

Keynote NRW-Infrastrukturforum 2018

#vorankommenNRW: Bürger beteiligen. Schneller planen. Intelligenter bauen.

Essen, 4. Juli 2018

Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg / Hochschule Osnabrück

#So nehmen wir die Menschen mit

Redemanuskript

Sehr geehrter Herr Minister Wüst, sehr geehrte Damen und Herren,

Wie kann es gelingen, die Bürgerinnen und Bürger bei der Planung und Umsetzung Ihrer Infrastrukturprojekte mitzunehmen? Dieser Frage will ich aus zwei Perspektiven meines Berufslebens nachgehen: Einerseits als langjähriger Kommunikationsberater, der stets versucht hat, zusammen mit seinen Kunden Kommunikationsprobleme zu lösen. Andererseits als kritisch reflektierender Wissenschaftler, der zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung forscht und so einen Überblick zum Forschungsstand in diesem Feld gewinnen konnte.

Sie alle, insbesondere die Vorhabenträger unter Ihnen, kennen die vielfältigen Herausforderungen, Akzeptanz für Ihre Projekte zu gewinnen. Ich greife hier nur kurz vier heraus:

1. Gemeinwohl und Einzelinteressen ringen miteinander: Die Auseinandersetzung um das „Ob“ und das „Wie“ von Infrastrukturprojekten findet stets in einem Spannungsfeld von Gemeinwohl und Einzelinteressen statt. Dem gesellschaftlichen Nutzen von Infrastrukturmaßnahmen wie z.B. kürzere Fahrzeiten, geringere Emissionen und wirtschaftlicherer Verkehr stehen individuelle Risiken Betroffener gegenüber: Beispielsweise der Wertverlust von Immobilien, gesundheitliche Schäden durch Emissionen oder die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. In diesem Kontext Bürger vorschnell als sogenannte NIMBYs (Not In My Backyard) zu diskreditieren, die Projekte lediglich in

ihrer Nähe ablehnen und somit illegitime Eigeninteressenvertreter seien, greift zu kurz.

2. Hater, Faker & Bots erschweren die sachliche Diskussion: Die sozialen Medien erleichtern es heute jedem, sein Anliegen einer breiten Öffentlichkeit kund zu tun. Ob dies zu einem besseren öffentlichen Diskurs relevanter Themen geführt hat, ist fraglich. Sogenannte *Hater* bringen mit ihren verbalen Entgleisungen eine neue Schärfe in Auseinandersetzungen. *Faker* lancieren Falschmeldungen und leugnen selbst wissenschaftlich fundierte Fakten. Ein sachlicher Diskurs wird so unmöglich. *Social Bots* als automatisierte Programme posten, liken, kommentieren und chatten auf Facebook oder Twitter. Sie schaffen damit Meinungstrends, hinter denen unmittelbar keine Menschen stecken. Klassische Offline-Medien greifen bisweilen deren Inhalte auf und erwecken so den Eindruck, als spiegle der Protest im Netz, aber auch der auf der Straße, die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung wieder.

3. Die Politik unterliegt einem Legitimationsverlust: Das Vertrauen in die Entscheidungen gewählter Politiker sinkt. Gesetzlich vorgeschriebene Genehmigungsverfahren werden heute von vielen Bürgern nicht mehr hinreichend akzeptiert. Gleichzeitig steigt das Teilhabebedürfnis. Mehr als drei Viertel der Deutschen wollen ihre Sicht darlegen und mitdiskutieren können, bevor Kommunalvertreter sie betreffende Entscheidungen fällen. Und rund zwei Drittel wollen, dass getroffene politische Entscheidungen bei mehrheitlicher Bürgerkritik im Nachhinein korrigiert werden. Auch deshalb findet heute oftmals eine vorgelagerte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Als Frühwarnsysteme für Vorhabenträger speisen die Bürger ihre Kompetenzen mit in den Planungsprozess ein, in der Hoffnung, konfliktärmere und damit beschleunigte Verfahren zu ermöglichen.

4. Erst mitmachen, wenn es schon fast zu spät ist – das Beteiligungsparadoxon: Bürgerinnen und Bürger sind zu Beginn eines Planungsprozesses trotz höherer Einflussmöglichkeit weniger motiviert, sich aktiv zu beteiligen. Sie erkennen zu einem frühen Zeitpunkt ihre konkrete Betroffenheit noch nicht und bleiben passiv. Sobald sie später ihre Betroffenheit erkennen, bestehen meist nur geringere Einfluss- und

Gestaltungsmöglichkeiten. Hier gilt es auf eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ auch weniger kritischer Gruppen hinzuwirken.

