durch ein Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität wahr: Das Windrad reduziere den Grundstückswert, Zuglärm beeinträchtige das Wohlbefinden, Strommasten störten 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).
2. *Projektbezogene Gründe:* Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes. 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 in Frage. Einige stufen die Auswirkungen auf Umwelt und Natur als nicht vertretbar ein. 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".
3. *„Verborgene Gründe":* Mitunter werden einzelne Aspekte eines Projektes kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. So nehmen einige Menschen Bau- und Infrastrukturprojekte als Angriff auf die „kulturelle Identität" ihrer Region wahr. Oder in der Region schwelende Konflikte werden auf dem Rücken eines Projektes ausgetragen. Selten werden diese Gründe explizit geäußert, obwohl sie ein wesentliches Motiv hinter dem Protest sind.
4. *Gefühlte Ungerechtigkeit:* Oft kritisieren Anwohner, sie seien bereits übermäßig belastet. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Infrastruktur gebündelt wird (Autobahn, Stromtrasse, Zugstrecke). Dann fordern sie, dass nun andere Regionen „dran" seien.
5. *Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik:* Protest wird durch mangelndes Vertrauen in „die Politik" und „die Wirtschaft" verschärft. Die negative Grundstimmung gegenüber Unternehmen und/oder der Politik überträgt sich dann auf die von ihnen betriebenen Projekte.
6. *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 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.

Proteste gegen Bau- und Infrastrukturprojekte gab es zwar immer schon – etwa gegen Atomkraftwerke oder die *Startbahn 18 West* am Frankfurter Flughafen –, sie haben jedoch in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Vorhabenträger müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage einstellen. Neben Formen der Bürgerbeteiligung (u.a. Vetter/Remer-Bollow 2017) kommt der Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung und Bürgern dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Ziel aller Kommunikations- und Beteiligungsbemühungen muss es sein, Bürger vor Ort sowie lokale Verbände und Bürgerinitiativen als Partner zu gewinnen, um gemeinsam gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden.

3. Kommunikations-Ziele und -Regeln

Vor diesem Hintergrund existieren mittlerweile zahlreiche Leitfäden für dialogorientierte Kommunikation (u.a. Bertelsmann Stiftung 2012; BMVI 2014). Auch der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat sich der Frage angenommen, wie sich gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden lassen. Eines der Ergebnisse ist die 2014 veröffentlichte VDI-Richtlinie 7001: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure" (der Verfasser dieses Beitrags ist Vorsitzender des VDI-Richtlinienausschusses 7001; Teile der folgenden Ausführungen basieren auf der VDI-Richtlinie). Die Richtlinie 7001 unterscheidet Kommunikation auf drei Ebenen. Jede dieser Ebenen hat unterschiedliche Kommunikations-Ziele 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 zu informieren. Auch geht es darum, um Verständnis für den Nutzen eines Projektes zu werben. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger Transparenz herstellen. Zu den Informationsinstrumenten zählen u.a. Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche, Broschüren, Flyer, Plakate, die Projekt-Webseite sowie Veranstaltungen (z.B. Fachvorträge oder „Tag der offenen Tür").
- 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: Die Bürger entscheiden nicht über ein Projekt, aber sie sprechen dem Vorhabenträger, der Politik und der Verwaltung Empfehlungen aus. 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 (vgl. Nanz/Fritsche 2012).

– 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.

Damit dialogorientierte Kommunikation erfolgreich sein kann, sind einige Grundregeln zu beachten. Deren Einhaltung sichert sowohl die Glaubwürdigkeit als auch die Qualität des Verfahrens. Und sie schafft eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Projektkritiker und andere Beteiligte.

Grundregel 1 – Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung
Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgern impliziert, Projektkommunikation nicht als bloße PR-Maßnahme zu verstehen, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe. Zum Dialog gehört zum einen das Zuhören. Zum anderen müssen die eigenen Positionen und das Vorgehen immer wieder erklärt und begründet werden. Dazu gehört auch 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 und Spielräume bewusst sein. Hilfreich ist eine Begleitgruppe, die die Rahmenbedingungen festlegt und in der unterschiedliche Akteure vertreten sind.

Grundregel 3 – Frühzeitige Einbeziehung der Bürger
Bei der Planung und Umsetzung von Bau- und 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 nimmt dann zwar das Interesse der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Formale Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung (etwa Erörterungen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren) setzen oft erst an, wenn nur noch eine Antragsvariante vorliegt. Dies ist jedoch meist zu spät. Der Dialog darf daher nicht erst gegen Ende des Projekts stattfinden, sondern er muss frühzeitig beginnen, noch vor den formalen Verfahren.

