



Im Streit um die Infrastruktur: Schafft Dialog Akzeptanz?

**Wie Bürgerdialog und Beteiligung eine Zeitenwende für die Öffentlichkeitsarbeit einleiten –
und wo deren Grenzen liegen**

 Anja Schlicht, Geschäftsführerin navos

Eine modifizierte Version dieses Beitrags ist unter dem Titel „Zeitenwende für die Öffentlichkeitsarbeit“ erschienen im Handbuch Kommunikationsmanagement (Hrsg. Bentele, Piwinger, Schönborn)

Ungeliebte Infrastruktur

Deutschland ist dicht besiedelt. Hier ist eine strikte „Not in my backyard“-Mentalität fatal für den dringend nötigen Ausbau der Infrastruktur. Denn nahezu jeder Ort in Deutschland ist irgendjemandes Hinterhof. Und so stoßen derzeit fast alle größeren Bauprojekte vor Ort auf Widerstand: ob Gaskraftwerk oder Stromtrasse, Industriebau oder städtische Infrastruktur – selbst Neubauten von Krankenhäusern oder Kindergärten. Da hilft auch ein grundsätzlicher gesellschaftlicher Konsens wenig. Aktuelles Beispiel: Energiewende. Zwar wünscht fast jeder, dass Windstrom aus dem Norden die Kernkraft im Süden Deutschlands ersetzt. Aber auch 76 Prozent der Bundesbürger, so hat eine Umfrage von Allensbach gezeigt, haben Verständnis, wenn Anwohner gegen eine Höchstspannungsleitung protestieren, die Ökostrom transportiert und von der Mehrheit gewünscht wird.¹ Wie kann Infrastruktur da noch gelingen?

Schnell scheint klar: Die Kommunikation soll's richten. Der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern schafft Akzeptanz, so die Hoffnung, und Akzeptanz ist der Schlüssel zur Projektumsetzung. Dialog sozusagen als „Allzweckwaffe“, als „rezeptfreies Allheilmittel“. – Aber ist diese Sicht wirklich realistisch? Es lohnt hier ein etwas differenzierterer Blick. Denn es gilt genauer zu verstehen: Wann, wie und unter welchen Umständen kann ein Dialog die Projektakzeptanz fördern?

Im Dreiklang: Information – Dialog – Beteiligung

Über ein Projekt umfassend zu informieren ist wichtig. Keine Frage. Aber das alleine reicht nicht. Zuhören und die Sicht und Sorgen der Menschen vor Ort verstehen sind ebenso entscheidend. Dabei geht es oftmals um hochsubjektive Emotionen – um ein Bauchgefühl darüber, ob ein Vorhaben „in Ordnung“ ist und man den Menschen, die dafür stehen, vertrauen kann.

Die Crux ist jedoch, dass leider auch Zuhören und Verstehen noch nicht reichen. Denn was hilft den Bürgerinnen und Bürgern Verständnis, wenn daraus nichts folgt? Es geht also für die Projektverantwortlichen darum, wirklichen Reaktions- und Handlungsspielraum zu haben, damit die Wünsche der Menschen in die Planung konkret aufgenommen und eingearbeitet werden können. Die Menschen müssen sich an der Projektentwicklung wirksam beteiligen können.

So lautet der Dreiklang für eine erfolgreiche Nachbarschafts- und Projektkommunikation: Information – Dialog – Beteiligung.

Wie diese drei Schritte jeweils aufeinander abgestimmt, konzentriert und gewichtet werden sollten, ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich. Wichtig ist aber die Einsicht, dass bei jedem größeren Projekt, das in die Lebenswelt der Menschen eingreift, Information nur die Basis liefern kann, aber alleine nicht genügt. Es ist ein offener und ernster Dialog gefordert. Und soweit es irgend geht: eine wirkliche Beteiligung der Öffentlichkeit.

Kommunikation ist kein Allheilmittel, um Akzeptanz zu schaffen, kein Garant, dass die Projektumsetzung gelingt. Aber andererseits: Ohne Kommunikation auf Augenhöhe ist ein Projekt von Beginn an zum Scheitern verurteilt.