Vor ein paar Tagen war ich in Niedersachsen beim Vorstand einer Initiative, die sich für den vierspurigen Ausbau einer Bundesstraße einsetzt. Der Verein will den sonst eher stillen Befürwortern eine Stimme geben. Ähnliches gibt es ja auch hier (z.B. Lückenschluss A46). Die betroffenen Landkreise, alle Gemeinden entlang der Strecke, Unternehmen, Verbände, Vereine und Kammern sowie zahlreiche Privatpersonen haben sich dort organisiert. Man wollte mit mir über die Kommunikation des Vereins diskutieren.

In Vorbereitung auf das Treffen habe ich mir deren Aktivitäten angesehen: Sie haben eine professionelle Internetseite, Sie nehmen an Info-Märkten zum Projekt teil, kommunizieren mit Medienvertretern, schicken Mitglieder in Diskussionssendungen, verteilen Flyer an die Anwohner. Die Landkreise führen im Vorfeld des Feststellungsentwurfs mit jedem betroffenen Haus- und Grundstückseigentümer Gespräche darüber, was geplant ist und wie man eventuell individuelle Lösungen finden kann.

Bei der Stakeholderanalyse habe ich festgestellt, dass von fast allen Seiten Zustimmung zum Projekt kam: Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik sowie -verwaltung stehen hinter dem Projekt, auch Wirtschaft, Verbände, Kammern und Vereine. Lediglich eine Bürgerinitiative betroffener Anwohner versucht das Projekt zu verhindern. Und natürlich wehrten sich einige Landwirte dagegen, dass ihre Äcker künftig von einer vierspurigen Trasse durchtrennt würden. Selbst die Medien berichten neutral bis wohlwollend. Bei der Themenanalyse konnte ich sehen, dass der Verein zu fast allen Themen wie Umwelt, Verkehr, Gesundheit, Recht, Ökonomie und Gesellschaft plausible Antworten hatte. Deshalb konnte ich mir die Frage nicht verkneifen: *„Wo ist Ihr Problem?“* Im Gespräch wurde deutlich, dass man die Lage gerne im Griff haben und keine Fehler machen wolle, weil man Respekt vor dem Bürgerprotest habe. Auch war bei einer Diskussionssendung die Gegenseite argumentativ stark aufgetreten. Dieses Beispiel macht deutlich, dass es

hinsichtlich der Risikokommunikation solcher Projekte trotz guter Vorbereitung nach wie vor eine große Verunsicherung der Akteure gibt.

Zentrale Prinzipien

Wie kann nun aus der Perspektive der Vorhabenträger diesen Herausforderungen begegnet werden? Dies will ich im Folgenden anhand elf zentraler Prinzipien aufzeigen: Kommunikative, strukturelle und strategische Grundprinzipien. Den Fokus richte ich dabei auf die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Vorfeld formaler Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Vorweg die gute Nachricht: Das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung ist mittlerweile intensiv beforscht worden. Zahlreiche Studien analysierten die Vorgehensweisen der Vorhabenträger, der Politik, der Medien sowie der Bürgerinitiativen, ermittelten die Erwartungen der Bürger und leiteten daraus Erfolgsfaktoren ab. Diese Befunde fanden Eingang in zahlreiche Handbücher und Leitlinien. Besondere Akzeptanz bei Projektplanern finden die sehr gut strukturierten Richtlinien des Vereins Deutscher Ingenieure: Die VDI-Richtlinie 7000 zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten und die Richtlinie 7001 zur Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Die hohe Akzeptanz der VDI-Richtlinien liegt vermutlich daran, dass Ingenieure sich eher von Ingenieuren etwas sagen lassen. Somit liegen heute detaillierte Handlungsvorschläge zum Prozessablauf bei Beteiligungsverfahren vor. Ein Teil davon findet sich in meinen folgenden Ausführungen wieder.

