



**Berlin Institut
für Partizipation**



ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND KRISENKOMMUNIKATION BEI INFRASTRUKTURVORHABEN

Autorinnen: Dr. Danuta Kneipp, Anja Schlicht

AUTORINNEN



DR. DANUTA KNEIPP leitet beim Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz Transmission GmbH das Fachgebiet Öffentlichkeitsbeteiligung. In früheren Tätigkeiten als Moderatorin und Mediatorin konzipierte und begleitete sie Dialog- und Beteiligungsverfahren in den Bereichen Energieversorgung, Verkehr und Klimaschutz. Miteinander anstatt übereinander reden steht bei ihrer täglichen Arbeit im Mittelpunkt.



ANJA SCHLICHT, geschäftsführende Gesellschafterin von navos, Public Dialogue Consultants, ist spezialisiert auf Unternehmens-, Nachbarschafts- und Krisenkommunikation. Von ihr verantwortete Projekte erhielten zahlreiche Branchenauszeichnungen – national wie international.

Dr. Danuta Kneipp, Anja Schlicht

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND KRISENKOMMUNIKATION BEI INFRASTRUKTURVORHABEN

Dieser Beitrag beleuchtet, warum Beteiligung häufig ähnliche Mechanismen wie die Krisenkommunikation einschließt, wie man diese erkennt und wie man Spielregeln der Krisenkommunikation für eine Optimierung von Beteiligungsprozessen nutzen kann. Zugleich zeigt der Beitrag, an welchen Punkten sich Beteiligung und Krisenkommunikation ganz klar voneinander unterscheiden (müssen). Aufgezeigt werden deshalb auch, wo die Grenzen des Zusammendenkens beider Felder liegen und warum der aufgelöste Widerspruch nicht zu Wahllosigkeit der Mechanismen führen darf.¹

ZUSAMMENSPIEL VON ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND KRISENKOMMUNIKATION

Die Debatte rund um Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung ist differenzierter geworden. Wann Beteiligung sinnvoll genutzt werden kann, welche Erwartungen damit verbunden sind oder auch welche Rollen die unterschiedlichen Akteure in Beteiligungsverfahren haben – wichtige Basisfragen sind geklärt. Es liegen vielfältige Erfahrungsberichte vor und unzählige Leitfäden und Best Practices wurden veröffentlicht. Dennoch wird Beteiligung nach wie vor von vielen als die „eierlegende Wollmilchsau“ gepriesen – beim Straßen- und Schienenbau, bei den großen Stromtrassen oder Windparks, Gas-Pipelines, Logistikzentren und vielem mehr. Leider zu oft nach dem Motto: Unser Projekt gerät ins Stocken, wird öffentlich kritisiert und als nicht notwendig betrachtet. Was tun? Wir beteiligen betroffene Bürger und ein paar andere wichtige Personen, sie können ihre Bedenken und Verbesserungsvorschläge abgeben – dann läuft es wieder rund.

Nach wie vor setzen viele Unternehmen Öffentlichkeitsbeteiligung immer nur dann um, wenn Risiken in der Projektplanung und -umsetzung drohen oder bereits eingetreten sind. Sie versuchen zu heilen mit einem „Medikament“, das eher der Prävention dient. Bei diesem Vorgehen ist vielen nicht bewusst, dass sie die Stakeholder – diejenigen, die sich beteiligen wollen und sollen – häufig unbewusst in eine belastende „Krisensituation“ bringen. Informationen zu einem Vorhaben werden häufig zu spät, per Zufall, zu einseitig oder zu alternativlos dargestellt. Zumindest entspricht dies fast immer der Wahrnehmung auf Seiten der Stakeholder. Die Konsequenz: eine spontane Abwehrreaktion, die auf das Unternehmen zielt und es so in die Enge treibt. Beide Seiten sind in den Krisenmodus versetzt, anstatt durch Beteiligung gemeinsam am Erfolg zu arbeiten.