Damit die Kommunikation eine Chance auf Erfolg hat, sind einige handwerkliche Regeln und Grundsätze entscheidend. Diese betreffen sowohl die Einbindung der Kommunikation in das Gesamt-Projektmanagement wie auch die einzelnen Ebenen von Information, Dialog und Beteiligung.

Gleich relevant und eng verzahnt: Kommunikation und technische Planung

Durch die Herausforderungen von kritischer Bürgergesellschaft und Bürgerprotest wird die Projektkommunikation in ihrer Bedeutung enorm aufgewertet. So wird eine Profession, die früher oftmals nur als „notwendiges Übel“ gegen Projektende geduldet wurde, zu einem integralen Teil der Projektplanung.

Damit die Kommunikation die ihr zufallenden Aufgaben lösen kann, muss sie als ein grundlegender Arbeitsbereich von Beginn an konsequent in das Projektmanagement integriert werden. Das hat Konsequenzen für die Teamausstattung und Einbindung in alle wichtigen Projektentscheidungen. Das meint: kurze Wege zur Projektleitung und Geschäftsführung. Das meint aber auch: enge Verzahnung mit den anderen Kernbereichen.

Nur wenn Projektkommunikation und z.B. technische Planung eng aufeinander abgestimmt sind, kann die Projektumsetzung gelingen. Denn was die Kommunikation verspricht, muss die technische Planung auch einlösen können. Und falls die Planung wichtige Weichen falsch stellt und dadurch den Bürgerzorn weckt, kann die Kommunikation den Reputationsschaden kaum noch abwenden.

Dies ist die organisatorische Basis für eine erfolgreiche Projektumsetzung. Erst wenn diese Basis gesichert ist, geht es an die inhaltliche Basis: die Informationen zum Projekt.

¹ Institut für Demoskopie Allensbach (2011): „Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte. Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativumfrage“. Abrufbar z.B. unter: www.baustoffindustrie.de/root/img/pool/downloads_2011/130911/text_handout_koecher.pdf (S. 9; zuletzt abgerufen am 11.12.2014). Ebenfalls zitiert in RWE: „Akzeptanz für Großprojekte“ (Essen 2012, S. 25).

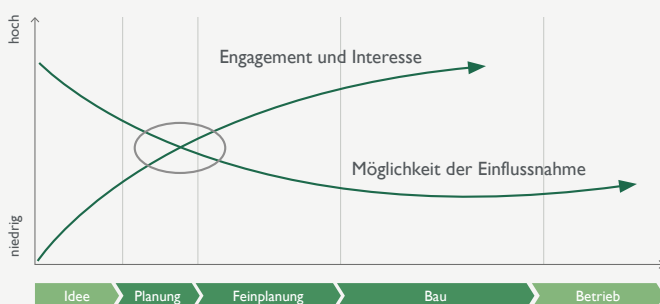
Frühzeitig informieren: Für Fragen sorgen, bevor es für Antworten zu spät ist

Niemand wird gern überrascht von Dingen, die einen unmittelbar betreffen. Und niemand sieht sich gern vor vollendete Tatsachen gestellt. Das schafft Unmut oder gar Wut. Ein Projekt, das diese – ganz normalen, ganz verständlichen – menschlichen Reaktionen weckt, hat große handwerkliche Kommunikationsfehler begangen. Eine frühe Kommunikation kann zumindest eines: diese Fehler vermeiden!

Es gilt, so früh wie möglich, so viele wie möglich, so umfassend wie möglich zu informieren. Also über Pläne, Vorhaben und Timing Klarheit zu schaffen. Wer versucht, unter dem Radar zu fliegen, fliegt grundsätzlich falsch. Alle wichtigen Planungs- und Projektdetails müssen auf den öffentlichen Tisch, sobald sie nach der unternehmensinternen Abstimmung spruchreif sind.