Ich starte zunächst mit den kommunikativen Grundprinzipien:

1. Prinzipien für Verständigung: Kommunikation spielt im öffentlichen Raum eine zentrale Rolle, um gesellschaftliche Legitimität für Infrastrukturprojekte auszuhandeln. Die Kommunikation kann nur dann als funktionierende Verständigung zwischen Vorhabenträgern und Bürgern erfolgreich sein, wenn beide Seiten A) *verständlich* miteinander reden, z.B. komplexe Sachverhalte wie Trassenverläufe anschaulich darstellen, B) ein *geteiltes Wissen* über Sachverhalte haben, also beide Seiten

beispielsweise unter Lärmschutzmaßnahmen das Gleiche verstehen, C) sich nicht über ihre *wahren Absichten* täuschen, z.B. nicht mit geschönten Visualisierungen geplanter Bauten die Betroffenen beschwichtigen, und D) das *legitime Interesse* für ein Infrastrukturprojekt darlegen, also die gesellschaftliche Relevanz und Rechtfertigung für das „Ob“ eines Projektes thematisieren. Wenn diese Punkte eingehalten werden, auf beiden Seiten, kann Kommunikation als Verständigung gelingen. Entsprechend gelten die üblichen Grundsätze für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung: Transparenz der Akteure, Transparenz der Interessen, Transparenz der Ziele und Transparenz der Prozesse.

2. Zeigen Sie, dass Sie kommunizieren wollen und nicht müssen: Es ist wichtig, eine innere Haltung für frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln. Die Bürgerinnen und Bürger haben feine Antennen dafür, ob Sie mit ihnen sprechen, weil Sie eine gemeinsame, gute Lösung suchen. Oder ob Sie mit ihnen sprechen, weil es das Gesetz so verlangt. Das schafft Widerstände. Suchen Sie daher selbst frühzeitig und kontinuierlich den Dialog. Und respektieren Sie die Emotionen der Menschen. Emotionen sind real und wirksam. Sie prägen die Wahrnehmung und Bewertung des Vorhabens. Und selbst die Furcht vor möglichen Risiken für Umwelt und Mensch mit einer minimalen Eintrittswahrscheinlichkeit ist real – auch wenn es den Ingenieuren unter Ihnen manchmal schwerfallen mag, dies nachzuvollziehen. Demonstrieren Sie Wertschätzung Ihres Gegenübers!

3. Zuhören als Aufgabe: Sammeln Sie Anregungen und Kritik der Bürgerinnen und Bürger über Beteiligungsscopings, Info-Märkte, moderierte Online-Dialoge oder Social Media Monitoring. Dies ermöglicht es Ihnen, Erwartungen relevanter Stakeholder in die Organisation einzuspeisen und damit die Ausgestaltung der Projekte weiterzuentwickeln. Betroffene Bürger wünschen sich bei Projekten ein Bürgerbüro vor Ort mit gleichbleibenden Ansprechpartnern. Von denen erwarten sie einen würdevollen, freundlichen und respektvollen Umgang auf Augenhöhe, in dem Nöte, Sorgen und Befürchtungen aufgegriffen werden, Verständnis und Unterstützung gezeigt sowie empathisch kommuniziert wird. Das Vertrauen in Projektverantwortliche als positive

Erwartungshaltung kann die Projektakzeptanz befördern. Und interpretieren sie die Aussagen der Beteiligten immer auch im Verständnis derer jeweiligen Rollen.

Damit kommen wir zu den strukturellen Prinzipien:

4. Kommunikation muss integraler Bestandteil des

Projektmanagements sein: Erfahrene Vorhabenträger wie die Stromnetzbetreiber oder die Deutsche Bahn beim Netzausbau haben strukturelle Veränderungen vorgenommen. Projektleiter werden in Kommunikation geschult, Kommunikatoren in Projektwissen. Die Projektleitung wurde verpflichtet, das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung in das Projektmanagement zu integrieren, so wie es die VDI-Richtlinie 7000 vorsieht. Öffentlichkeitsbeteiligung wird damit als vollwertiger Bestandteil des Projektmanagements, als fester Planungsschritt zur Qualitätsoptimierung etabliert, und nicht als flüchtiger Trend oder schlichter Akzeptanzbeschaffer. Eigene Regelwerke in Form von Handbüchern helfen dies verbindlich abzusichern. Somit können Stakeholder-Erwartungen frühzeitig in Projekte einfließen. Akzeptanz und Legitimation der Infrastrukturvorhaben werden damit zunehmend dezentral und projektspezifisch gewonnen.