Deshalb lohnt hier der genauere Blick. Für ein rationales und effektives Beteiligungsverfahren ist es hilfreich, sich diese automatisierten „Krisen-Mechanismen“ auf Seiten aller Akteure vor Augen zu führen.

WAS MACHT EINE ERFOLGREICHE BETEILIGUNG SO SCHWER?

Alle beteiligten Akteure, der Vorhabenträger ebenso wie die Stakeholder, agieren und reagieren in einer Situation, die viele Aspekte der Krisenkommunikation enthält.

Dies zu erkennen ist der erste Schritt, Beteiligung erfolgreich zu gestalten.

1. Kommunikation und Beteiligung beruhen stets auf Interessen

Es ist offensichtlich und doch ein kaum thematisiertes Tabu: jede/jeder, der sich in einem Beteiligungsprozess einbringt, verfolgt eigene Interessen. Zum Teil liegen sie auf der Hand: der Vorhabenträger hat das singuläre Interesse, das Projekt best- und schnellstmöglich umzusetzen. Im stets engen Zeitplan und im Budgetrahmen.

Zum Teil sind sie in der Institution des jeweiligen Stakeholders begründet, wie z. B. bei den Trägern Öffentlicher Belange (TÖB), die sich transparent für ein bestimmtes Schutzgut einsetzen.

Oder sie betreffen Wählereinstellungen im politischen Bereich; oder auch ganz konkrete persönliche Ängste oder wirtschaftliche Nachteile Einzelner.

Der gesamtgesellschaftliche Nutzen eines Projektes ist meist abstrakt und sollte von keinem der Teilnehmer allein für sich in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig gilt: alle konkurrierenden Interessen sind zuallererst einmal legitim.

2. Krisenreaktion der Stakeholder: Das darf doch nicht sein!

Wie reagieren Menschen generell in für sie kritischen Situationen? Die meisten sind schockiert, sie reagieren mit Abwehr und Unglauben, wollen es nicht wahrhaben.

Ein Vorhabenträger tut gut daran, sich vor Augen zu führen, dass so ähnlich die Reaktion auf die erste Ankündigung seines Vorhabens ausfallen wird, den Bau der Industrieansiedlung, der Stromtrasse oder des Krankenhauses. Das eigene Wohl steht über dem Gemeinwohl. Warum sollte etwas mit Folgen für die persönlichen Interessen geändert werden, was vorher doch auch nicht notwendig war? Das kann und darf nicht sein, dafür muss es Alternativen geben!

Je überraschender die Ankündigung und Information zum Vorhaben, desto heftiger und emotionaler wird die Reaktion der Stakeholder ausfallen. Logisch, dass auch das Unternehmen umgehend in den Krisenmodus schaltet.

3. Krisenreaktion des Vorhabenträgers: Das kann doch nicht sein!

Ein Unternehmen, das ein größeres Infrastrukturvorhaben umsetzen möchte, ist generell in einer herausfordernden Situation. Es bestehen immer Zeit- und Budgetdruck, Vorgaben müssen eingehalten werden. Handeln unter permanenter Zeitnot ist zugleich typisch für jede Krise.

Wird ein Vorhabenträger bei der initialen Projektinformation mit emotionalen Abwehrreaktionen der Stakeholder konfrontiert, ist die Reaktion vorhersehbar: Man fühlt sich hilflos, von außen

getrieben, ist häufig verständnislos und reagiert entsprechend abweisend. Kurze Zeit später sucht man (oft übereilt und wenig durchdacht) Alternativen, die den externen Druck mindern und die Situation entspannen sollen.

Die stereotypen Reaktionen beider Seiten schaffen nicht die Voraussetzungen für einen guten und nachhaltigen Beteiligungsprozess. Im Gegenteil, die Akteure finden sich hier oft in einer periodischen Krisensituation wieder, bei der sich kritische Situation wie in einer Spirale wiederholen und dabei kontinuierlich weiter eskalieren.