Dieser Ansatz einer frühen, transparenten Kommunikation verhindert nicht nur, dass sich Stakeholder aus Gesellschaft, Politik und Medien später „überrumpelt“ fühlen, er bietet zugleich die Chance, eine weitere grundsätzliche Herausforderung der Infrastrukturkommunikation zu lösen: das „Partizipationsparadox“. Denn je weiter ein Projekt fortschreitet, desto sichtbarer wird es und desto größer ist die Bereitschaft der Menschen, sich einzubringen oder dagegen zu engagieren. Gleichzeitig sinkt aber mit dem Fortschreiten der Planungen die Möglichkeit einer wirklichen Einflussnahme. Denn wichtige Weichen werden schon zu Anfang der Planungen gemeinsam mit den Behörden gestellt. Die paradoxe Situation ist also, dass mit Projektverlauf die Möglichkeit der Einflussnahme ab- und der Wunsch nach Einflussnahme zunimmt. An dem Zeitpunkt, an dem die meisten Menschen beginnen, sich für ein Projekt zu interessieren, ist es für viele Entscheidungen schlichtweg schon zu spät.

Das Partizipationsparadox



Das Partizipationsparadox lässt sich nur auflösen, wenn es der Projektkommunikation gelingt, die Menschen zu erreichen und zu motivieren, *bevor es für Planungsänderungen zu spät ist*. Das heißt konkret: die Projektkommunikation muss deutlich vor der Antragstellung und dem Beginn des offiziellen Genehmigungsverfahrens einsetzen.

Umfassend und aufrichtig

Die Menschen vor Ort haben einen legitimen Anspruch darauf, dass der Projektträger sie umfassend informiert und seinen „Wissensvorsprung“ minimiert. Nur so kann Vertrauen entstehen. Und nur so kann es eine solide Basis für eine Bürgerbeteiligung geben – so dass für die Organisation wertvolle inhaltliche Ergebnisse im Rahmen einer Konsultation und Mitgestaltung erwartet werden können.

Es ist wichtig, die Anspruchsgruppen zu informieren über:

1. **Die Bedeutung und Notwendigkeit** des Vorhabens. Warum brauchen wir das Projekt? Was haben die Gemeinde und die Bürgerinnen und Bürger davon?
2. **Vorplanungen**. Welche Standorte oder Linienverläufe sind schon untersucht worden? Was waren die Kriterien? Was wurde evtl. schon ausgeschlossen und was ist warum in der engeren Auswahl?
3. **Umsetzung**. Wie sieht später die Bau- und Betriebsphase aus? Wie kann man sich das konkret vorstellen?
4. **Zeitraumen**. Bis wann soll die Vorplanungsphase abgeschlossen sein, wann soll der behördliche Antrag gestellt werden und wann soll der Bau beginnen?
5. **Voraussichtliche Auswirkungen**. Welche möglichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt wird es geben? Verkehr in der Bauphase? Lärm? Gerüche? Hier am besten mit Vergleichen arbeiten, die aus dem Alltagsleben vertraut sind.
6. **Behördliches Verfahren**. Welches Genehmigungsverfahren kommt zum Tragen? Was gibt es darin für Schritte und Vorgaben?
7. **Bürgerbeteiligung**. Wann und wie können sich die Stakeholder am besten beteiligen, wann ist es zu spät? In welchem Rahmen kann eine Beteiligung stattfinden? Wobei ist die Organisation gebunden und limitiert?

Die Information zu all diesen Themen muss nicht nur möglichst vollständig sein, sondern selbstverständlich auch: aufrichtig! Gezielt Unwahreres, Unsachliches oder Irreführendes zu kommunizieren ist der Sargnagel für einen glaubwürdigen Dialog. Keine Werbeanzeige, kein gefälliges Testimonial, kein Bürgerdialog kann diesen Fehler unvergessen machen. Wer einmal lügt, mit dem spricht man nicht.

Klar und modular informieren

Gute Information heißt, die wichtigsten Fakten verständlich und zielgruppenadäquat aufzubereiten. Hierbei geht es nicht allein um Sachinformationen zu technischen oder wirtschaftlichen Projektdetails. Ebenso wichtig ist die Kommunikation des Projektnutzens. Also gleichermaßen: Was genau tun wir, warum tun wir das und wofür ist das gut?

