

Günter Bentele · Reinhard Bohse  
Uwe Hitschfeld · Felix Krebber *Hrsg.*

# Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft

Zur Debatte um Legitimation,  
öffentliches Vertrauen, Transparenz  
und Partizipation

---

# Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft

---

Günter Bentele • Reinhard Bohse  
Uwe Hitschfeld • Felix Krebber  
(Hrsg.)

# Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft

Zur Debatte um Legitimation,  
öffentliches Vertrauen, Transparenz  
und Partizipation



Springer VS

*Herausgeber*  
Günter Bentele  
Reinhard Bohse  
Uwe Hitschfeld  
Felix Krebber

Leipzig  
Deutschland

ISBN 978-3-658-06166-1

ISBN 978-3-658-06167-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-06167-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

---

## Zum Geleit

Günter Bentele, Reinhard Bohse, Uwe Hitschfeld,  
Felix Krebber

Akzeptanz ist kein Mythos, kein Geschenk. Akzeptanz muss immer wieder erarbeitet werden. Im Diskurs um Akzeptanz spiegelt sich ein übergreifender gesellschaftlicher Trend wider.

Der vorliegende Band vertieft diesen Diskurs. Er gliedert sich in drei Teile. Zunächst fassen in der Einführung die Herausgeber grundsätzliche Aspekte des Diskurses um Akzeptanz, Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation zusammen und formulieren Leitthesen für die Debatte

Der Teil I bietet einen wissenschaftlichen Zugang zu der Debatte um Akzeptanz, Vertrauen, Transparenz und Legitimation. Im II. Teil stehen Akteure in Akzeptanzdiskursen mit ihren Perspektiven auf den Zusammenhang im Mittelpunkt. Im III. Teil stellen die Autoren Fallbeispiele für Akzeptanzkonflikte in Wirtschaft, Kultur und Politik vor.

Teil I wird von Patricia Grünberg mit Ausführungen zu Vertrauen und Glaubwürdigkeit eröffnet. Diesem Beitrag folgt ein Aufsatz von Julian Ebert, Sebastian Keßler und Sophia Charlotte Volk zum Thema Transparenz. Die kommunikativen Aspekte von Beteiligungsverfahren arbeiten Nadja Enke und Isabel Reinhardt heraus. Einen spezifischen Aspekt politischer Beteiligung, nämlich politischen Protest, rücken Kristin Siegel und Florian Thiele in den Mittelpunkt und ordnen ihn historisch und sozialwissenschaftlich ein. Da in der Auseinandersetzung um Akzeptanz die Medien eine besondere Rolle spielen, beschreibt Anne Linke den Einfluss des Medienwandels auf Akzeptanzdiskurse. Den starken Einfluss lokaler Eigenheiten und die Rolle lokaler Kommunikation thematisiert Felix Krebber in seinem Aufsatz. Der II. Teil des Bandes ist durch einen akteurszentrierten Ansatz geprägt. Christoph Eichenseer und Uwe Hitschfeld beginnen mit einem Aufsatz zu ihrer Studie zur Akzeptanz von Projekten in Politik und Wirtschaft. Eine gesellschaftsethische Reflexion zeichnet Friedhelm Hengsbach SJ Brüche in der Gesellschaft nach und betont die aus seiner Sicht „unheilige“ Allianz von Wirtschaft und Politik. Nachfolgend beschreibt Christian Holzherr Gemeinsamkeiten im

Handlungsfeld von Politikern und Managern in Bezug auf die Bedeutung von Vertrauen und Akzeptanz. Die Justiz als ein weiterer Akteur der Debatte müsse sich als ruhender Pol medial geprägten gesellschaftlichen Trends weitgehend verweigern, meint die ehemalige Generalbundesanwältin Monika Harms. Rainer Knauber weist Auswege aus der Vertrauenskrise. Für die Kommunikation der Finanzwelt brauche es einen Sinneswandel, zeigen sich Iris Bethge und Volker Knauer überzeugt. Die Rolle der Verwaltung als „Hüterin der Verfahren“ benennt Angelika Freifrau von Fritsch. Eine spezielle Art der Bürgerbeteiligung beschreiben Felix ab Egg und Hans Poser: Finanzielle Beteiligung. Auch große Institutionen geraten zunehmend unter Akzeptanzdruck in der Bevölkerung: die Bundeswehr, wie General Achim Lidsba aufzeigt, die katholische Kirche, wie Matthias Kopp beschreibt, und die traditionellen Medien, die um Aufmerksamkeit und Auflage kämpfen, wie der Beitrag von Wilm Herlyn verdeutlicht. Hans Hütt zeigt den Versuch einer publizistischen Alternative im Web 2.0 auf. Werner Schulz schließlich meint, dass direkte Demokratie für unser Gemeinwesen zukünftig unverzichtbar sei. Dazu gehört seiner Meinung nach auch, dass der Bundespräsident direkt vom Volk gewählt werden soll.

Im III. Teil machen Fallbeispiele Dimensionen und Reichweite von Akzeptanzdiskursen deutlich. Frank Brettschneider reflektiert das schon zum Synonym für Bürgerproteste gewordene „Stuttgart 21“ kritisch und markiert darüber hinaus gehende Schlussfolgerungen. Reinhard Bohse und Jörg Müller berichten, wie sie Akzeptanz für eine 1000 Meter lange Straßenbahnbaustelle in der Innenstadt Leipzigs erringen konnten – ein Projekt, das zwei Jahre dauert und (zunächst) nichts als Ärger und Verdruss bringt. Martin Walden erklärt, wie die Deutsche Bahn mit dem Thema Akzeptanz bei Großprojekten umgeht. Michael Sasse bringt in seinem Beitrag die Kommunikation zur Gas-Pipeline OPAL auf die Formel „Machbar ist nur, was vermittelbar ist!“ Projektkommunikation im Rahmen der Energiewende skizziert Elmar Thyen am Beispiel der Kraftwerks-Projektentwicklung der Trianel GmbH Aachen. Ihr Engagement in einer Bürgerinitiative schildert Ursula Theiler, die sich in die Diskussion um den nun nicht mehr geplanten Ausbau der Kleinmachower Schleuse einbrachte und deutlich macht, es gehe Bürgern nicht um Verhinderung, sondern Mitgestaltung. Ebenfalls nicht mehr verfolgt werden die Olympia-Pläne in München und Umgebung, worauf Gernot Brauer eingeht. Einen Schlussakkord stimmt Andreas Schulz an, der am Beispiel des Leipziger Gewandhauses die gesellschaftliche Bedeutung der Akzeptanz von Kultureinrichtungen illustriert.

Wir bedanken uns bei allen, die zur Entstehung dieses Bandes beigetragen haben: Zu allererst bei den Autoren, die nicht nur interessante Beiträge aus ihren spezifischen Blickwinkeln geschrieben, sondern auch unser beharrliches Drängen

ertragen haben und das Buch zu dem machen, was es ist: ein grundlegendes Werk für Theorie und Praxis.

Den Studierenden der Masterclass 2012 im Master Communication Management an der Universität Leipzig, die in einem Seminar im Sommersemester 2013 zu Akzeptanz und Kommunikation durch ihre Präsentationen und Diskussionsbeiträge wertvolle Impulse gegeben haben, sei für diese, sowie die Mitarbeit an diesem Buch gedankt. Darüber hinaus gilt unser Dank allen, die uns mit Beiträgen, Inspiration, Rat und Tat zur Seite gestanden haben, besonders Harald Lachmann, Hagen Ruhmer, Steffi Klement, Mandy Nieber und Mathias Scheithauer.

Und nicht zuletzt bedanken wir uns bei unseren Familien und Freunden, deren Zeit und Zuwendung wir für dieses Projekt über Gebühr in Anspruch genommen haben.

*Die Herausgeber*

---

# Ein Vorwort

Bodo Hombach

Entdeckerfreude, Erfindergeist, Made in Germany. Wir könnten mit uns zufrieden sein, denn Deutschland gehört zu den innovativsten Nationen der Welt. Jedes zehnte Patent kommt aus unserem Land, und die Produkte sind Verkaufsschlager auf den internationalen Märkten. Über 90 % der Wirtschaftsleistung entsteht in mittelständischen Betrieben. Deren Spannkraft und langer Atem hat auch die Turbulenzen der exogenen Krisen abgefedert.

Aber das schöne Selbstbildnis hat Flecken. Während Produktion und Dienstleistung, Wissenschaft und Forschung florieren, kommen große Projekte der Infrastruktur nicht aus den Puschen. Sie springen als Tiger und landen als Bettvorleger. Sie verirren sich im Dschungel der Verwaltung. Ihre Planung ver stolpert sich bis zur Lachnummer. Ihre Kosten explodieren. Das ist oft systemisch. Öffentliche Auftraggeber, die die Öffentlichkeit fürchten, setzen die zu erwartenden Kosten bewusst niedrig an. So können sie es Projekte leichter, auch in Räten und Parlamenten durchsetzen. So lief es zu oft. Das hat Misstrauen gesät. Und wird in Zukunft einer realistischeren Kostenkalkulation und größerer Ehrlichkeit weichen müssen. Jahrhundertprojekte wie die Energiewende verreiben sich, aber nicht nur deshalb, in falsch gesetzten Regelkreisen. Sprungbereiter Lobbyismus besiedelt das Vakuum der Politik.

Die Chaostheorie erklärt uns die Unvorhersehbarkeit der Vorgänge in komplexen Systemen. Nähert sich die Komplexität moderner Gesellschaften dem Chaos? – Ist deren Derivat dann Entscheidungsangst der Politik und Akzeptanzverweigerung der Gesellschaft? Mephistos Spruch in Goethes „Faust“ hängt offenbar wie eine Selbstverpflichtung über Behörden und Parlamenten: „Drum besser wär's, wenn nichts entstünde.“

Lamentieren gehört zum Problem und nicht zur Lösung. Wer auf sich hält, fragt nach den Voraussetzungen und Eigenschaften der neuen Situation. Er sucht Schritte, Maßnahmen, Formen, die konkret nötig und realisierbar sind. Und wer analysiert die langfristigen Folgen für die Gestaltung des Gemeinwesens, in dem wir leben?