Bislang werden die beiden Aktionsfelder Krisenkommunikation und Beteiligung weitestgehend als sich widersprechend gesehen: geht es bei ersterem in der externen Meinung – kurz gefasst – darum, Schlimmeres zu verhindern und mit gezielten Maßnahmen der öffentlichen Kritik Herr zu werden, stellt Beteiligung Fragen der Projektplanung in den Mittelpunkt, involviert eine ganze Reihe an Akteuren und setzt Ergebnisoffenheit voraus. Es wird zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten gehandelt. Zumindest auf den ersten Blick: Während Beteiligung eher vorbeugenden Charakter hat, setzt Krisenkommunikation üblicherweise dann ein, wenn der Konflikt bereits offenbar ist.

Unsere Ausführungen zeigen, dass dies inhaltlich wie zeitlich falsch ist. Beide Aktionsfelder sind von Beginn eines Projektes an verknüpft. Folglich können und sollten sie gemeinsam gedacht werden. Es ist offensichtlich, Krisenkommunikation und

Öffentlichkeitsbeteiligung sind gleichermaßen von einem Vertrauensverlust seitens der Bürgerinnen und Bürger und anderer Akteure in Unternehmen, Organisationen oder Institutionen betroffen. Zugleich sind beide Aktionsfelder für die Planung und Umsetzung von Projekten unentbehrlich geworden. Mit einer Grundstimmung der Verunsicherung umzugehen, stellt schließlich für beide Felder eine Herausforderung dar, die nur gemeistert werden kann, wenn der Widerspruch zwischen Bürgerbeteiligung und Krisenkommunikation aufgelöst wird.

PRÄVENTIVE KRISENKOMMUNIKATION FÜR BESSERE BETEILIGUNGSPROZESSE

Wie kann man beide Aktionsfelder „zusammen denken“? Was hilft die obige analytische Betrachtung der aus Krisensituationen bekannten Kommunikationsmechanismen in diesem Prozess? Kurz gesagt: Sie kann helfen, den Automatismus einer periodischen Krisensituation bei einem Infrastrukturvorhaben zu durchbrechen. Es lohnt der Blick auf bekannte Krisen-Taktiken.

Schaut man auf die Spielregeln und das Handwerkszeug der Krisenkommunikation, wird augenfällig, dass diese zu weiten Teilen auch für Beteiligungsprozesse gelten:

- **Bewahren Sie Ruhe!**

Die oberste Regel der Krisenkommunikation ist auch eine der relevantesten für Beteiligungsprozesse. Es gilt, sich nicht von Zeitplänen treiben zu lassen, die jeden Handlungsspielraum von vorneherein unmöglich machen.