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 Gruppen zugehen und in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen sie sich eine Mitwirkung an dem Dialog vorstellen können.

Grundregel 6 – Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz
Beteiligungsverfahren sind stets ein moderierter Dialog, der durch anerkannte Methoden eine aktive Mitwirkung der Teilnehmer ermöglicht. 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 auf ein gemeinsam getragenes 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 Teilnehmer 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 Verwaltung ernsthaft mit den Vorschlägen beschäftigen und ihre Entscheidungsfindung dokumentieren.

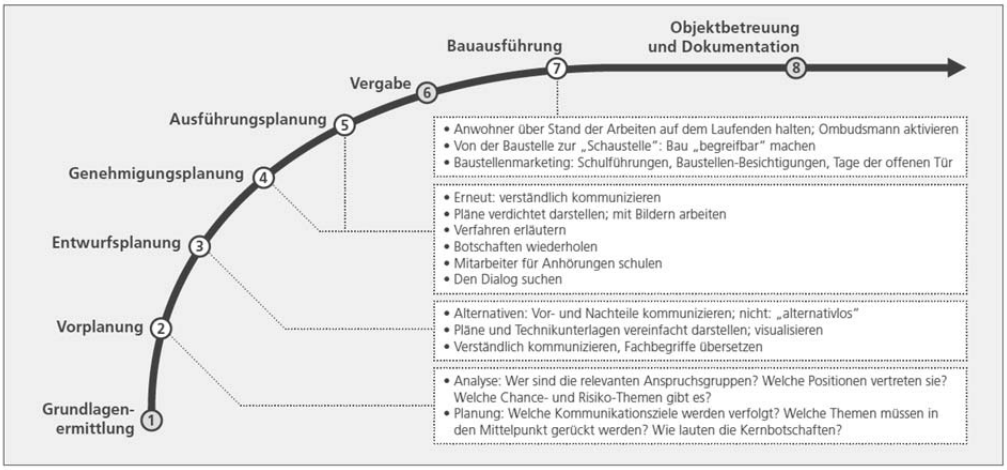
Grundregel 8 – Finanzierung
Um bei Bau- und Infrastrukturprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für Projektkommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektkalkulation aufzunehmen. Die VDI-Richtlinie 7001 empfiehlt, dafür ein Prozent der gesamten Projekt-Kosten einzuplanen.

Grundregel 9 – Verständlich kommunizieren
Nur wer sich verständlich ausdrückt, kann auch überzeugen. Pläne, die für Ingenieure zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht „gelesen" werden. Sie müssen daher in leichter zugängliche Visualisierungen überführt werden (u.a. Spieker et al. 2017). Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Wenn etwa Ingenieure ihre Fachsprache nicht für Laien übersetzen, wirkt dies 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
Vorhabenträger sollten nicht nur via Massenmedien kommunizieren, sondern auch das Internet (u.a. Projektwebseite) 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.).

All dies erfordert von Beginn an eine systematische Planung und Durchführung der Projektkommunikation. 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 allgemeinen 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.

Abb. 2: Kommunikation nach Projektphasen (Quelle: Region Stuttgart Aktuell 2/2014: 11; nach Brettschneider 2012)



4. Projektkommunikation aus Sicht der Vorhabenträger

Die Grundlagen für eine erfolgreiche Projektkommunikation sind also klar. Aber werden sie von Vorhabenträgern auch beherzigt? Wie setzen Vorhabenträger Kommunikation ein? Und wie beurteilen sie den Erfolg?

4.1. Die analysierten Projekte

Antworten auf diese Fragen liefert eine Umfrage unter den Projektleitern von 97 Bau- und Infrastrukturprojekten in Deutschland und in Österreich, die 2018 durchgeführt wurde (befragt wurden die Projektleiter von 222 Projekten; die Rücklaufquote beträgt 44 Prozent; für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse vgl. Brettschneider/Müller 2020). Bei zwei Drittel der Fälle handelt es sich um Projekte öffentlicher Vorhabenträger, bei einem Drittel um Projekte privater Vorhabenträger. Die 97 Projekte repräsentieren ein Investitionsvolumen von rund 85 Milliarden Euro.