Information ist nur zielführend, wenn sie die Interessen und Verständnisparameter der jeweiligen Zielgruppe berücksichtigt. Fachtexte und Gutachten sind für Experten geeignet wie auch für diejenigen, die sich detailliert einarbeiten möchten. Die meisten Bürger sind jedoch keine Experten und brauchen es auch nicht zu sein. Hier muss die Information klar und allgemeinverständlich aufbereitet werden. Das verlangt die Fähigkeit und den Mut, komplexe Sachverhalte anschaulich darzustellen. Das ist inhaltlich nicht einfach. Und das fällt insbesondere Ingenieuren, Technikern, Juristen und Wirtschaftsexperten oft nicht leicht. Aber ein Text, der im Sprachniveau und -gestus einen falschen Ton anschlägt, schadet der Projektkommunikation. Er schafft Distanz statt Vertrauen. Gute Information inszeniert nicht, wie klug und fachlich präzise man ist – sondern zeigt, wie gut man die Interessen und Perspektiven der Menschen versteht.

Für die umfassende Information eines größeren Spektrums unterschiedlicher Zielgruppen ist es hilfreich, das Informationsangebot modular aufzubauen:

1. einfache und verständliche Information für den interessierten Laien
2. vertiefende Information für Stakeholder aus Politik, Behörden und Medien sowie für alle Bürgerinnen und Bürger, die ein stärkeres Themeninteresse haben
3. Fachtexte und technische Gutachten für Experten.

Im Dialog: Perspektiven austauschen – und möglichst annähern

Information heißt zunächst: Reden. Information ist linear. Dialog dagegen meint Reden und Zuhören, meint unmittelbares Feedback und Reaktion. Dadurch werden die Perspektiven der anderen Seite, deren Motive, Interessen und Sorgen verständlich. Dialog ermöglicht einen wichtigen Perspektivenwechsel – und im Idealfall eine Annäherung der Sichtweisen.

Aber auch hier gilt es, realistisch zu bleiben. Wurde Dialog früher meist unterschätzt, wird er jetzt teils überfrachtet und überschätzt. Daher

sollte man sich darüber klar sein: Projektkenntnis und -verständnis sind häufig nicht das größte Problem. Emotionale und sachliche Betroffenheiten sind es. Und diese persönlichen Betroffenheiten, sei es durch die „Verschandelung der Aussicht“, den Wertverlust einer Immobilie oder Sorgen um Gesundheitsgefahren, lassen sich weder wegdiskutieren noch wegdialogisieren. Hier stößt auch der vorbildlichste Nachbarschaftsdialog an Grenzen. Denn so schön etwa die Idee der Energiewende ist – einen Strommast, ein Biokraftwerk oder eine Windkraftanlage möchte kaum jemand in der Nachbarschaft. Ebenso will zwar eine große Mehrheit der Deutschen weiter mit Flugzeug und Bahn mobil sein, aber dennoch mobilisiert sich erbitterter Widerstand beim Ausbau von Schienennetzen oder Start- und Landebahnen.

Verständnis von Emotionen und Respekt

Dass auch der beste Dialog nicht automatisch zu Akzeptanz führt, hat oftmals eine sehr menschliche Ursache: Angst. Die mag, objektiv betrachtet, unangemessen und wissenschaftlich abwegig anmuten. So haben viele Menschen Angst vor Spinnen oder Haien. Diese Angst geht kaum auf reale – und in diesem Sinne: objektive – Gefahren zurück. Aber das macht die Angst nicht weniger real und wirksam.