5. Beteiligungsbudget sicherstellen: Die Öffentlichkeitsbeteiligung braucht Ressourcen. Ob das ein, drei oder fünf Prozent des Projektbudgets sein sollen, sei dahingestellt. Kompetentes Personal für dezentrale Projektkommunikation, das fest in die Planungs- und Entscheidungsgremien der Projekte eingebunden ist, kostet Geld. Kommunikationsmedien wie Internet, Plakate und Bürgerveranstaltungen kosten Geld. Auch spezialisierte Partizipations-Dienstleister als operative Helfer kosten Geld. Entsprechend sind – auch bei Kommunen – personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und Kompetenzen zu stärken, um übergeordnete Ziele regional umsetzen zu können.

Jetzt komme ich zu den strategischen Prinzipien

6. Politische Leitplanken sicherstellen: Es ist wichtig, dass sich die Landes- und Kommunalpolitik vor Ort für die Bürger erkennbar als Befürworter politisch gewollter Infrastrukturprojekte zeigt. Mein Negativbeispiel ist das Foto der Grundsteinlegung zu Stuttgart 21 im September 2016. Keine Bundeskanzlerin, kein Bundesverkehrsminister, kein Ministerpräsident, kein Landesverkehrsminister, nicht einmal der Oberbürgermeister ist auf dem Foto zu sehen. Alle mussten „*aus terminlichen Gründen*“ absagen. Bahnchef Rüdiger Grube versuchte dies dann mit der zweiten Reihe wegzulächeln. Solche Signale werden von den Bürgerinnen und Bürgern aufgenommen und schwächen die Akzeptanz der Projekte. Daher muss sich die Politik klar zu Projekten bekennen und auch bei ungemütlichen Diskussionsterminen Gesicht zeigen. Dies stützt die gesellschaftliche Legitimation der Projekte.

7. Erwartungsmanagement betreiben: Bürgerinnen und Bürger werden zur „Bürgerbeteiligung“ eingeladen und wundern sich dann, wenn sie dort nur informiert, bestenfalls angehört, geschweige denn aktiv beteiligt werden. Dies führt zu Unmut. Erwecken Sie mit schwammigen Überbegriffen wie „Bürgerbeteiligung“ keine falschen Erwartungen. Ein Infomarkt informiert die Bürger und greift bestenfalls deren Anregungen auf. Ein Online-Dialog muss ein Dialog sein, also auch Antworten auf alle Fragen liefern. Eine Planungswerkstatt erlaubt es, sich aktiv in die Projektplanung einzubringen. Aber auch die Spielregeln und Gestaltungsräume während des Beteiligungsprozesses sind offen zu legen, Beteiligungsgremien wie Foren, Arbeitsgruppen oder runde Tische sind in ihren Aufgaben und Kompetenzen klar zu beschreiben. Möglichkeiten und Grenzen von Maßnahmen wie Kommunalkonferenzen oder Vor-Ort-Termine sind zu erläutern.

8. Auf Augenhöhe kommunizieren: Struktur beeinflusst Handlung. Die klassische Informationsveranstaltung in der Mehrzweckhalle, bei der

Projektplaner und Politik auf dem Podium saßen und von oben herab die Bürgerinnen und Bürger mit ersten Informationen versorgten, erwies sich als problematisch. Der Aufbau „die da oben“ und „wir da unten“ schaffte von vornherein Konfrontation. Diese Formate boten zugleich den Bürgerinitiativen die Gelegenheit, auf großer Bühne ihre Positionen als „David gegen Goliath“ zu inszenieren und unentschlossene Bürger für sich zu gewinnen. Aus diesen Gründen haben sich in den letzten Jahren Infomärkte etabliert, bei denen an verschiedenen Ständen unterschiedliche Aspekte der Projekte in Vieraugengesprächen oder kleinen Gruppen erläutert und diskutiert werden. Und wenn Sie mutig sind, gestehen Sie sogar den Bürgerinitiativen einen eigenen Infostand zu und lassen sie nicht nur vor den Toren des Veranstaltungsortes protestieren.

9. Bauprojekte digitalisieren und visualisieren: In der Bürgerbeteiligung sind insbesondere bei emotionalen Debatten glaubwürdige, verständliche und akkurate Visualisierungen zentral. Komplexe Informationen werden so leichter zugänglich: Interaktive Karten, computerspielähnliche Bauwerksimulationen, Begehung in Virtual Reality oder bei Ortsbegehungen Einblendungen von Bauwerken auf dem Smartphone bei „Augmented Reality“. Ein Forschungsprojekt in Baden-Württemberg erstellte 2017 einen Leitfaden für deren Anwendung. Zentrale Befunde waren u.a.: Benutzen Sie klare, korrekte und verständliche Visualisierungen, also keine werblichen Inszenierungen. Sprechen Sie vorab mit den Bürgern ab, welche Fragestellungen und Standorte von Interesse sind. Halten Sie sich an Planungsunterlagen und erfinden möglichst wenig dazu. Erläutern Sie die wichtigsten Bildparameter (Standort, Zeitpunkt, Herkunft Datensatz, ...). Insgesamt erweisen sich Visualisierungen als Technologien mit Potenzial, die altersübergreifend auf große Akzeptanz stoßen.