- *Verkehrsprojekte* machen knapp die Hälfte aller Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. die A8 München-Rosenheim-Salzburg, der Brenner Nordzulauf der ÖBB und der Deutschen Bahn, die A100 in Berlin, die Umfahrungen Fügen und Sölden, die Regionalbahn Innsbruck sowie die B31 zwischen Immenstaad und Meersburg.
- *Energieprojekte* machen 26 Prozent der Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. das Netzausbauprojekt Ultranet, die Weinviertel-Leitung, die Nord-Süd-Stromtrasse Südlink, das Erdgasfeld Insel Usedom, die Windparks Bühlertann und Sommerland, der Speichersee Montafon sowie das Steinkohlekraftwerk Datteln IV.
- Projekte aus den Bereichen *Leben und Arbeiten* machen 20 Prozent der Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. das Allianz-Stadion in Wien, das SPAR-Logistikzentrum in Ebergassing, das Flugfeldklinikum Sindelfingen, das Kombibad in Metzingen, die Sanierung von Oper und Schauspielhaus in Köln sowie der Neubau der Justizvollzugsanstalt in Münster.
- Projekte aus den Bereichen *Landschaft und Forst* machen neun Prozent der Projekte aus. Zu ihnen zählen u.a. der Nationalpark Schwarzwald, die Naturschutzprojekte „Natürlich Hamburg“ und „Senne und Teutoburger Wald“ sowie der Hochwasserschutz Unterinntal.

Bei den meisten Projekten handelt es sich um ein „Großprojekt“ im Sinne der Definition von Schmalz (2019: 19f.), also um ein Vorhaben, „welches:

- einem der globalen Trends „Energie und Klima“, „Mobilität und Verkehr“, „Leben und Arbeiten“ oder „Natur und Umwelt“ zuzuordnen ist,
- über eine überdurchschnittliche zeitliche, räumliche und finanzielle Bedeutung verfügt (z.B. Anzahl betroffener Personen/Institutionen, Fertigstellungsdauer, Flächenbedarf, Investitionsvolumen), zudem
- eine sozial-mediale Dimension besitzt, also Folgen für die Gesellschaft und ihre Elemente mit sich bringt und dabei eine öffentliche Wirkung hat (z.B. in Form

medialer Berichterstattung, Bürgerbewegungen und Bürgerbeteiligung, gesellschaftliche Diskussionen etc.) und
- eine politisch-administrative Dimension umfasst, also beispielsweise eines spezifischen Verfahrens durch Politik und/oder übergeordnete Verwaltungsebene bedarf (z.B. Planfeststellungsverfahren, Genehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz, gesonderte politische Beschlüsse etc.) sowie
- sich in einem Projektstadium befindet, das sich zwischen einem ersten Gedanken und der vollumfänglichen Inbetriebnahme befindet (bereits in den Normalbetrieb übergegangene Projekte sind damit ausgeschlossen) und nicht zuletzt
- als Artefakt bezeichnet werden kann, also Materie umfasst oder bezeichnet. Dies schließt z.B. rein politische/gesellschaftliche Diskussionsthemen aus".

4.2. Ziele und Wirkungen der Projektkommunikation

Die Förderung eines kooperativen Miteinanders von Vorhabenträgern, Verwaltung, Politik und Bürgern steht für fast alle Vorhabenträger im Mittelpunkt: Bei 92 Prozent der Projekte ist dies eines der Kommunikationsziele. Zudem soll die Projektkommunikation bei den Stakeholdern zu Aufklärung und Transparenz führen (89%). Davon versprechen sich die Vorhabenträger auch eine größere Zustimmung zum Projekt (77%). Auch hoffen sie, dass es durch eine dialogorientierte Projektkommunikation zu weniger Klagen kommt (58%) und dass sich der Zeitplan für ein Projekt eher einhalten lässt (36%).