Wenn sich die Politik vorwiegend mit sich selbst beschäftigt, müssen Unternehmen und Gruppen eine neuartige Kommunikationskultur entwickeln, um wichtige Konzepte gesellschaftsfähig zu machen. Viel Vertrauen wurde zerstört, aber man kann es zurückgewinnen. Die Zauberformel heißt „Transparenz und Partizipation“.

Autokratische Systeme verzichten auf Teilhabe. Widerspruch ist nicht vorgesehen. Widerstand wird geahndet. Das bedeutet ideologische Dogmatik und Verzicht auf mögliche Alternativen. Entscheidungen fallen rasch, denn sie gelten als unfehlbar. Fehlsteuerungen sind deshalb kaum revidierbar. Sie werden mit Machtmitteln durchgesetzt – bis zum bitteren Ende.

Demokratie ist Teilhabe. Sie fördert nicht nur, sie ist das öffentliche Selbstgespräch der Gesellschaft und erzeugt so einen Überfluss an Alternativen. Man kann die (vielleicht) Bessere wählen. Es geht nicht um die schnelle Entscheidung, sondern um den Ausgleich der Interessen. Was sich nicht stört, darf nebeneinander existieren. Nur wenn es sich gegenseitig ausschließt, soll die Mehrheit entscheiden. Die Wege sind langwierig, oft auch langweilig. Aber Experimente sind erlaubt. Sie dürfen sogar scheitern. Fehler werden relativ früh erkannt und ohne große Schäden korrigiert. Das klingt gut und schön, ist aber mühsam. Die Formel hat Charme, aber sie geht nicht restlos auf.

Es gibt unberechenbare Ereignisse. Gegensätzliche Interessen, weltanschauliche Zielkonflikte und unterschiedliche Wahrnehmungen von Realität prallen aufeinander. Menschliche Schwächen und Irrtümer mischen sich subkutan ein. Im raschen Takt der Wahl-Termine fehlt es an langfristigen Perspektiven. Prestigebedürfnis kollidiert mit Grundrechenarten. Die öffentlichen Kassen sind leer.

Unter dem Stress der Finanz- und Schuldenkrise steigt die Temperatur der Konflikte, oft bis zum Siedepunkt, hoffentlich nicht bis zur Kernschmelze. Gewissheiten und Traditionen stehen auf dem Prüfstand. Parteien und Kabinette delegitimieren sich schleichend. Auch der liquid-demokratische Bürger ist seiner selbst nicht sicher. Umfragen sind morgen das Papier nicht mehr wert, auf dem sie heute stehen. Wichtige Strukturentwicklungen ermüden am Territorialverhalten der Kleingärtner. Die Theorie erscheint ihnen plausibel. Kommt es dann zum Schwur, stehen eher die Preise im Vordergrund. Ein gutes Gewissen ist schön, darf aber nichts kosten.

Zwischen den Fronten: Die Unternehmen und Betriebe. Sie stehen im weltweiten Wettbewerb. Sie haben Umsatzinteressen. Das ist ihre Natur. Sie haben aber auch Know-how und Erfahrung. Sie verfügen über flexible Organisation, Erfindungsreichtum und eine kompetente Belegschaft. Sie brauchen jedoch verlässliche Rahmenbedingungen, und die kommen nicht mehr frei Haus. Strukturelle Großprojekte werden nicht mehr im Hinterzimmer der Politik besprochen, verabredet und dann durchgesetzt. Sie entstehen nicht nur auf dem Reißbrett, im Labor

und Windkanal. Heute sind sie auch das Ergebnis einer klugen und geduldigen Kommunikation. Die beste Idee muss sich erst einmal in einem diffusen Umfeld durchsetzen, das nicht auf sie gewartet hat und ihr oft mit dumpfem Widerstand begegnet. Unternehmen brauchen schon intern ein innovatives Klima, das neue Ideen nicht als Stör- und Kostenfaktor empfindet, sondern als eigentlichen Daseinszweck. Sie sind aber nur dann auch extern erfolgreich, wenn sie die Strukturen der Öffentlichkeit kennen und sich adäquat verhalten. – Was sagt uns das?

Der bisherige Mindeststandard für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren reicht nicht mehr aus. Die bloße Chance, Einwendungen vorzubringen und an einem Erörterungstermin teilzunehmen, kann Konflikten nicht vorbeugen und sie schon gar nicht befrieden.

Der Prozess hat nur dann Erfolg, wenn er von beiden Seiten positiv gesehen und konstruktiv geführt wird. Bürgerbeteiligung ist eben nicht die „bittere Pille“ oder „Durststrecke“, die man hinter sich bringen muss, um endlich wieder freie Bahn zu haben. Die Leute spüren es sehr genau, ob sie nur Statisten sind, oder ob sie mit ihren Sorgen und sachlichen Einwänden ernst genommen werden. Sie wollen ergebnisoffen diskutieren und nicht mit Herrschaftswissen gedemütigt werden, zumal sie selbst oft große Sachkompetenz haben. – Die Kompetenz der Betroffenen haben sie ohnehin.

Eine breite Beteiligung im Vorfeld ermöglicht auch dem Betreiber des Vorhabens, bisher unbekannte Probleme und neue Lösungen zu finden. Teilziele der Skeptiker können im Gesamtkonzept berücksichtigt werden, was ihnen die Zustimmung zum Ganzen erleichtert. Mögliche Konflikte werden erkannt und benannt. Das reduziert die Menge der „Jedermann-Einwendungen“ und verschiebt sie von der Gefühlsebene auf die der rationalen Argumente.

Das bedeutet einen Mehraufwand an Zeit und Geld. Er dient jedoch dazu, das anschließendeungsverfahren optimal vorzubereiten und so zeitintensive Konflikte zu verhindern. Bei einer Gesamtbetrachtung ist somit auch aus wirtschaftlicher Sicht eine Effizienzsteigerung zu erwarten.

Es gibt Erkenntnishunger und Forschungsbedarf. Es geht um neue Mittel und Wege, aber auch um eine neue Haltung auf beiden Seiten. Die kann man leider nicht einfach einschalten. Man muss sie trainieren. Die meisten Probleme entstehen im Kopf. Was wir für „alternativlos“ halten, ist nur Denkblockade. Wir blicken durch die Schießscharte oder den Tunnel unserer Prägungen, unseres Parteibuchs, der lieben Gewohnheiten und anderer Denkblockaden. Ein kleiner Standort- oder Blickwechsel genügt, und alles sieht anders aus. Betriebe, die das verstanden haben und sich auch auf diesem Gebiet professionalisieren, sind nicht nur erfolgreicher als andere. Sie leisten einen Beitrag zur Sozialkultur der Gesellschaft.

Einen wichtigen Beitrag leistet auch das vorliegende Buch. Es sammelt Fakten und Meinungen. Es formuliert Thesen und Fragen. Es ist Verstehensversuch und Appell zugleich. Es ist auf der Höhe der Zeit, und das heißt: Es hat einen weiten Blick. – Ich wünsche ihm, wovon es selbst nur träumen kann: Eselsohren und Kaffeeblüten.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zum Geleit</b> .....	V
Günter Bentele, Reinhard Bohse, Uwe Hitschfeld, Felix Krebber	
<b>Ein Vorwort</b> .....	IX
Bodo Hombach	
<b>Einführung</b> .....	XIII
<b>Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft – Gedanken, Analysen, Thesen</b> .....	1
Günter Bentele, Reinhard Bohse, Uwe Hitschfeld und Felix Krebber	
<b>Teil I Gesellschaftliche Akzeptanz im wissenschaftlichen Diskurs</b>	
<b>Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Akzeptanz</b> .....	25
Patricia Grünberg	
<b>Akzeptanz durch Transparenz?</b> .....	41
Julian Ebert, Sebastian Keßler und Sophia Charlotte Volk	
<b>Akzeptanz durch Beteiligung</b> .....	57
Nadja Enke und Isabel Reinhardt	
<b>Akzeptanzkonflikte auf der Straße</b> .....	75
Kristin Siegel und Florian Thiele	
<b>Akzeptanzdebatten in veränderten Medienlandschaften</b> .....	99
Anne Linke	

<b>Lokale Akzeptanzdiskurse</b> .....	113
Felix Krebber	
 <b>Teil II Akzeptanz der Akteure im öffentlichen Diskurs</b>	
 <b>Akzeptanz für Projekte in Wirtschaft und Gesellschaft</b> .....	129
Christoph Eichenseer und Uwe Hitschfeld	
 <b>Legitimitätseinbußen des Staates</b> .....	139
Friedhelm Hengsbach SJ	
 <b>Komplexes Problemlösen Über Gemeinsamkeiten im Handlungsumfeld von Managern und Politikern und die Bedeutung von Vertrauen und Akzeptanz</b> .....	157
Christian Holzherr	
 <b>„Justiz muss sich als ruhender Pol in der Gesellschaft medialen Trends weitgehend verweigern“</b> .....	177
Gespräch mit Monika Harms	
 <b>Wirtschaft und Gesellschaft – Auswege aus der Vertrauenskrise</b> ....	187
Rainer Knauber	
 <b>Rückbesinnen und vorwärts denken</b> .....	199
Iris Bethge und Volker Knauer	
 <b>Bürgerbeteiligung in formalen Verfahren</b> .....	209
Gespräch mit Angelika Freifrau von Fritsch	
 <b>Finanzielle Bürgerbeteiligungen am Beispiel der Energieversorgung</b> .....	215
Felix ab Egg und Hans Poser	
 <b>Bundeswehr und Gesellschaft</b> .....	227
Achim Lidsba	
 <b>„Prüft alles und behaltet das Gute!“</b> .....	233
Matthias Kopp	