Wissenschaftlich ist ein Risiko messbar mit Kriterien wie Eintrittswahrscheinlichkeit und dem potenziellen Schadensumfang. Aber das überzeugt niemanden, der Angst hat. Etwa bei einem größeren Bau- und Infrastrukturprojekt. Jede Versachlichung und Aufklärungsbemühung bestätigt hier nur: „Da ist ein Problem.“

Das heißt nicht, dass Ängste nicht ernst genommen werden müssen. Im Gegenteil! Auch wenn sie nicht objektivierbar sind, bleiben sie subjektiv bestimmend. Sie prägen die Wahrnehmung und Bewertung eines Vorhabens. *Emotionen sind das meist unterschätzte, weil am wenigsten planbare Moment im Dialog.*

Was folgt daraus? Unbeirrt weiter informieren – in der diffusen Hoffnung, dass die sachliche Beteuerung irgendwann beruhigend wirkt? Tapfer zuhören, damit die Bürger sich verstanden fühlen? Ist das alles, was Dialog leisten kann? Nicht ganz. Denn Ängste kann man, zumindest zum Teil, erfolgreich abbauen, sofern man die Menschen aktiv einbindet, Vertrauen schafft und ihnen Brücken baut, damit sie sich ein Projekt „zu eigen“ machen. Aber ebenso wichtig ist es, den Bürgerinnen und Bürgern den Nutzen des geplanten Projekts deutlich zu machen. Nur wenn der Nutzen klar ist, erscheinen subjektiv wahrgenommene Risiken vertretbar.

Das heißt allerdings auch: Falls die Anwohner eines Infrastruktur-

projekts Sorgen und Ängste haben, durch das Projekt jedoch keinen eigenen Nutzen sehen, so wird es für die Kommunikation schwierig. In diesem Falle können Ausgleichsmaßnahmen geschaffen oder ein gezieltes wirtschaftliches und kulturelles Engagement vor Ort aufgebaut werden, um einen Nutzen für die Menschen vor Ort herzustellen.

Kontinuität und Glaubwürdigkeit

Vertrauen lässt sich nicht durch einen Kickstart, sondern nur durch Kontinuität gewinnen. Vertrauen braucht Zeit, um zu wachsen. Hierfür ist es wichtig, das Gespräch wieder und wieder anzubieten und geduldig zu führen. Der Vorhabensträger muss verlässlich vor Ort sein und Präsenz in den Gemeinden zeigen, die von einem Projekt berührt werden. Kontinuität meint nicht nur Kontinuität in der Information, sondern ebenso: Kontinuität der Ansprechpartner. Ein fester Referent als Kontaktperson, ein lokaler Pressesprecher wie auch die Einrichtung einer Bürgerhotline und einer persönlichen Bürgersprechstunde können hier wichtige Mittel sein.

Wie dringend es ist, zunächst Vertrauen aufzubauen, und wie weit der Weg dahin für viele Unternehmen ist, zeigt eine Umfrage, die das Forschungsinstitut Forsa im Oktober 2013 in NRW durchgeführt hat.² Demnach glauben nur 23 Prozent, dass Unternehmen, die ein Projekt planen, glaubwürdige Informationen liefern. Zum Vergleich: den Medien vertrauen hier immerhin 59 Prozent und den Umweltverbänden sogar 63 Prozent.

Damit die Ansprechpartner eines Infrastrukturprojekts vor Ort ernstgenommen werden und Vertrauen aufbauen können, ist es wesentlich, dass sie eine entsprechende Verhandlungskompetenz haben. Dass sie also nicht nur Anregungen aufnehmen können, sondern auch Zusagen abgeben. Zusagen, die von den anderen Unternehmensbereichen eingehalten werden und die Glaubwürdigkeit des Ansprechpartners verlässlich fundieren.

Bürgerinnen und Bürger beteiligen

Ein guter Dialog erweitert die Sicht des Projektträgers und verändert dessen Perspektive. Das hat oftmals Einfluss auf die weitere Projektgestaltung. Aber erst wenn dieser Einfluss *bewusst gewollt und aktiv*

gesucht wird, kann von einer wirklichen Beteiligung der Öffentlichkeit gesprochen werden. Die Meinungen und Anregungen der Menschen müssen nicht nur gehört, sondern gezielt in die Projektgestaltung eingebunden werden. Die Erfolgsgrundlage künftiger Infrastrukturvorhaben liegt also in einer Bürgerbeteiligung, die weit über das hinausgeht, was bis vor Kurzem noch in der Öffentlichkeitsarbeit und Nachbarschaftskommunikation praktiziert wurde.