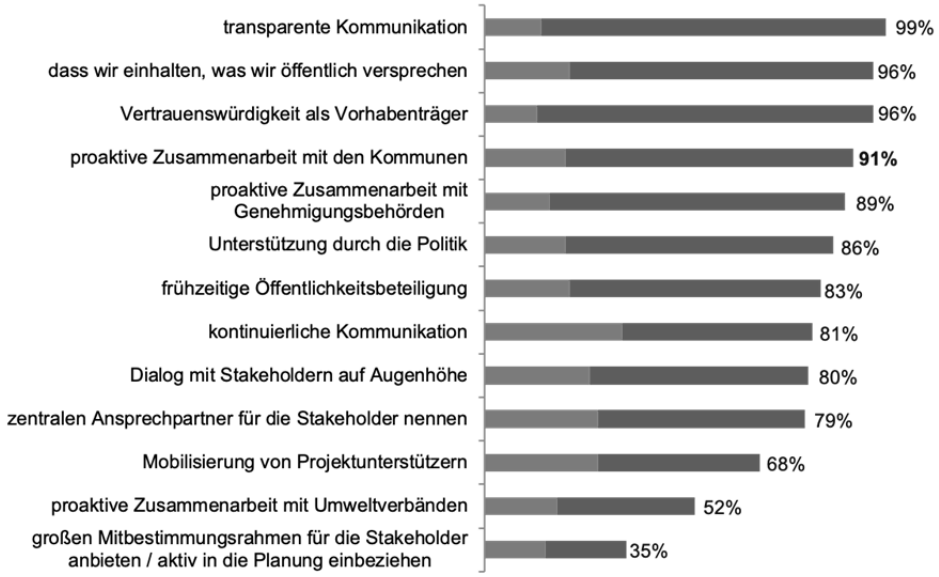
Bei 67 Prozent der Projekte hat die freiwillige Kommunikation das Projekt positiv beeinflusst. Die Vorhabenträger nennen vor allem folgende positive Effekte: Das Vertrauen der Öffentlichkeit wurde gestärkt. Sie hat Transparenz hergestellt. Sie konnte Gerüchten und Ängsten entgegenwirken. Und kritische Themen konnten im Dialog frühzeitig gelöst werden. Dies hat den Aufwand für die Bearbeitung von Beschwerden aus Politik und Bevölkerung reduziert. Vor allem aber habe ihre Kommunikation die Akzeptanz des Projektes erhöht. Dass dies tatsächlich der Fall ist, zeigt ein Vergleich der von den Projektträgern zu Beginn des Projektes wahrgenommenen Akzeptanz mit der aktuell wahrgenommenen Akzeptanz. Nur bei 13 Projekten hat sich die Akzeptanz verschlechtert. Bei 26 Projekten ist sie gleichgeblieben. Aber bei 53 Projekten ist die Akzeptanz gestiegen.

Die Einbindung aller wichtigen Stakeholder habe zudem die Diskussion versachlicht (50%; 32% teils/teils; 18% nein). 31 Prozent der Projektverantwortlichen sind der Meinung, dass die Expertise der Stakeholder ihnen Alternativen aufgezeigt bzw. ihr Projekt inhaltlich optimiert hat (46% teils/teils; 23% nein). Und zwei Drittel der Projektverantwortlichen geben an, dass ihre Kommunikation eine notwendige Voraussetzung für einen zügigen Projektverlauf gewesen sei (24% teils/teils; 10% nein).

Für den Erfolg der Projektkommunikation sind aus Sicht der Projektverantwortlichen zahlreiche Aspekte ausschlaggebend (siehe Abb. 3). An der Spitze steht die Notwendigkeit einer transparenten Kommunikation sowie eine große Vertrauenswürdigkeit. Dazu gehört auch, dass der Bauherr einhält, was er öffentlich verspricht. Eben-

falls große Bedeutung hat die proaktive Zusammenarbeit mit Kommunen und Genehmigungsbehörden. Zudem muss die Öffentlichkeit frühzeitig beteiligt werden; der Dialog mit den Stakeholdern muss gesucht werden.

Abb. 3: Erfolgsfaktoren für Projektkommunikation (Fragewortlaut: „Wie wichtig sind die folgenden Aspekte für eine erfolgreiche Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit bei Ihrem Projekt?"; 5er-Skala von 1= überhaupt nicht wichtig bis 5= sehr wichtig; hier werden die Anteile für „wichtig" (hell) und „sehr wichtig" (dunkel) dargestellt; in Prozent aller Projekte")