---

<b>Akzeptanz und klassische Medien</b> .....	245
Wilm Herlyn	
<b>Regelbruch als Versprechen: Neue Medien, neuer Journalismus</b> ....	257
Hans Hütt	
<b>Vom fehlenden Bürgersinn, der Politik das Zumutbare abzuverlangen</b> .....	269
Werner Schulz	
<b>Teil III Akzeptanz und Diskurs in Fallbeispielen</b>	
<b>Richtig kommunizieren. „Stuttgart 21“ und die Lehren für die Kommunikation bei Infrastruktur- und Bauprojekten</b> .....	281
Frank Brettschneider	
<b>Tausend Meter Baustelle in der City Leipzigs</b> .....	301
Reinhard Bohse und Jörg Müller	
<b>Die Akzeptanz von Großprojekten steigern</b> .....	325
Martin Walden	
<b>Machbar ist nur, was vermittelbar ist!</b> .....	337
Michael Sasse	
<b>Man kann <i>nicht</i> nicht kommunizieren</b> .....	349
Elmar Thyen	
<b>Bürger wollen nicht Projekte verhindern, sondern konstruktiv daran mitwirken</b> .....	365
Gespräch mit Ursula Theiler	
<b>NOlympia – Warum Deutschland keine Olympischen Winterspiele bekommt</b> .....	373
Gernot Brauer	
<b>Im städtischen Bürgertum verankert</b> .....	387
Andreas Schulz	

---

## Herausgeber- und AutorInnenverzeichnis

**Felix ab Egg** Adliswil, Schweiz  
**Günter Bentele** Universität Leipzig, Schalloppstr. 20, 12167 Berlin  
**Iris Bethge** Berlin  
**Reinhard Bohse** Markkleeberg/Leipzig, Deutschland  
**Gernot Brauer** München  
**Frank Brettschneider** Hohenheim  
**Sophia Charlotte Volk** Leipzig  
**Julian Ebert** Leipzig  
**Christoph Eichenseer** Leipzig  
**Nadja Enke** Leipzig  
**Angelika Freifrau von Fritsch** Leipzig  
**Patricia Grünberg** Leipzig  
**Monika Harms** Leipzig  
**Friedhelm Hengsbach SJ** Frankfurt am Main  
**Wilm Herlyn** Münster  
**Uwe Hitschfeld** Leipzig  
**Christian Holzherr** Stuttgart  
**Hans Hütt** Berlin  
**Sebastian Keßler** Leipzig  
**Rainer Knauber** Berlin  
**Volker Knauer** Berlin  
**Felix Krebber** Leipzig  
**Achim Lidsba** Hamburg  
**Anne Linke** Leipzig  
**Matthias Kopp** Bonn  
**Jörg Müller** Leipzig  
**Hans Poser** Zürich, Schweiz  
**Isabel Reinhardt** Leipzig

**Michael Sasse** Kassel

**Andreas Schulz** Leipzig

**Werner Schulz** Wiesbaden

**Kristin Siegel** Leipzig

**Ursula Theiler** Kleinmachnow

**Florian Thiele** Leipzig

**Elmar Thyen** Aachen

**Martin Walden** Berlin



---

## Die Herausgeber

**Bentele Günter** Prof. Dr., Jg. 1948, ist seit 1994 Inhaber des Lehrstuhls Öffentlichkeitsarbeit/Public Relations an der Universität Leipzig. Von 1989 bis 1994 war er Professor für Kommunikationswissenschaft/Journalistik an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Promotion (1982) und Habilitation (1989) an der FU Berlin. 1995 bis 1998 Erster Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPK). Visiting Research Professor an der Ohio University Athens/Ohio und State University, San Diego (USA), diverse Gastprofessuren in Europa. Autor und Hrsg. von über 45 Büchern, darunter einige Standardwerke, Autor von über 180 Aufsätzen und Artikeln. 2004 Deutscher PR-Preis „PR-Kopf des Jahres“. 2007 „Professor des Jahres“, 2010 bis 2013 Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig. Seit 2012 Vorsitzender des Deutschen Rates für Public Relations (DRPR).

E-Mail: [bentele@uni-leipzig.de](mailto:bentele@uni-leipzig.de)

**Bohse Reinhard** Dipl.-Geowissenschaftler, Jg. 1948, ist geschäftsführender Gesellschafter der Wortgebrauch GmbH Medien und Kommunikationsberatung in Markkleeberg/Leipzig. Bohse führte bis 2013 die Unternehmenskommunikation der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH als Pressesprecher. Von 1999 bis 2001 leitete er in Leipzig die Medien Tenor GmbH Institut für Medienanalysen. Von 1990 bis 1998 sprach Bohse für die Stadt Leipzig als Pressesprecher und Leiter des Referates Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Bohse war 1989 Mitbegründer und Lektor des Forum Verlages Leipzig und von 1982 bis 1989 Lektor im Tourist Verlag Berlin/Leipzig. Reinhard Bohse ist Lehrbeauftragter am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

E-Mail: [bohse@wortgebrauch.com](mailto:bohse@wortgebrauch.com)

**Hitschfeld Uwe** Diplomingenieur, Jg. 1957, geschäftsführender Gesellschafter von Hitschfeld Büro für strategische Beratung, Leipzig. Sichern und Erringen von

Akzeptanz gehört zu den Arbeitsschwerpunkten der Unternehmensberatung, die sich mit strategischer Unternehmenskommunikation an den Nahtstellen von Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung beschäftigt. Das Büro veröffentlicht regelmäßig eigene Untersuchungen und Beiträge zu verschiedenen Aspekten der Akzeptanzdebatte. Hitschfeld ist Lehrbeauftragter am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

E-Mail: [info@hitschfeld.de](mailto:info@hitschfeld.de)

**Krebber Felix** M.A., Jg. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Kommunikationsmanagement in Politik und Wirtschaft von Prof. Dr. Ansgar Zerfaß am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig. Er studierte Kommunikationswissenschaft, Staatswissenschaften und Communication Management an den Universitäten Erfurt und Leipzig und sammelte berufliche Erfahrungen in den Bereichen Public Relations (Politische Kommunikation und NGO-Kommunikation) und Journalismus (Print, Hörfunk, TV). Seine empirische und konzeptionelle Forschung in den Bereichen Politische Kommunikation und Organisationskommunikation präsentierte er bereits mehrfach auf nationalen und internationalen wissenschaftlichen Konferenzen. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit der kommunikativen Dimension von Akzeptanz bei Infrastrukturprojekten. Das Promotionsvorhaben wird gefördert durch die Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

E-Mail: [felix.krebber@uni-leipzig.de](mailto:felix.krebber@uni-leipzig.de)

---

## Die Autoren

**Bethge Iris** Jg. 1969, geb. in Dannenberg/Elbe, volantierte nach einem Medizin-Studium bei der Altmark-Zeitung; arbeitete als Redakteurin sowie als komm. Redaktionsleiterin beim Isenhagener Kreisblatt. 2003 wechselte Bethge als erste Pressesprecherin von Ursula von der Leyen ins niedersächsische Sozialministerium. Ab 2005 leitete sie das Pressereferat des Bundesfamilienministeriums und – ab 2006 – den Leitungsstab mit den Referaten Öffentlichkeitsarbeit, Ministerbüro, Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten. Im Juni 2009 wechselte Bethge zum Bankenverband. Dort verantwortet sie als Geschäftsführerin die Kommunikation.

**Brauer Gernot** langjähriger PR-Manager in der Industrie, viele Jahre PR-Lehrbeauftragter an Universitäten und Akademien, arbeitet als Journalist und Fachbuchautor (u. a. „Handbuch Öffentlichkeitsarbeit“, Neuauflage 2005, „München Architektur“ 2009, „München-Laim“ und „München-Schwabing“ 2010) und verfasste zahlreiche Beiträge im „Handbuch Kommunikationsmanagement“. E-Mail: brauermuc@aol.com

**Brettschneider Frank Prof. Dr.** Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Jura an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 1995 Promotion und 2002 Habilitation an der Universität Stuttgart. 2001 bis 2006 Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Augsburg. Seit 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim. Vorsitzender des Richtlinienausschusses zur VDI-Richtlinie 7001. E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de.

**Ebert Julian** B.A., Studium der Publizistik und American Studies, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Neben dem Studium arbeitet er als Projektmitarbeiter Kommunikation am Institut für Versicherungswissenschaften an der Universität Leipzig. Mit Trans-

parenz und Akzeptanz als sozialen Konstrukten mit vielfältigen gesellschaftlichen Implikationen setzte er sich im Rahmen eines universitären Seminars auseinander.  
E-Mail: julian.ebert@gmx.de

**Egg Felix ab** studierte Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Lausanne und Basel (lic. rer. pol.). Als Projektmanager entwickelte er bei Zanotelli AG die erste Phase eines erfolgreichen Hotel-Projekts. Seit 2005 berät er als Geschäftsführer der FAA Financial Advisory AG vor allem Versorgungsunternehmen bei M&A-Transaktionen in der Schweiz und Deutschland. Er war als Autor für den Verlag der Neuen Zürcher Zeitung tätig.

**Eichenseer Christoph** ist ausgebildeter Diplommunikationswirt, arbeitete nach seinem Studium an der HdK Berlin zunächst als Wahlforscher bei Infratest, München, machte sich später als Unternehmensberater im Bereich Kommunikationsanalyse, Kommunikationsstrategie und Realisierung selbständig. Bei Hitschfeld Büro für strategische Beratung ist er federführender Partner für alle Fragen der Marktforschung/Akzeptanzforschung.

**Enke Nadja B.A.**, Studium der Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Universität Leipzig, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management. Daneben engagiert sie sich in der Studierendenvertretung des Instituts und im Verein LPRS – Leipziger Public Relations Studenten. Aktuell beschäftigt sie sich im Rahmen eines Forschungs- und Transferprojektes in Kooperation mit der Deutschen Bahn AG mit der Sicherung von Akzeptanz für Infrastrukturgroßprojekte.