Diese Erkenntnis – dass eine systematische Beteiligung gebraucht wird – ist nicht ganz neu, aber sie ist gerade dabei, sich zu verfestigen und zu institutionalisieren. Sie ist bereits in Gesetzform eingeflossen.³ Große Behörden wie das Bundesverkehrsministerium haben Leitfäden dazu veröffentlicht.⁴ Der VDI hat mit der Richtlinie VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ weitere Maßstäbe gesetzt.⁵

Information und Dialog sind das Kerngeschäft der Kommunikation. Aber spätestens bei der Beteiligung der Bürger ist mehr als nur Kommunikation gefragt: hier müssen alle zuständigen Bereiche des Unternehmens sich bewegen, von der obersten Leitung über die Planung bis zu den umsetzenden Abteilungen. *Dialog ermöglicht Akzeptanz, aber nur Kompromisse schaffen Akzeptanz.* Kommunikation kann diesen Prozess anstoßen, die Basis bereiten. Einen entscheidenden Rest müssen dann aber andere Unternehmensbereiche im Zusammenspiel leisten.

Gemeinsam Gestalten – auch wenn Dissens bleibt

Bürgerbeteiligung bedeutet die aktive Suche nach Anregungen, die in die Planungen eingearbeitet und zu einer Verbesserung der Planungen verwendet werden können. Diese Beteiligung sollte spätestens da einsetzen, wo es im Planungsprozess etwas mitzugestalten gibt: nämlich bei der Bewertung von Planungsmöglichkeiten und der Suche nach Alternativen. Also deutlich vor Antragstellung und Beginn des offiziellen Verfahrens.

Grundsätzlich wollen die Bürger eine solche Beteiligung. Beispiel: Ausbau der Stromnetze. Mehr als zwei Drittel (69 Prozent) der Deutschen meinen, es sollte beim Ausbau der Netze sehr darauf geachtet werden, die Öffentlichkeit an den Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beteiligen. So das Ergebnis einer Umfrage, die

² Siehe: www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDF/Pressemitteilungen/DsZ_Pressegrafiken_131114.pdf (S. 6, zuletzt abgerufen am 11.12.2014)

³ „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (PlVereinG), Bundesgesetzblatt Nr. 26 vom 06.06.2013, S. 1388.

⁴ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Berlin 2014). „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“.

⁵ Verein Deutscher Ingenieure (Düsseldorf 2014). Siehe auch: www.vdi.de/karriere/vdi-7000/.

Forsa im März 2014 im Auftrag des Übertragungsnetzbetreibers TenneT durchgeführt hat.⁶

Die gewünschte Bürgerbeteiligung ist jedoch ein Prozess, der nicht einfach ist. Er muss professionell konzipiert und moderiert sein. Und er wird nicht immer einvernehmlich verlaufen. Das ist aber auch nicht das Ziel. Es geht um das frühzeitige gemeinsame Identifizieren eines gesellschaftlich tragfähigen Kompromisses. Hier ist die Einstellung wichtig, denn: „Der Schlüssel für eine erfolgreiche Einigung in Dialogen insbesondere in der Entscheidungsphase ist die Grundhaltung, dass Konflikte und Kritik nicht als Misserfolge zu bewerten sind, sondern als wertvolle Rückmeldung für die Organisation.“⁷ Notwendig ist ein

und über die wirklichen Verhältnisse zu täuschen versucht, wird man höchstens auf kurze Dauer eine Deeskalation erreichen. Aber zu einem hohen Preis: Denn später werden sich Bürgerwut und politischer Protest nur umso stärker regen.

Für die Projektkommunikation ist es wichtig, tatsächliche Spielräume in der Projektplanung zu haben und diese Spiel- und Verhandlungsräume klar aufzuzeigen. Aber ebenso wichtig ist es, bestehende Grenzen zu benennen. Eine gute Kommunikation gibt sich nicht der Naivität hin, Versprechen zu machen, die aufgrund gesetzlicher, technischer oder ökologischer Rahmenbedingungen nicht eingelöst werden können. Den Bürgerinnen und Bürgern muss klar sein (und durch die Kommuni-



produktiver Umgang mit Dissens, um einen Kompromiss zu erarbeiten, der die Interessensunterschiede bestmöglich ausgleicht.