- **Sagen Sie stets die Wahrheit.**
Beteiligungsprozesse sind langfristig angelegt. Hier gilt wie in der Krisenkommunikation: Vertrauen, Glaubwürdigkeit und Transparenz sind unabdingbare Grundlagen. Wer dies verspielt, hat verloren. Dies gilt für den Vorhabenträger ebenso wie für die Stakeholder.
- **Verstehen Sie Emotionen, gehen sie darauf ein.**
Stakeholder sollten sich die Zeit nehmen, Beweggründe des Vorhabenträgers zu verstehen, aber auch die möglicherweise konkurrierenden Interessen anderer Stakeholder wahrzunehmen. Vorhabenträger müssen sich mit Sorgen und Ängsten auseinandersetzen, sie ernst nehmen. Teilen Sie nicht nur mit, was die Wissenschaft als Risiko bewertet hat, sondern hören Sie, was die Stakeholder als Risiko sehen.
- **Bereiten Sie sich gut vor.**
Szenarienanalysen sollten keine reine Maßnahme der präventiven Krisenkommunikation sein. Alle Möglichkeiten und Folgen von Planungen und Alternativen für Unternehmen sowie Stakeholder sollten bekannt und analysiert sein.
- **Vermeiden Sie Anschuldigungen und voreilige Schlussfolgerungen.**
Für die Stakeholder wie für den Vorhabenträger gilt: treiben Sie niemanden in die Enge, dies wird eine Reaktion auslösen, die nicht hilfreich ist.
- **Halten Sie sich an Fakten, spekulieren Sie nicht.**
Gerüchte, Hörensagen, Spekulationen erschweren jeden konstruktiven Diskurs und machen Sie unglaubwürdig.
- **Sprechen Sie allgemeinverständlich.**
Gerade für Experten gilt: alle anderen sind keine Fachleute und sie müssen es nicht sein!
- **Kommunizieren Sie frühzeitig.**
Nur dann, wenn Sie sich als Stakeholder frühestmöglich in den Prozess einbringen, können Sie die Planung beeinflussen. Und für Vorhabenträger gilt: je früher, desto besser. Sie wollen die Informationshoheit über Ihr Projekt behalten.
- **Benutzen Sie verschiedene Kommunikationskanäle.**
Sie wollen viele erreichen? Dann müssen zielgruppenadäquate vielfältige Kanäle genutzt werden.
- **Ermöglichen Sie Feedback, seien Sie auf Rückfragen vorbereitet.**
Halten Sie dazu die verschiedenen Kommunikationswege kontinuierlich offen, tauchen Sie nicht ab. Lassen Sie den Informationsfluss nicht abbrechen.
- **Geben Sie keine Informationen „vertraulich“ oder „unter der Hand“ weiter.**
Eine intransparente, selektive Informationsweitergabe an einzelne Stakeholder ist intransparent und unterminiert die Glaubwürdigkeit.
- **Sagen Sie nicht „kein Kommentar“.**
Wer etwas nicht nachvollziehbar erklären kann, ist weder in der Krise noch in Beteiligungsprozessen glaubwürdig.

- **Sorgen Sie für widerspruchsfreie Kommunikation.**

Wer heute a und morgen b sagt, sorgt für Verunsicherung, und dafür, dass künftige eigene Aussagen sicher hinterfragt werden.

- **Intern vor extern!**

Bei allem und für alle gilt: Kommunizieren Sie Dinge immer zuerst intern, bevor Sie sie nach außen tragen. Sowohl für Institutionen, Bürgerinitiativen aber auch den Vorhabenträger gilt: niemand wird gern überrascht von Dingen, die von extern an ihn herangetragen werden. Damit verspielt man notwendiges Vertrauen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der eigenen Organisation.

Werden diese Spielregeln berücksichtigt, lassen sich Qualität und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung steigern. Gleichwohl gelingt dies nur dann, wenn die Grundvoraussetzung guter Öffentlichkeitsbeteiligung gewahrt bleibt, nämlich Klarheit darüber herzustellen, um welche Fragestellung es im Beteiligungsprozess gehen soll.

An dieser Stelle zeigt sich dann auch die Grenze des Zusammendenkens beider Kommunikationsbereiche. Denn sie haben per se separate Aufgaben und Rollen, die relevant sind und bleiben.

NEUE ANFORDERUNGEN AN VORHABENTRÄGER

Wer derzeit in Deutschland (aber auch in anderen europäischen Ländern) ein Infrastrukturvorhaben planen und umsetzen möchte, kommt um Maßnahmen der

Öffentlichkeitsbeteiligung kaum herum. Häufig sind sie, wie im Stromleitungsbau, formell vorgeschrieben. Mehr noch: die meisten Vorhabenträger haben erkannt, dass sie durch die gezielte und rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, also vor allem auch der betroffenen Bürger, ihre Projektplanungen verbessern und wichtige Hinweise berücksichtigen können. Öffentlichkeitsbeteiligung soll zu einer besseren Planung beitragen.