E-Mail: nadja.enke@googlemail.com

**Fritsch Angelika Freifrau von** nach ihrem Mathematikstudium an der Bergakademie Freiberg und der Tätigkeit am Institut für Energetik in Leipzig als EDV-Projektant und Programmierer brachte die politische Wende 1989 entscheidende Veränderungen in das Berufsleben. Als Mitglied im ersten Sächsischen Landtag wirkte sie an der neuen Gesetzgebung mit. Besonderes Engagement lag dabei auf dem Umweltbereich. Seit 1995 ist sie in verschiedenen Verwaltungen tätig gewesen und leitet seit 2001 das Amt für Umweltschutz der Stadt Leipzig.

**Grünberg Patricia** Dr. phil., Universität Leipzig, 2004-2009 Studium der Kommunikations- und Politikwissenschaft und Communication Management an der Universität Jena, der Technischen Universität Dresden und der Universität Leipzig. 2009-2011 Öffentlichkeitsarbeit für die Sächsische Landesärztekammer. 2011-

2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl PR/Öffentlichkeitsarbeit der Universität Leipzig. 2013 Promotion zum Thema „Vertrauen in das Gesundheitssystem“, E-Mail: patricia.gruenberg@gmx.de

**Harms Monika** Prof. Dr., war zunächst in Hamburg Staatsanwältin für Wirtschaftsstrafsachen, später Richterin am Landgericht und am Finanzgericht. Sie wurde 1987 Richterin am Bundesgerichtshof und übernahm 1999 den Vorsitz des 5. Strafsenats in Leipzig. Von 2006 bis 2011 war sie Generalbundesanwältin. Frau Professor Harms ist vielseitig ehrenamtlich tätig, sie ist u. a. Mitglied im Kuratorium der Deutschen Stiftung Denkmalschutz. Sie ist Mitglied mehrerer Hochschulräte in Sachsen.

**Hengsbach Friedhelm** Prof. Dr., Jg. 1937, Jesuit, Von 1985 bis 2005 Professor für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik an der Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt (M.). 1992 bis 2006 Leiter des Nell-Breuning-Instituts. Veröffentlichungen u. a.: Die ändern im Blick. Christliche Gesellschaftsethik in den Zeiten der Globalisierung, Darmstadt 2001; Ein anderer Kapitalismus ist möglich, Bad Homburg 2009; Die Zeit gehört uns. Widerstand gegen das Regime der Beschleunigung, Frankfurt am Main 2013.

**Herlyn Wilm** Dr. phil., Jg. 1945. Aufgewachsen in Nordhausen. Flucht 1959 in den Westen. Abitur 1966 und Studium Philosophie, Politik- und Kommunikationswissenschaft in Würzburg, Berlin, Salzburg und München. 1970 Promotion, 1971 Redakteur bei DIE WELT. Nach 1975 in leitenden Positionen bei WELT, Burda-Verlag, Rheinische Post. 1991 Chefredakteur dpa bis 2010. Enge Vernetzung mit Öffentlichkeitsarbeit von Parteien, Unternehmen, Verbände. Heute Medienberater, tätig an Hochschulen, Beirat der Neuen Osnabrücker Zeitung.

**Holzherr Christian** Dr. phil., Jg. 1963, studierte Wirtschaftsingenieurwesen an der TH Karlsruhe und promovierte 1990 an der Universität Göttingen zum Dr. phil. Er begann seine berufliche Tätigkeit 1990 in der Robert Bosch GmbH und wechselte 1995 zur VIAG AG (heute E.ON). Zwischen 2000 und 2008 arbeitete er für die EnBW AG, zuletzt als Finanzvorstand. In den Jahren 2008 bis 2011 war er Finanzvorstand der Celesio AG. Seit 2012 ist er Geschäftsführer der Ferdinand Piëch Holding GmbH, Stuttgart. Daneben hat er verschiedene Aufsichtsratspositionen, so u. a. bei der Herrenknecht AG und der Stuttgarter Börse.

**Hombach Bodo** Jg. 1952, geb. in Mülheim an der Ruhr. Nach verschiedenen Tätigkeiten in Gewerkschaften arbeitete der Diplom-Sozialwissenschaftler von 1979 bis 1991 als Landesgeschäftsführer der SPD Nordrhein-Westfalen und war

von 1990 bis 1999 Abgeordneter des NRW-Landtags. 1998 wurde Bodo Hombach zum Minister für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes ernannt. Im Oktober des gleichen Jahres wurde Bodo Hombach als Chef des Bundeskanzleramtes und Bundesminister für besondere Aufgaben in das Kabinett von Bundeskanzler Gerhard Schröder berufen. 1999 wechselte Bodo Hombach als EU-Sonderkoordinator nach Brüssel. Von 2002 bis Januar 2012 war er als Geschäftsführer der in Essen ansässigen WAZ-Mediengruppe (heute Funke) tätig und darüber hinaus von Januar 2011 bis Oktober 2013 Moderator des Initiativkreises Ruhr. Im Juni 2011 übernahm er die Vorstandsposition der Brost-Stiftung und ist seit Januar 2012 Präsident der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).

**Hütt Hans** Jg. 1953, geb. in Düsseldorf, hat in Tübingen und in Berlin Politikwissenschaft, Psychologie, Empirische Kulturwissenschaft, Religionswissenschaft und Vergleichende Literaturwissenschaft studiert. Von 1989 bis 2001 arbeitete er als Strategischer Planer bei Kommunikationsagenturen in Frankfurt, London und Berlin. Von 1996 bis 1999 war er Geschäftsführer der Schader-Stiftung in Berlin. Seit 2001 ist er freiberuflich Autor und Trainer. Das Format Jung & Naiv unterstützt er als freier Redakteur. Hans Hütt bloggt bei [www.hans-huett.de](http://www.hans-huett.de) sowie bei [www.wiesaussieht.de](http://www.wiesaussieht.de).

**Keßler Sebastian** B. Sc., absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Zuvor studierte er Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim sowie an der Aarhus School of Business, Dänemark. Ausführliche theoretische und praktische Erfahrungen zu den Themen Akzeptanz, Transparenz und Partizipation konnte er im Rahmen universitärer Lehrveranstaltungen sowie in mehreren Praktika in politischen Organisationen sammeln.

E-Mail: [sebas.kessler@gmail.com](mailto:sebas.kessler@gmail.com)

**Knauber Rainer** Jg. 1968, begann seine berufliche Laufbahn als Volontär bei der Märkischen Oderzeitung. Er war Pressesprecher der SPD-Landtagsfraktion, später Regierungssprecher im Saarland, von 1999 bis 2001 Pressesprecher des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Er leitete den Bereich Unternehmenskommunikation der Vattenfall Mining & Generation, später den Konzernbereich Politik und Gesellschaft der Vattenfall Europe AG und war von 2009 bis 2012 Generalbevollmächtigter des Unternehmens. Rainer Knauber ist seit 2013 Leiter der Konzernkommunikation der GASAG-Gruppe, Berlin. Er ist Autor des 2011 erschienenen Buchs „Neinsagerland – Wege zu einem Konsens für Fortschritt“.

**Knauer Volker** Jg. 1967. Nach Ausbildung an der Kölner Journalistenschule und Tätigkeit als Redakteur bei Tageszeitungen arbeitete Volker Knauer als Pressesprecher – unter anderem acht Jahre lang in leitenden Funktionen in der Kommunikation der Deutschen Bahn AG. Seit 2010 arbeitet er beim Bundesverband der deutschen Banken e. V., aktuell als Leiter der Abteilung Medien.

**Kopp Matthias** Dipl. theol. Lic. arch., Jg. 1968, studierte Theologie, Philosophie und Christliche Archäologie in Bonn, Freiburg und Rom. 1992-1997 Redakteur bei Radio Vatikan in Rom. 1997-2002 Referent in der Zentralstelle Medien im Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. 2003-2005 Bereichsleiter Kommunikation und Pressesprecher des XX. Weltjugendtags in Köln. 2006-2008 Sprecher der Staatskanzlei und des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit dem 1. Januar 2009 Pressesprecher der Deutschen Bischofskonferenz und Leiter der Pressestelle/Öffentlichkeitsarbeit.

**Lidsba Achim** Jg. 1955, Generalmajor des Heeres der Bundeswehr, ist seit 1973 Soldat in der Bundeswehr. Nach der Ausbildung zum Offizier der Panzergrenadiertruppe absolvierte er von 1985 bis 1987 den Generalstabslehrgang. Verschiedene Auslandsverwendungen führten ihn u. a. zur NATO nach Brüssel, ins Kosovo und als Kommandeur des deutschen Einsatzkontingentes nach Afghanistan. Seit 2011 ist Generalmajor Achim Lidsba Kommandeur der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

**Linke Anne** Dr. rer. pol., Studium der Kommunikations- und Medienwissenschaft sowie Soziologie, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kommunikationsmanagement in Politik und Wirtschaft an der Universität Leipzig. Sie forscht zum Thema Online-Kommunikation und Social Media, z. B. im Rahmen der Social Media Governance Studien, und hat ihre Doktorarbeit zum Thema „Management der Online-Kommunikation von Unternehmen“ geschrieben.

E-Mail: [anne.linke@uni-leipzig.de](mailto:anne.linke@uni-leipzig.de)

**Müller Jörg** Jg. 1977, kam 1998 nach Leipzig und machte sich nach seinem Studium 2001 mit einer Kongressagentur selbständig. 2007 gründete er Ideen-Quartier – CSR und Kommunikation GmbH mit Schwerpunkt Public Relations und Corporate Social Responsibility. Sein Interesse gilt Partizipationsprozessen, Konfliktkommunikation und Strategien für verantwortungsvolle und nachhaltige Unternehmensführung. Ehrenamtlich engagiert sich Müller seit 2008 als Vorstand der Leipziger Kulturpaten.

E-Mail: [kontakt@ideenquartier.org](mailto:kontakt@ideenquartier.org)

**Poser Hans** ist Diplomingenieur der TU Berlin und hat einen MBA-Abschluss der Toulouse Business School. Er war Projektleiter bei der Boston Consulting Group im Bereich Energiewirtschaft und anschließend als Mitglied der European Utilities Group im Investmentbanking der UBS zuständig für Versorger im deutsch- und französischsprachigen Raum. Seit 1998 ist Hans Poser Geschäftsführer der FAA Financial Advisory AG, Zürich.