Ergebnisoffen, aber nicht naiv: Spielräume wie auch Grenzen aufzeigen

Wer etwas zur Diskussion stellt, kann nicht wissen, was am Ende „rauskommt“. Eine Beteiligung ist nur dann wesentlich, wenn sie etwas bewegt. Mit einer Beteiligung dagegen, die nur zum Schein besteht

kation auch klar gemacht werden), dass es bei jedem Infrastrukturprojekt immer auch um eine vernünftige Abwägung zwischen verschiedenen wichtigen – und oft auch konfligierenden – Gütern geht. Und dass viele juristische und technische Rahmenbedingungen nicht von der Organisation selbst gesetzt werden, sondern schlichtweg bestehen. Die Kommunikation muss also gleichermaßen den bestehenden Spielraum und die bestehenden Grenzen verständlich aufzeigen.

⁶ Siehe: www.tennet.eu/de/fileadmin/downloads/news/20140402_FactSheet_Forsa-Umfrage.pdf (S. 3, zuletzt abgerufen am 12.12.2014)

⁷ Verein Deutscher Ingenieure (VDI-Richtlinie VDI 7000, Entwurf 2013, S. 36).

Im Überblick: Information – Dialog – Beteiligung

Die folgende Tabelle leistet einen zusammenfassenden Blick auf die drei aufeinander aufbauenden Kommunikationsebenen Information, Dialog und Beteiligung.

| | Information | Dialog/Konsultation | Beteiligung |
|------------------------------|--|--|--|
| | Anspruchsgruppen werden über Projektdetails sachlich in Kenntnis gesetzt. | Anspruchsgruppen können sich im Gespräch äußern und Fragen stellen, werden über Meinungen und zu Ideen befragt. | Anspruchsgruppen gestalten die Projektplanung mit und werden um konkreten Input gebeten. |
| Kernpunkte | Informationen sollten immer komplett, transparent, wahrhaftig und verständlich sein. Sie sollten neben den grundlegenden Projektdetails und dem Projektnutzen auch eventuelle Beschränkungen, unabänderliche Rahmenbedingungen und Organisationszwänge klar und begründet darlegen. | Der Projektträger kann sich durch den Dialog ein Bild über Kritikpunkte und Problematiken verschaffen. Und er kann eine persönliche Vertrauensbeziehung zu den Gesprächspartnern aufbauen. Es muss von Anfang an deutlich sein, inwieweit im Gespräch geäußerte Meinungen in der Projektplanung berücksichtigt werden (können), also welche Einflussmöglichkeiten es gibt. | Stakeholder werden eingeladen, sich an der Planung zu beteiligen: durch die Erarbeitung von Bewertungskriterien und Planungsalternativen sowie Lösungs- und Kompromissvorschlägen. Beteiligung baut auf Information und Konsultation auf. Sie ist die stärkste und wesentlichste Art der Einbindung externer Stakeholder. |
| Formate | <ul style="list-style-type: none"> • Website • Broschüren • Fakten- und Positionspapiere • Grafiken, Visualisierungen, Zeitstrahl • Newsletter • Animationen und Videos | <ul style="list-style-type: none"> • Meinungsforschung (quantitativ/qualitativ) • Interviews • Abfrage Stellungnahmen (schriftlich/mündlich) • Telefonhotline • Feedbackformulare Online • Social Media • Bürgerversammlungen • Lokale Dialogveranstaltungen/Roadshow • Bürgerbüros und Bürgersprechstunden | <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsgruppen • Beiräte • Werkstätten/Planungsgruppen • Online-Beteiligungsformate • Formulare, z.B. mit Karten zum Einzeichnen von Alternativvorschlägen |
| Art der Kommunikation | Linear: Kommunikation nur in eine Richtung. Klare Rollentrennung zwischen Botschaftensender und -empfänger. | Zweidimensional. Zuhören hier ebenso wichtig wie Reden. Aber ohne verpflichtende Verhaltensänderung der Organisation. | Symmetrisch. Kommunikation mit Verhaltensänderung auf beiden Seiten. |

Fazit: Eine neue Kommunikationsära – mit offenem Ausgang

Die Form der Beteiligung, wie sie zunehmend bei großen Infrastrukturprojekten praktiziert wird, bedeutet eine Zeitenwende für das Management von Kommunikation.