Dabei haben die Maßnahmen, mithilfe derer die Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt wird, im Kern einen gestaltenden Charakter, anders als jene der Krisenkommunikation. Beispielsweise können im Rahmen von Fachgesprächen, Runden Tischen oder Bürgerkonferenzen sowie Dialogmärkten einerseits Informationen zu den anstehenden Infrastrukturplanungen vorgestellt und erläutert werden. Andererseits werden, wenn vorhanden, Planungsspielräume genutzt, um entlang der Hinweise aus der Öffentlichkeit, Infrastrukturen so verträglich wie möglich für Mensch und Natur sowie insgesamt nachhaltig umzusetzen.

Es geht also um den frühzeitigen, aber vor allem rechtzeitigen Austausch von Informationen und Hinweisen. Ergebnis können punktuelle Planungsveränderungen sein oder im Einzelfall neue Planungsalternativen. Je nach Vorhaben, kann es dabei um das gemeinsame Gestalten gehen, noch ehe der durch die jeweilige Genehmigungsbehörde zu führende Abwägungs- und Entscheidungsprozess begonnen hat.

Es wäre jedoch naiv zu denken, dass mit einem guten gestaltenden Beteiligungsprozess Maßnahmen der Krisenkommunikation obsolet werden.

In einer integrierten Projektplanung werden sowohl die Spielräume für eine transparente Beteiligung definiert (und genutzt), als auch in Betracht gezogen, wann Maßnahmen zur Krisenkommunikation erforderlich sein könnten. Denn wer als Vorhabenträger die Öffentlichkeit beteiligt, ist nicht davor gefeit, doch noch in so schwieriges Fahrwasser mit seinem Projekt zu geraten, dass Krisenkommunikation notwendig wird.

Es ist wenig hilfreich, bei der Kommunikation zu großen Infrastrukturvorhaben der Öffentlichkeitsbeteiligung zu huldigen und die Krisenkommunikation als die böse Stiefmutter abzustempeln. Das nährt lediglich die Illusion von der Öffentlichkeitsbeteiligung als „eierlegende Wollmilchsau“.

Die Erfahrung zeigt: Natürlich können Beteiligungsmaßnahmen kritisiert werden und Akteure zeigen sich mit dem Ergebnis unzufrieden. Ferner kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich alle Eingeladenen am Beteiligungsprozess beteiligen. Es handelt sich um durchgängig freiwillige Formate und Maßnahmen. Und zu unserem demokratischen Grundverständnis gehört, dass strukturierte Dialog- und Beteiligungsverfahren Protestaktionen weder ausschließen noch verhindern sollen.

Kritik am Vorhaben, geäußert im Protest oder mittels einer Kampagne, kann in bestimmten Fällen nicht im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens aufgegriffen werden.

Das ist im Übrigen auch nicht das Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier ist Krisenkommunikation gefragt. Und zwar in einer Weise, dass sich am Ende – wenn möglich – ein Fenster öffnet und sich Gelegenheiten bieten, Themen und Fragen im Beteiligungsprozess zu adressieren.

Allerdings: Die Hauptaufgabe von Krisenkommunikation ist es nicht, „Pflaster zu kleben“ und konkurrierenden Interessen oder Kritik in Beteiligungsprozessen zu begegnen. Vorhabenträger müssen Krisenkommunikation v. a. im Rahmen ihrer Vorschriften zu Sicherheit, Arbeits- und Umweltschutz mitdenken. Denn Krisenkommunikation muss dazu beitragen, im Falle einer Krise, v. a. beim Bau oder späteren Betrieb des Infrastrukturprojektes, Informationen und Meinungen auszutauschen, um Schäden an einem „Schutzgut“ zu verhindern oder zu begrenzen.²

Erkennt man diese eigentliche Aufgabe der Krisenkommunikation und versteht ihre Mechanismen sowie jene von Beteiligungsprozessen, wird deutlich, dass ganz offenbar kein Widerspruch mit Blick auf Grundsätzliches besteht: Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit und Vertrauen sind die wichtigsten Säulen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Krisenkommunikation. ■

ANMERKUNGEN

1 Der vorliegende Text greift einen Problemzusammenhang auf, der von den Autorinnen im kürzlich erschienenen Handbuch Kommunikationsmanagement (121. Ergänzung) diskutiert wurde.