**Reinhardt Isabel** B.A. Kommunikations- und Medienwissenschaft, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Daneben leitet sie als stellvertretende Vorstandsvorsitzende ehrenamtlich den Verein LPRS – Leipziger Public Relations Studenten. Mit Akzeptanz und den unterschiedlichen Formen, Akteuren und Effekten von Partizipation beschäftigte sich Reinhardt ausführlich im Rahmen einer universitären Lehrveranstaltung. E-Mail: isabel.reinhardt@gmx.net

**Sasse Michael** Jg. 1954, leitet die Unternehmenskommunikation der Wintershall, Deutschlands größtem international tätigen Erdöl- und Erdgasproduzenten. Das Unternehmen ist an Transitleitungen wie Nord Stream beteiligt und hat deren Anbindungsleitungen OPAL und NEL in Deutschland gebaut. Mit insgesamt 910 Trassenkilometern eine der längsten Baustellen Europas.

**Schulz Andreas** Prof., Jg. 1961, studierte in Hamburg Musik- und Literaturwissenschaft und war von 1986 bis 1994 beim Schleswig-Holstein Musik Festival tätig. Von 1995 bis 1997 übernahm er die Geschäftsführung der Glocke Veranstaltungs-GmbH Bremen und ist seit 1998 Gewandhausdirektor am Gewandhaus zu Leipzig. Als Honorarprofessor lehrt er an der Hochschule Bremen für das Fachgebiet Musik- und Kulturmanagement. Andreas Schulz ist Mitinitiator der Deutschen Konzerthauskonferenz.

**Schulz Werner** Jg. 1950, geb. in Zwickau, studierte 1968 bis 1972 an der Humboldt Universität Berlin Lebensmittelchemie und -technologie. 1974 - 1980 dort wissenschaftlicher Assistent, 1980 fristlos entlassen wegen Protest gegen Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan. Werner Schulz gehörte seit 1968 verschiedenen Oppositionsgruppen der DDR an. 1989 nahm er als Vertreter des Neuen Forum am Runden Tisch teil, Mitarbeit an der Verfassung; 1990 Mitglied der ersten frei gewählten Volkskammer; 1990/2005 Mitglied des Deutschen Bundestags; 2009 - 2014 Mitglied des Europäischen Parlaments. Keine erneute Kandidatur.



**Siegel Kristin** B.A. Kommunikations- und Medienwissenschaft, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Während ihres Auslandsaufenthalts 2011/12 in Washington D.C. erlebte Siegel die Occupy-Bewegung aus der Nähe mit, was ihr thematisches Interesse an dem Zusammenhang zwischen der Kommunikation von Protesten und ihren Mobilisierungserfolg weckte.

E-Mail: [sglkristin@googlemail.com](mailto:sglkristin@googlemail.com)

**Theiler Ursula** Dr. studierte Wirtschaftsmathematik an der Universität Ulm und war in verschiedenen Großbanken tätig. Sie promovierte im Bereich Gesamtbank-/Risikosteuerung an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Frau Dr. Theiler ist Geschäftsführerin des Unternehmens Risk Training, einem Schulungs- und Beratungsunternehmen im Bereich Risiko- und Bankmanagement. Neben ihrer beruflichen Tätigkeit ist Frau Dr. Theiler seit Anfang 2010 Sprecherin der Bürgerinitiative „Pro Kanallandschaft Kleinmachnower Schleuse“. Für ihr bürgerschaftliches Engagement wurde sie 2011 mit dem Umweltpreis des Landes Brandenburg geehrt.

**Thiele Florian** B.A., Angewandte Medienwissenschaft, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Bereits 2011 beschäftigte er sich auf seinem Blog intensiv mit digitaler Protestkultur am Beispiel von Stuttgart 21. Im Rahmen einer universitären Lehrveranstaltung beschäftigte sich Thiele erneut mit Protest und Akzeptanzkonflikten am Beispiel von Infrastrukturprojekten in Deutschland.

E-Mail: [florian.a.thiele@googlemail.com](mailto:florian.a.thiele@googlemail.com)

**Thyen Elmar** Jg. 1965, geb. in Münster, studierte in Dortmund Journalistik und Raumplanung. Ehrenamtlich war er als Sprecher von Umweltverbänden aktiv. Thyen volontierte bei den Ruhr-Nachrichten und arbeitete anschließend als Reporter im Bereich Hörfunk und Fernsehen für den Westdeutschen Rundfunk und weitere ARD-Anstalten. Ab 1991 arbeitete Thyen beim NRW-Regionalsender Antenne Unna, den er ab 1997 als Chefredakteur leitete. 2009 wechselte der Journalist auf die Position des Leiters Unternehmenskommunikation und Energiepolitik der Trianel GmbH. Das Aachener Unternehmen ist Europas führendes Stadtwerknetzwerk. Als Energiehandelsunternehmen gegründet, entwickelt Trianel heute auch Großkraftwerke.

**Volk Sophia Charlotte** B.A., seit 2012 Studentin im Master Communication Management an der Universität Leipzig und der Ohio University (USA), Bache-

lor Kommunikationswissenschaft an der Universität Münster sowie der Universität Zürich. Darüber hinaus Assistant Researcher beim European Communication Monitor 2013 und Praxiserfahrungen in der Versicherungs- u. Finanzbranche. Forschungsschwerpunkt ist das Zusammenspiel von Akzeptanz und organisatorischer Transparenz.

E-Mail: sophia.charlotte.volk@gmail.com

**Walden Martin** M. A., Jg. 1965, studierte in Köln und Bonn Politische Wissenschaften, Soziologie und Psychologie. Seit 1999 arbeitet Martin Walden als Pressesprecher für die Deutsche Bahn in Köln, Frankfurt/M und Berlin. Seit 2006 ist er für die interne und externe Kommunikation der Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG verantwortlich und seit 2012 zusätzlich für den Bereich Dienstleistungen und Systemtechnik. Nicht zuletzt nach den Erfahrungen mit Stuttgart 21 hat die Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz von Bauprojekten der Deutschen Bahn für den Konzern besondere Bedeutung erlangt. Inzwischen verfügt die Infrastrukturkommunikation über eine eigene Abteilung, die sich ausschließlich mit der Großprojektekommunikation beschäftigt.

---

# Einführung

---

# Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft – Gedanken, Analysen, Thesen

Günter Bentele, Reinhard Bohse, Uwe Hitschfeld und  
Felix Krebber

---

## Akzeptanzdiskurse in den Medien und in der Gesellschaft: Einleitende Bemerkungen

Wird über Akzeptanz gesprochen und geschrieben, scheint es zumeist die Beschreibung eines Defizits zu sein, das sich hinter diesem Schlagwort verbirgt. Doch handelt es sich wirklich um ein Defizit, wenn von fehlender Akzeptanz gesprochen wird? Die Diskussion um Akzeptanz, Legitimation, öffentliches Vertrauen, Partizipation und Transparenz ist Zeichen eines fundamentalen gesellschaftlichen Wandels. Dieser Wandel wirkt sich in breiter Front auf Politik und Wirtschaft

---

G. Bentele (✉)

Universität Leipzig, (priv.) Schallopstr. 20, 12167 Berlin, Deutschland

E-Mail: bentele@uni-leipzig.de

R. Bohse

Wortgebrauch GmbH Medien und Kommunikationsberatung, Heinrich-von-Kleist-Str. 2,  
04416 Markkleeberg/Leipzig, Deutschland

E-Mail: bohse@wortgebrauch.com

U. Hitschfeld

Hitschfeld Büro für strategische Beratung GmbH, Kickerlingsberg 15,  
04155 Leipzig, Deutschland

E-Mail: info@hitschfeld.de

F. Krebber

Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft Universität Leipzig,  
Burgstr. 21, 04109 Leipzig, Deutschland

E-Mail: felix.krebber@uni-leipzig.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

G. Bentele et al. (Hrsg.), *Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft*,

DOI 10.1007/978-3-658-06167-8\_1

aus und hat verschiedene Ursachen. Blickwinkel und Sichtweise entscheiden über Interpretationen und Schlussfolgerungen.

Wir nehmen dabei insbesondere Wirtschaft und Politik in den Blick und untersuchen, wie Akteure mit diesem gesellschaftlichen Wandel umgehen. Dass dabei immer wieder die Kommunikation eine besondere Rolle spielt, hat nicht nur mit dem beruflichen Hintergrund der Herausgeber zu tun, sondern auch mit der Sache.

Der sprichwörtlich gewordene süddeutsche Bahnhof ist inzwischen oft beschrieben worden: „Stuttgart 21“ wurde zu einer Chiffre für Bürgerproteste und „schwindende Akzeptanz“. Doch die Bürger entschieden zum Schluss anders als erwartet. Sie votierten dafür. Mit der Neuausrichtung der deutschen Energiepolitik, insbesondere dem Ausbau der Netze als Voraussetzung für die Integration der erneuerbaren Energien, stehen Deutschland landauf landab massive Infrastrukturprojekte bevor. Gleiches gilt für die Sanierung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Form von Straßen, Brücken, Schienen, Start- und Landebahnen. Auf insgesamt 102,6 Mrd. Euro wird der Investitionsstau allein im Bereich der kommunalen Infrastruktur in Deutschland bis 2015 geschätzt (vgl. dchp|consulting und ops GmbH 2013). Hier stehen Deutschland Projekte bevor, die nicht nur finanziert, sondern um deren Akzeptanz künftig heftig gerungen werden muss. Doch auch damit nicht genug: Heute stehen potenziell sämtliche Entscheidungen und Akteure jedweder Couleur unter Legitimationsdruck. Kaum noch etwas hat ungefragt Bestand. Das betrifft Kultur, Kirchen, Gesundheitswesen ebenso wie Banken und Bundeswehr. Bürgerinnen und Bürger möchten direkt beteiligt oder mindestens die Möglichkeit angeboten bekommen, aktiv bei allen Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden und zwar immer dann, wenn sie betroffen sind oder sich betroffen fühlen.