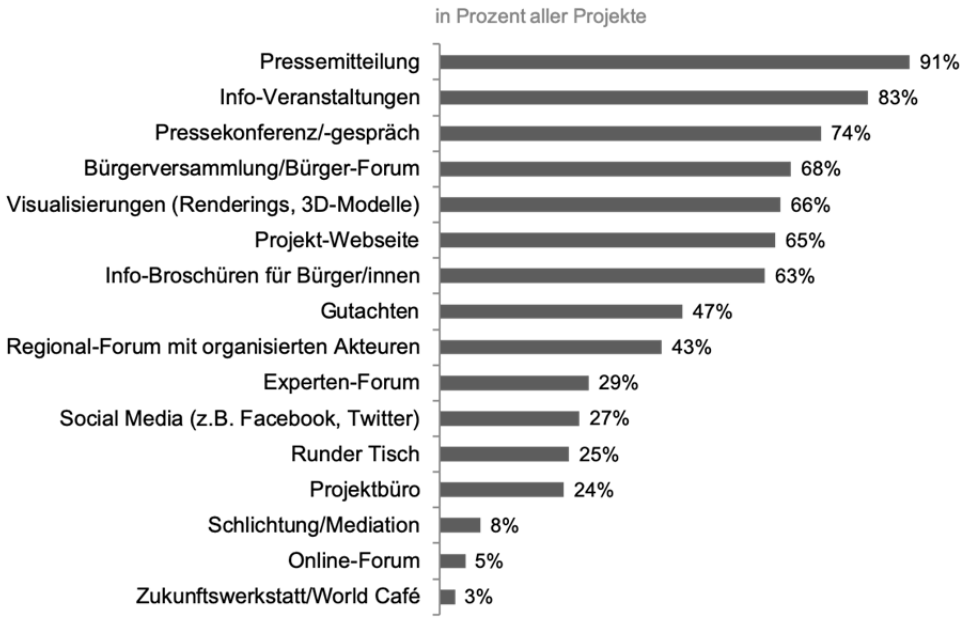


47 Prozent der Projektverantwortlichen nennen Faktoren, die den Erfolg bei ihrem Projekt geschmälert haben. Fehlende politische Unterstützung sowie wechselnde politische Rahmenbedingungen werden als Faktoren angesehen, die vor allem bei öffentlichen Projekten den Erfolg schmälern. Darüber hinaus werden eine lange Verfahrensdauer, nicht eingehaltene Zusagen sowie eine zu spät einsetzende Kommunikation als hinderlich angesehen. Das Gleiche gilt für „emotionale Bürgerinitiativen", „irrationale Angstzustände der Gegner", „Klagen von Umweltschutzverbänden" sowie für „übertriebenen Artenschutz". Einige Vorhabenträger sprechen zudem verborgene Gründe an – zum Beispiel eine „konfliktbeladene Historie in der Region".

4.3. Instrumente der Projektkommunikation

In den Projekten kommen zahlreiche Kommunikationsinstrumente zum Einsatz (siehe Abb. 4). Am häufigsten nutzen die Projektverantwortlichen Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, Info-Veranstaltungen, Bürger-Foren, Visualisierungen und Projektwebseiten. Online-Foren und Social Media spielen hingegen eine untergeordnete Rolle.

Abb. 4: Einsatz von Kommunikationsinstrumenten aus Sicht der Projektverantwortlichen (Fragewortlaut: „Welche Kommunikationsmaßnahme(n) setzen Sie bei Ihrem Projekt ein?“)



Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man nicht nach dem *Einsatz* von Kommunikationsinstrumenten fragt, sondern nach ihrem *Mehrwert* für das Projekt: Info-Veranstaltungen und Bürger-Foren sowie die Presse-Arbeit haben aus Sicht der Vorhabenträger den größten Mehrwert für das Projekt. Ebenfalls sehr wichtig sind direkte Gespräche mit den Stakeholdern (häufig: Anwohner), Gespräche mit dem Gemeinderat und dem Bürgermeister, Runde Tische, Ortsbegehungen und Visualisierungen. Der Einsatz dieser Instrumente wurde im Verlauf der Projektkommunikation von zahlreichen Vorhabenträgern intensiviert. Verringert haben die Projektverantwortlichen hingegen Frontal- und Groß-Veranstaltungen sowie Aktivitäten im Bereich Social Media. Vor allem in den Planungsphasen werden Social Media nicht als hilfreich angesehen. Dort würden sich gegensätzliche Positionen eher hochschaukeln, der Ton dort sei rau und selten auf einen Ausgleich gerichtet. Erst in der Bauausführungsphase kommen Social Media wieder verstärkt zum Einsatz – u.a. um auf Baufortschritte hinzuweisen.

4.4. Kosten und Nutzen der Projektkommunikation

Bleibt die Frage nach dem finanziellen Aufwand, der mit der Projektkommunikation verbunden ist. Und es bleibt die Frage, wie Vorhabenträger das Verhältnis zwischen diesem Aufwand und dem Nutzen der Projektkommunikation einschätzen.