10. Online Partizipation ist Ergänzung, nicht Ersatz: Online-Beteiligung für Bürgereingaben unterstützen die Informationsgewinnung, erleichtern die Abfrage von Eingaben, Anmerkungen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger. Hier gilt es einerseits genügend Personal vorzuhalten, um qualifizierte Antworten auf Fragen geben zu können, andererseits auch Grundsätze menschlicher Kommunikation einzufordern und Kommentare

unterhalb der Gürtellinie auf eigenen Foren zu unterbinden. Online-Beteiligung sollte dabei immer nur Ergänzung sein. Sie ersetzt nicht die vertrauensfördernde face-to-face Kommunikation.

11. Ansprüche relativieren: Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein mühsames Geschäft. Wer – wie beim Projekt Lückenschluss A 46 bereits 40 verschiedene Trassenvarianten vorgeschlagen hat und wieder verwerfen musste, weiß dies. Aber – ich bin dankbar in einem Land leben zu dürfen, in dem ein solch öffentlicher Diskurs möglich ist. Und vielleicht müssen wir unsere Erwartungen nach Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger bisweilen etwas herunterschrauben. Manchmal mag es schon genügen, ein faires Verfahren durchgeführt zu haben und als Projekt toleriert zu werden. Um es mit den Worten eines von uns interviewten Landkreisvertreters zu sagen: *„Es ist ein Scheißergebnis, sorry, aber sie haben sich wenigstens bemüht, den Prozess anständig zu machen.“*

Ich habe versucht, Ihnen eine Vielzahl möglicher Erfolgsfaktoren für das Gelingen von Infrastrukturvorhaben aufzuzeigen. Aber auch ich kann Ihnen nicht pauschal sagen, ob Bürgerworkshops generell eine Bühne für Kritiker sind, oder ob sie zur Versachlichung, zum Druckablassen und zur Einbindung der breiten Mitte beitragen. Ich weiß auch nicht, welche Beschleunigungspotenziale durch bestimmte Maßnahmen möglich sind, so wie es der Deutsche Bahn Vorstand Netzplanung und Großprojekte Prof. Dr. Rompf vor einem Jahr auf einer VDI-Tagung in Berlin vormachte: Optimale interne Prozesse bringen ein halbes bis ein Jahr, Beteiligungsforen bis zu einem halben Jahr, eine digitalisierte Projektplanung und -realisierung ein bis eineinhalb Jahre, optimalere Schnittstellen zu Behörden ein halbes Jahr, und so weiter. Insgesamt konnten so bei der Bahn Projekte um fünf Jahre und mehr beschleunigt werden.

Nein, es gibt keine Pauschallösungen. Jedes Infrastrukturprojekt ist anders, hat eine individuelle Architektur, hat andere technische Herausforderungen, hat andere Umweltbedingungen, hat andere Stakeholder-Konstellationen, hat andere Themen. Auch sind Bürger nicht

gleich Bürger: Ob „Nimbys“, „Fundis“ oder „Neutralos“, ob „anspruchsvolle Informationstypen“, „aktive Dialogtypen“, „nutzenorientierte Gesprächstypen“ oder „verschlossen Heimatverbundene“. Jeder will anders angesprochen werden. Dies macht spezifische Kommunikationsstrategien erforderlich. Auf den Punkt gebracht: Es gibt keinen simplen Masterplan für Beteiligungsprozesse!

Darum ist es so wichtig, eigene Erfahrungen aus Projekten systematisch auszuwerten. Und es ist wichtig, sich mit anderen zu vernetzen und darüber auszutauschen. Dieser gemeinsame Lernprozess führt im Idealfall zu einer Art „evidenzbasierter Öffentlichkeitsbeteiligung“. Darum sind Veranstaltungen wie hier und heute so wichtig. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen gute Gespräche und einen erkenntnisreichen wie anregenden Tag.

Vielen Dank.