Die Mediendiskurse der vergangenen Monate und Jahre konnten manchmal den Eindruck entstehen lassen, die Gesellschaft wäre zu einer dauererregten Resonanzfläche geworden, die dem sachlichen Diskurs Raum und Luft nimmt. Ist diese Sicht einseitig? Verstellt der laute Ruf nach besserer Kommunikation von Projekten und Themen möglicherweise den Blick darauf, ob es nicht an den Eigenschaften der Projekte, am Management der Themen oder an den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lag, dass Akzeptanz nicht erreicht wurde? Ist der Eindruck zunehmend mangelnder Akzeptanz von Projekten, Entscheidungen und Akteuren in unserer Gesellschaft aber wirklich nur als Defizit und nicht zumindest *auch* als eine Chance zu begreifen? Drückt sich in den Protesten eine übersättigte, reiche Gesellschaft aus, die schon genug hat und die Veränderungen ablehnt und so ihre Zukunftsfähigkeit aufs Spiel setzt? Oder ist das Ringen um Akzeptanz, um mehr Transparenz und Partizipation, Ausdruck einer demokratischen Gesellschaft, die sich modernisiert?

Diesen und weiteren Fragen möchten wir mit diesem Band nachgehen, um Impulse für die wissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit dem Phänomen Akzeptanz zu setzen. Wir möchten einen Überblick über die Debatte und Problemlösungsansätze aufzeigen. Hierzu begegnen wir dem Phänomen aus drei Perspektiven: Aus der übergreifenden Makro-Perspektive wollen wir uns den gesellschaftlichen Umbrüchen nähern, die Nährboden neuer Akzeptanzdiskurse bilden und Ursachen der Forderungen nach mehr Vertrauen, Transparenz und Partizipation sind. Auf der Meso-Ebene stehen korporative Akteure (Organisationen) im Fokus, die sich zunehmend einem Legitimationsdruck ausgesetzt sehen – angefangen von politischen und staatlichen Akteuren über wirtschaftliche bis hin zu zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die Mikro-Perspektive zeigt anhand von Fallbeispielen, wie im konkreten Fall handelnde Akteure mit der Thematik umgehen.

Die Umrissse des gesellschaftlichen Diskurses möchten wir bereits mit diesem Einführungsaufsatz skizzieren und Gedanken zur Lösung von Akzeptanzkonflikten darlegen.

---

## Akzeptanz

Zunächst soll eine gemeinsame begriffliche Basis geschaffen werden. So verhält es sich mit dem Akzeptanzbegriff ähnlich wie mit dem sprichwörtlichen „Pudding“, der schwerlich an die Wand zu nageln ist: Der Begriff scheint sich der Explikation zu entziehen und wird unschärfer, je stärker er in der populären Debatte gebraucht und manches Mal verbogen wird. Wenngleich sich der Begriff im Marketing und in der IT-Forschung recht großer Beliebtheit erfreut und teilweise sehr eindimensional auf Produktakzeptanz im Sinne von Absatz und Gebrauch fokussiert (vgl. etwa Döhl 1983; Kollmann 1999), kristallisiert sich zunehmend ein Bedeutungskontext heraus, der auf die gesellschaftliche Ebene des Begriffs führt: Das Deutsche Wortschatzportal, ein Internetangebot der Universität Leipzig, lässt diesen Bedeutungskontext nachvollziehen. Das Portal identifiziert Wortverwendungen im Internet und zeigt semantische Häufigkeitsmuster und Verwendungsweisen auf. Im Fall des Akzeptanzbegriffs (vgl. Abb. 1) ist die Verwendung im gesellschaftlichen Kontext deutlich in dem Graphen ablesbar<sup>1</sup>. Die Abbildung legt auch nahe,

---

<sup>1</sup> Die Tatsache, dass bestimmte, von den Herausgebern in der Debatte um Akzeptanz als wichtig erachtete Begriffe, wie etwa Partizipation oder Vertrauen, nicht auftauchen, sagt lediglich etwas über die Häufigkeit der Nennung in den ausgewerteten Quellen, nicht aber die Wichtigkeit für die Akzeptanzdebatte aus. Ursache ist zudem, dass es für bestimmte Begriffe mehrere Synonyme gibt und die Häufigkeit der Verwendung sich somit auf mehrere Begriffe verteilt.



**Abb. 1** Mit dem Akzeptanzbegriff in textlichen Quellen assoziierte Begriffe. (Quelle: Deutscher Wortschatz 2013)

dass Akzeptanz mit Verständigungsprozessen zu tun hat, worauf der Begriff des Verständnisses hindeutet. Zudem wird die semantische Verbindung zum Transparenzbegriff deutlich.

Die Begriffsverständnisse von Akzeptanz unterscheiden sich in ihrer Dimension teils erheblich. So sieht Endruweit (2002) Akzeptanz als „die Eigenschaft einer Innovation, bei ihrer Einführung positive Reaktionen der davon Betroffenen zu erreichen“ (S. 6). Lucke (1995) geht in ihrem Verständnis deutlich tiefer. In ihrer soziologischen Studie zum Akzeptanzbegriff definiert sie Akzeptanz als Potenzial „für bestimmte Meinungen, Maßnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden“ oder zumindest „unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis rechnen zu können“ (S. 104). Akzeptanz sei dann gegeben, wenn Mitglieder der Gesellschaft dem *Akzeptanzobjekt* affirmativ gegenüber stünden, emotional „zugeneigt“ seien, Vorschlägen, Argumenten, Maßnahmen vorbehaltlos billigten. Akzeptanz hieße auch, dass das Akzeptierte verbal oder durch Handlungen verteidigt werde (vgl. Lucke 1995, S. 105). Sehr anschaulich konzeptualisiert Lucke die Entstehung von Akzeptanz in einer Dreieckskonstellation aus Akzeptanzobjekt, Akzeptanzsubjekt und Akzeptanzkontext (vgl. Lucke 1995, S. 155). *Akzeptanzobjekt* ist dabei dasjenige, das zu akzeptieren

ist: technische Geräte, Produkte, Meinungen, Einstellungen, politische Programme, wirtschaftliche Projekte, Personen, gesellschaftliche Akteure, Gesetze, Staaten, Regierungen und so weiter. Als *Akzeptanzsubjekte* lassen sich bei Lucke (gesellschaftliche) Gruppen und Personen beschreiben, die akzeptieren oder dies eben nicht bzw. nur graduell tun. Beide sind bedingt durch den *Akzeptanzkontext*. Das Begriffsverständnis der Herausgeber dieses Bandes setzt auf dieser Sichtweise auf. Dabei ist im Zusammenhang von Projekten in Wirtschaft und Politik der Prozesscharakter von Akzeptanz deutlich zu akzentuieren.

Wir definieren Akzeptanz wie folgt: Akzeptanz ist das Ergebnis eines komplexen, permanenten, sich über den gesamten Lebenszyklus eines Akzeptanzobjektes erstreckenden Kommunikations- und Handlungsprozesses zwischen Akzeptanzsubjekten und Akzeptanzobjekten. In unserer Gegenwartsgesellschaft beinhaltet dieser Prozess auch in zunehmendem Maß Aushandlungsprozesse.

Im vorliegenden Band werfen wir einen Blick auf alle drei Eckpunkte der „Dreiecksbeziehung“ des Akzeptanzprozesses: Akzeptanzsubjekten und Akzeptanzkontexten gehen wir in den theoretisch orientierten Beiträgen im ersten Teil des Bandes nach. Akzeptanzobjekte stehen im zweiten und dritten Teil im Zentrum mit Akteuren und Projekten (Fallbeispiele).

---

## Infrage stellen als Normalzustand

Akzeptanzdiskurse sind nicht isoliert von den gesellschaftlichen Umbrüchen der vergangenen Jahrzehnte und den aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu verstehen. Grundvoraussetzung für Akzeptanzdiskurse, wie wir sie derzeit in Deutschland beobachten, ist ein entwickeltes demokratisches Gemeinwesen. In diesem Rahmen können Projekte offenbar nicht mehr nach „Gutsherrenart“ durchgesetzt werden, auch wenn „der Gutsherr“ sich an die Gesetze und Regeln hält. Die Verfassung regelt demokratische Willensbildungs-, Mitwirkungs- und Entscheidungsprozesse. Der verfassungsmäßige Rahmen schafft mit seinen Grundrechten, beispielsweise der freien Meinungsäußerung oder der Pressefreiheit, förderliche Bedingungen für eine gedeihende Zivilgesellschaft, in der sich Akteure öffentlich artikulieren können und dürfen. Unter diesen Bedingungen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine Zivilgesellschaft entwickeln können, die sich nach den Katastrophen des zwanzigsten Jahrhunderts und geprägt durch zwei Diktaturen heute ihrer demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten bewusst ist und von diesen Gebrauch macht – zum Beispiel durch bürgerschaftliches Engagement oder Protest.

Erste größere Protestwellen in der Bundesrepublik finden sich Ende der 1960er-Jahre, sie fungierten als Initialzündung für Protest, verstanden als einem Mittel zur öffentlichen Äußerung politischer Positionen. Dies wird in dem Beitrag von Kris-



tin Siegel und Florian Thiele in diesem Band beschrieben. Protest ist, so stellen die Autoren heraus, zumindest in bestimmten gesellschaftlichen Schichten zu einer etablierten Form der öffentlichen Artikulation geworden. Der Protest kann aber auch als Ausdruck von Unmut oder Ohnmacht der Bürgerschaft gewertet werden, die sich nicht ausreichend als mündig akzeptiert und beteiligt fühlt. Bürger wissen heute mehr denn je, welche Probleme die Welt bewegen, also glauben sie auch zu wissen, was für sie und die Region das Beste ist. Dies hat Auswirkungen.