Selbstverständlich ist – und bleibt – Öffentlichkeitsarbeit eine zumeist zielgerichtete Auftragskommunikation. Es geht um die Wahrung der Interessen einer Organisation. Die Kommunikation ist nicht unparteilich oder neutral. Und das ist auch legitim. Durch die oben skizzierte Form von wirklicher Beteiligung der Anspruchsgruppen auf fundierter Informationsbasis wird aber in großen Infrastrukturprojekten erstmals der Versuch unternommen, von einer bloßen Überzeugungsarbeit zu einem gleichberechtigten Dialog und zu realer Teilhabe zu kommen. Die PR- und Kommunikationstheorien des 20. Jahrhunderts, die in ihren Modellen eine symmetrische Zwei-Wege-Kommunikation zwischen gleichberechtigten Gruppen forderten, füllen sich somit erstmals mit Leben. Die PR löst ihr Versprechen ein – indem ein vormals primär theoretischer Anspruch zur kommunikativen Praxis wird.

Diese Form des Kommunikationsverständnisses wird sich auch auf andere Kommunikationsvorhaben ausweiten. Und zwar bei allen Projekten, die eine große soziale Relevanz besitzen und deren Träger eine breit getragene gesellschaftliche Legitimation benötigen.

Eine übergeordnete „Akzeptanz“, warum ein Vorhaben oder Projekt generell gut ist, mag hierbei oft vorhanden sein. So ist fast jeder

überzeugt: Deutschland braucht Flughäfen, Industrieanlagen, Bahnhöfe, grüne Energie und leistungsfähige Stromtrassen. Aber die persönliche Akzeptanz der Anwohner ist damit keineswegs sicher. Und sie kann auch durch den besten Dialog nicht verlässlich gewonnen werden. Denn Dialog allein ändert Betroffenheit nicht. Ein guter Dialog kann den Nutzen eines Projekts in den Fokus rücken, aber den Nutzen nicht selbst schaffen. Anders gesagt: Gute Kommunikation kann helfen, aber nicht retten. Sie kann nicht ungeschehen machen, was in technischer Planung und konkreter Umsetzung verweigert oder falsch gemacht wird. Sie kann nicht ändern, was aufgrund externer Sachzwänge manchmal nicht zu ändern ist.

Das sind die Grenzen von Dialog und Beteiligung. Aber ebenso klar ist deren positive Bedeutung. Mehr noch: deren Notwendigkeit. Nur wer die Sorgen und Sichtweisen der Menschen ernst nimmt und sich für deren Belange ernsthaft engagiert, kann noch auf gesellschaftliche Akzeptanz hoffen.

Es gilt daher, beide Seiten – Chancen und Grenzen – im Blick zu behalten. Ein Vorhaben ohne aufrichtigen Dialog ist zum Scheitern verurteilt. Aber die Erwartung an die Kommunikation muss realistisch bleiben. Es geht nicht um die Erreichung eines „idealen“ Zustandes. Der Kompromiss – ein gemeinsamer Modus Operandi – muss das Ziel sein. Nicht das Ideale, sondern das situativ Mögliche.

Ohne Dialog ist ein Scheitern sicher. Mit Dialog ist ein Gelingen möglich.

navos – Public Dialogue Consultants

Berlin

Kurfürstenstraße 87
D-10787 Berlin
Fon +49 (0) 30 / 467 24 25-0
info@navos.eu | www.navos.eu

Düsseldorf

Volmerswerther Straße 41
D-40221 Düsseldorf
Fon +49 (0) 211 / 96 08 17-0
info@navos.eu | www.navos.eu