Insgesamt fallen bei den 72 Projekten, zu denen entsprechende Angaben vorliegen, Kommunikationsausgaben in Höhe von knapp 59 Millionen Euro an. Wenig

überraschend gilt: Je höher die Projekt-Kosten, desto höher sind in der Regel auch die Kommunikationsausgaben. Der VDI schlägt in seiner Richtlinie 7001 einen Betrag von mindestens einem Prozent der Projekt-Kosten für die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Davon sind die meisten untersuchten jedoch Projekte weit entfernt. Nur bei vier Projekten wird dieser Wert tatsächlich erreicht. Im Schnitt liegen die Aufwände lediglich bei 0,1 Prozent der Projekt-Kosten.

Jedenfalls scheinen sich die Ausgaben für die Projektkommunikation zu lohnen. In fast drei Viertel der Projekte überwiegt nach Ansicht der Projektverantwortlichen der Kommunikations-Nutzen die Kommunikations-Investitionen. 22 Prozent sagen, das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen sei ausgewogen. Und nur fünf Prozent schätzen die Kosten höher ein als den Nutzen. Projektkommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind also nicht nur gesellschaftlich sinnvoll, sie zahlen sich auch für die Vorhabenträger aus.

5. Fazit

Zahlreiche Vorhabenträger beherzigen inzwischen die Empfehlungen, wie sie in der VDI-Richtlinie 7001 und in anderen Leitlinien genannt werden. Sie haben erkannt: Gesellschaftlich tragfähige Lösungen sind ohne Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung nicht möglich. Die Legitimation von Bau- und Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer transparenten Kommunikation sowie eines frühzeitigen Dialogs. Welche Kommunikations- und Beteiligungsinstrumente wann und in welcher Intensität erforderlich sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab: u.a. vom Konflikt- und Eskalationspotenzial, vom in der öffentlichen Debatte wahrgenommenen Nutzen des Bau- oder Infrastrukturvorhabens, von den vorhandenen Spielräumen sowie von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen.

Eine systematisch geplante Kommunikation erleichtert die Realisierung von gesellschaftlich getragenen Projekten, aber sie garantiert keinen Konsens. Mit Protesten werden Bau- und 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 Bau- oder Infrastrukturprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Vorhabenträger und Bürger, Parlamente, Verwaltungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen akzeptiert wird.

Für all dies – und damit für die gesellschaftliche Akzeptanz von Bau- und Infrastrukturprojekten – ist die Kommunikation der Vorhabenträger von enormer Bedeutung. Das proaktive Kommunizieren mit allen relevanten Anspruchsgruppen endet nicht mit dem Planfeststellungsbeschluss oder der Baugenehmigung. Gerade bei Bau- und 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 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 sie ergänzt sie. Dafür werden Ressourcen benötigt. Sie nicht bereit zu stellen, kann am Ende sowohl den Vorhabenträger als auch die gesamte Gesellschaft teuer zu stehen kommen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung, 2012: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf

BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), 2014: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin: BMVI.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile

Brettschneider, Frank, 2012: Legitimation durch Kommunikation? Die gesellschaftliche Debatte über Ingenieurprojekte. In: mining+geo 3, 435-439.
https://dggt.de/images/PDF-Dokumente/01%20brettschneider%20-%20grossprojekte.pdf

Brettschneider, Frank, 2018: Verständliche Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende. In: Bernd Holznagel (Hrsg.): 20 Jahre Verantwortung für Netze. Bestandsaufnahme und Perspektive. München: C.H.Beck, 173-197.

Brettschneider, Frank; Müller, Ulrich, 2020: Vorhabenträger auf dem Weg zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen. Dialogorientierte Kommunikation bei Bau- und Infrastrukturprojekten. In: Frank Brettschneider (Hrsg.): Bau- und Infrastrukturprojekte. Dialogorientierte Kommunikation als Erfolgsfaktor. Wiesbaden: Springer VS, 1-39. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-28235-6

Feindt, Peter H.; Saretzki, Thomas (Hrsg.), 2010: Umwelt- und Technikkonflikte. Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92354-3

Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam, 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf

Schmalz, Inkeri Märgen, 2019: Akzeptanz von Großprojekten: Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation. Wiesbaden: Springer VS.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-23639-7

Spieker, Arne; Wenzel, Günter; Brettschneider, Frank, 2017: Bauprojekte visualisieren. Leitfaden für die Bürgerbeteiligung. Stuttgart: Baden-Württemberg Stiftung.
https://www.bwstiftung.de/uploads/tx_news/BWS_SR_VisB__A4_interaktiv_01.pdf

VDI, 2014: VDI-Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Berlin: Beuth.

Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe, 2017: Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-13722-9