Politische Entscheidungen in Frage zu stellen ist kein Phänomen dieser Tage (vgl. hierzu auch Hutter und Teune 2012). Das gilt zum Beispiel für politische Entscheidungen, wie den NATO-Doppelbeschluss und die Stationierung von Atomraketen auf westdeutschem Gebiet. Es gilt auch für Proteste gegen Infrastrukturmaßnahmen in der alten Bundesrepublik. Hier sei etwa an Proteste gegen die atomare Aufbereitungsanlage in Wackerdorf oder das Atomkraftwerk Wyhl erinnert (vgl. hierzu Linse et al. 1988). Die Proteste auf der anderen Seite der Mauer in der DDR führten schließlich zum Umsturz eines ganzen staatlichen Systems mit dem Ziel, demokratische Verhältnisse und freie Wahlen zu erreichen. Die Montagsdemonstrationen wurden legendär.

Heute erleben wir, dass die „Prinzipien des informierten Infragestellens und kompetenten Dagegenseins“ (Lucke 1995, S. 12) ungeahnte Relevanz und Brisanz in der demokratischen Gesellschaft erlangt haben, weil viele Projekte, obwohl legal und gemäß anerkannter Verfahren politisch legitimiert, nicht die Akzeptanz in der Bevölkerung haben und so nicht mehr durchzusetzen sind. So wäre die Ablehnung olympischer Winterspiele vor Jahrzehnten noch undenkbar gewesen. Heute ist sie Realität. Gleiches gilt für den Flughafenausbau. Was in Frankfurt bei der Startbahn West noch mit brachialer Gewalt durchgesetzt wurde, scheitert heute, wie beim Flughafenausbau in München zu besichtigen ist. Diese Haltung ist inzwischen kultiviert, das Infragestellen politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen in bestimmten Bevölkerungsgruppen zum Normalzustand geworden. Die Ursachen und Gründe sind vielfältig.

---

## Neue Verfahren und neue Diskurse

Die Bildungs- und Hochschulexpansion hat erstens zu einer nie gekannten Zahl von Menschen mit Hochschulzugangsberechtigung und Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen geführt (vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft 2011; Schindler 2014). Gleichzeitig ist zweitens eine gesamtgesellschaftliche Zunahme des Wohlstandsniveaus zu verzeichnen. Dies führt dazu, dass Menschen in einer arbeitsteiligen Gesellschaft auch mehr Zeit zum bürgerschaftlichen Engage-

ment und zur politischen Mitbestimmung haben. Das durchschnittliche Lebensalter und die allgemeine Gesundheit sind erheblich gestiegen, so dass immer mehr Lebenszeit – auch – für politische Partizipation zur Verfügung steht. So waren es in Stuttgart zumeist Menschen mit Universitätsabschluss, Juristen, Ingenieure, Künstler und eben auch Ruheständler, die protestierten und sich zum Teil sehr fachkundig eingemischten. Das parteipolitische Spektrum reichte von der CDU bis zur LINKEN (vgl. Butzlaff et al. 2013). Gerade in besser gebildeten Kreisen scheint nun also das wirkungsmächtig zu werden, was der Soziologe Ulrich Beck (1993) bereits vor zwanzig Jahren beschrieb: Bestimmte gesellschaftliche Gruppen sind nicht mehr bereit, Entscheidungen hinzunehmen, nur weil sie „von oben“ kommen. Statt Verantwortung und Entscheidung nur zu delegieren, erwarten bestimmte gesellschaftliche Milieus heute Informationen und die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Das schließt die Transparenz von Prozessen und Entscheidungsfindungen ein.

Diese Prozesse lassen sich aber in den tradierten Formen und über die bisherigen Verfahren von Entscheidungsfindung und -durchsetzung allein nicht mehr darstellen. Auch das ist eine Facette der „gedoppelte(n) Welt“, die Beck (1993, S. 155) beschreibt: Neben die Welt der politischen Institutionen – etwa Stadtrat, Landtag, Bundestag oder Europaparlament – trete diesen Institutionen unvereinbar die Welt der politischen Alltagspraxis mit ihren Konflikten, Machtspielen, Instrumenten und Arenen entgegen. Die eine Welt entstamme der industriellen Moderne, die andere der reflexiven (vgl. Beck 1993, S. 155). So war die industrielle Moderne noch durch die Massengesellschaft und die großen tradierten Konfliktlinien geprägt: Arbeit und Kapital, Stadt versus Land. Heute ist die Gesellschaft vielgestaltiger, differenzierter, woraus auch sehr unterschiedliche Interessens- und Problemlagen resultieren.

Hieraus ergeben sich insbesondere für die Akzeptanz von Projekten und Akteuren Konsequenzen. Luhmanns These, Legitimation durch Verfahren lasse Bürgerentscheidungen als „bindend – nicht notwendig auch als richtig –“ akzeptieren (vgl. Luhmann 1993, S. 82), bekommt eine neue Dimension. Zwar besitzen Gerichtsentscheidungen noch immer hohes Ansehen (vgl. Kranenpohl 2010, S. 400), beim Verwaltungshandeln, beim Handeln von Unternehmen oder in der Politik sieht dies oft anders aus: In einer Repräsentativbefragung aus dem Jahre 2013 gaben lediglich 15 % der Befragten an, ihrer Gemeinde oder Stadtverwaltung zu vertrauen. Demgegenüber steht in einer weiteren Untersuchung aus dem Jahr 2013 mit 56 % eine Mehrheit der Bürger (vgl. Hitschfeld und Eichenseer 2013, S. 9), die Bereitschaft äußern, sich für oder gegen öffentliche oder wirtschaftliche Projekte mit Zeit und eigenem Geld einsetzen. Daraus folgt, dass neue Verfahren – nicht nur Verwaltungsverfahren – entwickelt werden müssen, um Akzeptanz in der Bürgerschaft zu erreichen, um Vertrauen und Glaubwürdigkeit der „alten“ Institutionen

wieder zu erlangen. Diese Verfahren müssen mindestens die Möglichkeit anbieten, dass sich die Bürgerschaft tatsächlich und nicht nur pro forma einbringen kann. Sie *ersetzen* nicht, sie *ergänzen* die traditionellen demokratischen Verfahren. Schließlich entscheidet am Schluss der Erfolg.

Aber neue Verfahren allein reichen nicht aus. Systematisch muss Raum geschaffen werden für einen gesellschaftlichen Diskurs, der sich mit einem wirtschaftspolitischen Leitbild, mit einer industrieller Zielvorstellung mittlerer Reichweite für unsere Gesellschaft und den daraus abzuleitenden Rahmenbedingungen befasst (vgl. Knauber in diesem Band). In einem solchen Diskurs könnten auch die grundsätzlichen Fragen des „Ob“ von Projekten unabhängig von der konkreten Realisierung eines einzelnen Projektes (das „Wie“) diskutiert und entschieden werden. Damit würden Grundsatzfragen nicht länger an dafür oft untauglichen Einzelfragen „aufgehängt“ und Gerichte nicht inflationär als „Reparaturwerkstatt“ der Politik missbraucht. Das bürgerschaftliche Engagement muss sich mehr als heute auch an diesen grundlegenden Fragen orientieren.

Damit ist klar, dass sich bürgerschaftliches Engagement nicht im Verhindern von Projekten erschöpfen und der Interessenshorizont nicht vor der eigenen Haustür enden darf. Das Bewusstsein dafür, dass die begrüßenswerte Zunahme des Engagements nicht in eine sich selbst blockierende Gesellschaft führen darf, scheint in Deutschland zu wachsen. Nicht nur die Bereitschaft, sondern auch die Befähigung, bürgerschaftliches Engagement in diesem Sinne konstruktiv anzulegen, muss aber langfristig ausgebildet und befördert werden. Schon in der vorschulischen und schulischen Bildung müssen die Grundlagen dafür gelegt werden. Dabei kommt es nicht allein auf Sachkompetenz an, die heute oft sehr rasch aufgebaut werden kann. Großer Wert muss künftig auf die Ausbildung von mehr Methoden- und Sozialkompetenz gelegt werden.

---

## Partizipation und Transparenz

Die heute ebenso allgegenwärtig wie undifferenziert erhobenen Forderungen nach „mehr Partizipationsmöglichkeiten“ und möglichst „umfassender Transparenz“ verdienen in diesem Kontext eine kritische Einordnung. Die immer stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Weiterentwicklung der Gesellschaft ist zweifellos ein wertvoller Ausdruck eines sich weiter entwickelnden, demokratisch verfassten Gemeinwesens. Die Transparenz, d. h. Nachvollziehbarkeit von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen für Bürger ist dafür eine wichtige Voraussetzung, aber auch ein Qualitätsmerkmal einer Bürgergesellschaft an sich.

Eine übergroße Mehrheit der Deutschen, so die Ergebnisse einer Repräsentativbefragung aus dem Jahr 2013, hält jedoch heute die Informationspolitik von

Politik, Wirtschaft und Verwaltung im Kontext von Projekten in Wirtschaft und Gesellschaft für unzureichend (vgl. Hitschfeld und Eichenseer 2013, S. 13). Die genannten Akteure gäben nur so viele Informationen preis, wie unbedingt nötig, sind 86 % der Deutschen überzeugt (vgl. Hitschfeld und Eichenseer 2013, S. 13). Dies alles in einem veränderten gesellschaftlichen Umfeld, das nachfragt und in Frage stellt, sich informiert und vielfach kompetent mitreden kann. Diese, über einen langen Zeitraum hinweg nachgewiesenen Einstellungsmuster sind Ausdruck eines Veränderungspotentials.

Dabei sind die Anforderungen und Rahmenbedingungen auf den unterschiedlichen regionalen und politischen Handlungsebenen vor Ort sehr verschieden und bedürfen der genauen Analyse. Gleiches gilt deshalb auch für die Eignung der verschiedenen Kommunikations- und Partizipationsinstrumente. Eine differenzierte Befassung mit der Frage, was unter „Partizipation“ im konkreten Kontext verstanden wird, ob der Begriff eher im politisch-kommunikativen Kontext gebraucht, oder ob es eher um eine „materielle“ Partizipation gehen soll und was welche Instrumente im konkreten Kontext leisten können und sollen, ist für deren erfolgreichen Einsatz entscheidend.