2 Vgl. hierzu die Definition von Krisenkommunikation des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

www.bipar.de

kontakt@bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Bildquellen:

Karsten Würth, Dr. D. Kneipp, A. Schlicht

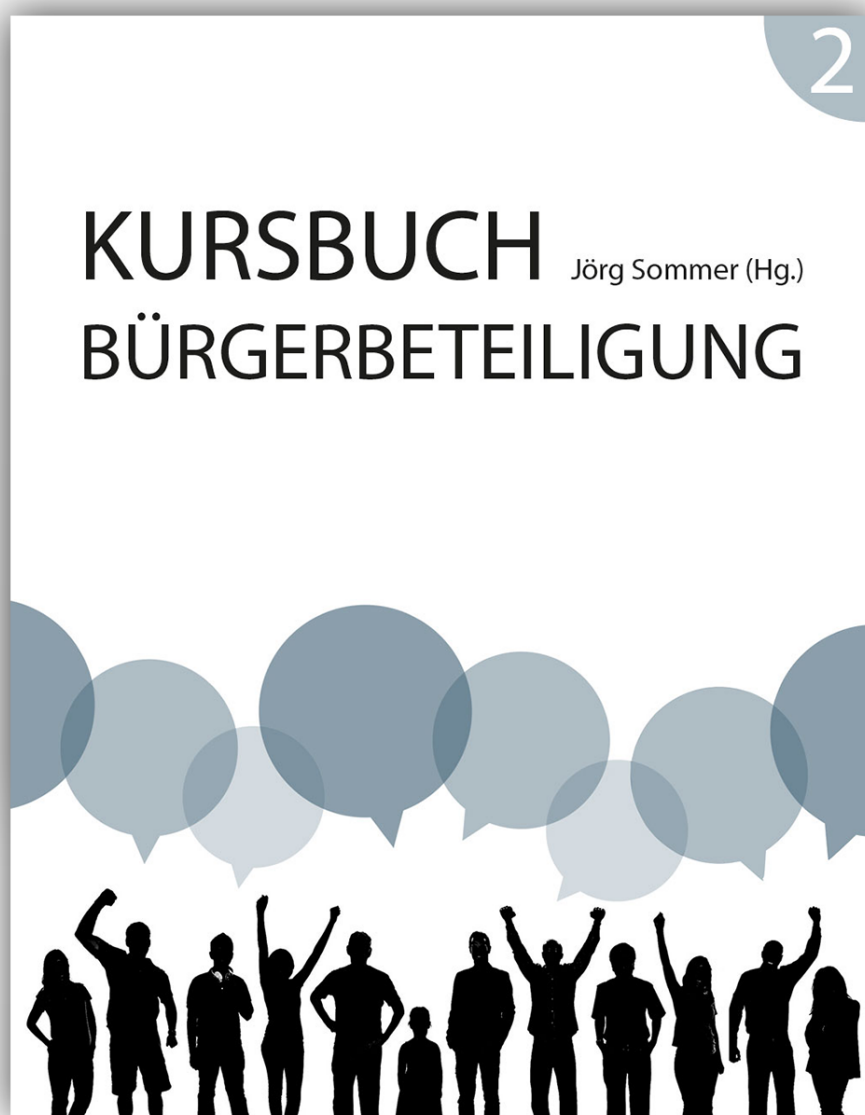
Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN 978-3942466-30-1

© Juli 2018, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)
**KURSBUCH
BÜRGERBETEILIGUNG #2**
540 Seiten, Berlin, 2017
ISBN 978-3942466158
€ 29,80
www.kursbuch.info

Eine Publikation des



JETZT BESTELLEN!