Grundsätzlich beobachten wir, dass es offenbar zunächst auf die *Schaffung von Möglichkeiten*, etwa für Engagement und Partizipation, ankommt. Fehlen diese Möglichkeiten, wird dieses Defizit – unabhängig von individueller Betroffenheit – nicht nur als Mangel eines konkreten Projektes, sondern auch als Ausdruck eines gesellschaftlichen Missstands aufgefasst. Die Auseinandersetzung damit verlagert sich dann häufig auf andere formale und inhaltliche Ebenen (nicht mehr „wie“ sondern „ob“) und geht damit oft weit über den konkreten, projektspezifischen Anlass und die Kompetenzen der jeweiligen Projektverantwortlichen hinaus. Die tatsächliche Inanspruchnahme von Instrumenten für Partizipation und Kommunikation unterliegt anderen, eher spezifischen Kriterien wie z. B. dem Vorhandensein von Ressourcen, Zeit, Know-how oder dem Grad der persönlichen Betroffenheit. Deshalb ist die Messung der Inanspruchnahme solcher Instrumente – etwa an der Anzahl der Anrufe auf der Projekthotline oder der Zahl verkaufter Anteilsscheine festzumachen – sicherlich ein, aber nicht das entscheidende Kriterium für die Beurteilung des Erfolgs.

---

## Gemeinwohl und Bürgermacht

Zunehmendes bürgerschaftliches Engagement hat aber auch eine Kehrseite. Ausgehend von Becks (1993) These der „Subpolitik“, könnte sich ein dramatisches Repräsentationsdefizit ergeben: Hat das traditionelle politische System immer auch Minderheiten oder schweigende Mehrheiten mitrepräsentiert und die Minderheiten

geschützt, so zeigt sich unter den Bedingungen der „Subpolitik“ eine Schieflage. Die Analysen vieler heutiger Proteste und auch Wahlanalysen zeigen, dass sich in Protesten und bei Wahlen (vgl. Hierlemann et al. 2013) eher die sozioökonomisch Bessergestellten Gehör verschaffen, von Beteiligungsverfahren partizipieren und demokratische Vertretungen bestimmen. Bürgerengagement per se ist eben nicht nur Zeichen einer vitalen politischen Kultur, sondern kann auch kritisch als Signal für abnehmende gesellschaftliche Solidarität, für Unmut und Ohnmacht gewertet und als Indiz für ein Auseinanderdriften der Gesellschaft gedeutet werden, der die einende Kraft des politischen Systems verlustig geht.

Bereits Rousseau (1977 [1762]) hat zwischen den „volonté de tous“ und dem „volonté générale“ unterschieden, der Gesamtheit der Einzelinteressen und dem Gemeinwohl. Diese Unterscheidung ist auch heute noch sinnvoll. Wer ist eigentlich die Bevölkerung und was will sie? Wie rezipieren politische Entscheidungsträger Interessen und wessen Interessen gehen dabei unter? Gibt es denn eigentlich überhaupt so etwas wie *das* Gemeinwohl? Sicher gibt es verschiedene Auffassungen dessen, was Gemeinwohl ist, aber die Definition – wie auch immer ausgeprägt – führt hier nicht weiter. Gerade weil es unterschiedliche Weltbilder, Normen und Werte gibt, ist eine pluralistische Gesellschaft mit einem pluralistischen öffentlichen Raum so notwendig. Theoretisch gesprochen ist dieser öffentliche Raum Sphäre öffentlicher Aushandlungsprozesse, in der rationaler Diskurs zu Problemlösungen führt (vgl. Habermas 1992, S. 138 f., 349 ff.).

Entgegen der – theoretisch sinnvollen – Idealisierungen der Diskurstheorie finden die öffentlichen Aushandlungsprozesse jedoch nie unter den Idealbedingungen, nämlich unter Gleichen und – als Phrase all zu oft bemüht – „auf Augenhöhe“ statt. In der öffentlichen Kommunikation gibt es immer ein Machtgefälle zwischen den Akteuren. Dies ist im politischen Bereich mit den privilegierten Sprecherrollen der Berufspolitiker gegenüber etwa Nichtregierungsorganisationen der Fall, ebenso im wirtschaftlichen Bereich. Hier scheint der Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung auf Seiten von Unternehmen durch deren ökonomische Kraft zunächst größer, als derjenige einer Bürgerinitiative. Dennoch können – wie wir wissen – Bürgerinitiativen zu mächtigen Gegenspielern werden. Aber auch sie vertreten Partikularinteressen, auch wenn sie für sich – wie politische Organisationen und Unternehmen – gelegentlich in Anspruch nehmen, diese Partikularinteressen seien mit dem Gemeinwohl identisch. Was dem Gemeinwohl dient, muss öffentlich ausgehandelt werden. Welche Rolle spielen dabei Macht, Einfluss und Finanzkraft?

Auch bei den Bürgerinitiativen gibt es mächtigere und weniger mächtige, wenn beispielsweise sozioökonomisch besser gestellte Bürger, organisiert in Bürgerinitiativen, Interessen vertreten, die den weniger organisationsfähigen Bevölkerungsgruppen gegenüber stehen. Das Beispiel des Hamburger Schultstreits hat diesen Konflikt deutlich aufgezeigt. In der Frage, ob Schülerinnen und Schüler länger

gemeinsam lernen sollten, hatte sich ein Bündnis gebildet, das dagegen opponierte. Bei der Volksabstimmung nahmen Bürger mit geringerem Einkommen und geringerer Bildung deutlich weniger teil als die Opponenten.

Politik und Verwaltungen haben in unserem demokratischen System die Aufgabe, im Sinne des Gemeinwohls zu planen und entscheiden. Diese Aufgabe setzt sie unter Legitimationsdruck, der bisher dadurch gemildert wurde, dass die traditionellen demokratischen Verfahren in der Gesellschaft weitgehend akzeptiert wurden. Was aber, wenn gut organisierte Interessengruppen am Ende Interessen effektiver durchsetzen als demokratisch gewählte Politiker? Wenn die Interessengruppen die etablierte Politik vor sich her treiben und öffentlichen Druck erzeugen, vor dem die Politik dann zurückweicht, weil sie um die Wiederwahl fürchtet? Wer behält dann das Gemeinwohl im Blick? Wie wird unter diesen Umständen das Gemeinwohl gemessen und abgewogen? Sind die mit dieser Aufgabe ja eigentlich betrauten Verwaltungen überhaupt (noch) dafür ausgestattet und ist ihnen diese neue Dimension bewusst?

---

## Deeskalation und Konfliktlösung

Mag das veränderte gesellschaftliche Klima verschiedene Akteure zu einer Antizipation neuer Rahmenbedingung veranlassen, so ist es bei vorwiegend wirtschaftlich handelnden Akteuren – insbesondere bei Unternehmen – erforderlich, eine klare, materiell beschreibbare Abwägung einer Verhaltensänderung gegenüber der Verteidigung des status quo vorzunehmen. Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, gerade Unternehmen bemühten sich nicht um ihre Verantwortung für und als Teil der Gesellschaft. Verhaltens- und Compliancecodizes, Corporate Governance, Corporate Social Responsibility, Corporate Citizenship, Corporate Volunteering und Sponsoringprojekte sind Ausdruck dafür. Dennoch muss in internen Prozessen der Einsatz der zum Teil erheblichen und nicht beliebig zur Verfügung stehenden Ressourcen, die für Verhaltensänderungen aufgewendet werden müssen, (z. B. Zeit, Managementkapazität, Manpower, Know-how, Geld, etc.) geprüft und greifensicher begründet werden können. Diese Ressourcen stehen dann anderen Projekten nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung. Ausgangspunkt der unternehmensinternen Entscheidungsfindung ist die Einschätzung, von welcher Relevanz die aktuelle Debatte um Akzeptanz, Partizipation, Transparenz und öffentliches Vertrauen wirklich ist. Kommen Unternehmen zu der Auffassung, dass es sich hierbei um eines von vielen Modethemen handelt, werden sie sich anders entscheiden, als wenn sie eine dauerhafte, gesellschaftliche Entwicklungsrichtung erkennen, die das Verhalten von Akteuren in relevanten Bezugsräumen (Märkte, Kunden, Wettbewerber) beeinflusst. Damit ist klar, dass es für die Unternehmen

nicht um die (kurzfristige) Organisation von Zustimmung für ein (vielleicht) wichtiges Projekt gehen darf, sondern um nicht weniger, als eine Neuausrichtung der Stellung des Unternehmens im gesellschaftlichen Umfeld, im Markt, gegenüber Kunden und der Belegschaft. Gesellschaftliche Akzeptanz für sein Tun, sein Projekt oder Produkt zu erringen und zu sichern, wird damit zu einem wichtigen strategischen Erfolgsfaktor, zu einer permanenten Managementaufgabe. Dies wird künftig maßgeblich über Erfolg und Zukunftsfähigkeit eines Unternehmens mit entscheiden.

Das Befördern und Sichern von Akzeptanz schafft in vielfacher Hinsicht Nutzen für die Unternehmen und Organisationen. Der Aufwand für den Einsatz von akzeptanzfördernden und -sichernden Maßnahmen ist immer gegen das Scheitern oder teilweise Scheitern des Projektes zu stellen. Juristische Auseinandersetzungen lassen sich teilweise vermeiden. Konflikte lassen sich minimieren. Eskalationsgefahren werden reduziert und Projekte lassen sich insgesamt besser handhaben. Auch der Vermeidung von unerwünschten – z. B. regulatorischen – Eingriffen der Politik in Wirtschaftshandeln kann vorgebeugt werden. Nicht gering zu schätzen sind auch die internen Effekte, die mit einer stärkeren Hinwendung zu Akzeptanzthemen im Wertesystem von Organisationen einhergehen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind ja nicht nur „Belegschaft“, sondern auch Teil jener Bürgerschaft, die mit großer Mehrheit Verhaltensänderungen von Unternehmen, Politik und Verwaltungen einfordert. Sie sind damit Botschafter der Projekte und der Organisationen, aber auch für gesellschaftliche Erwartungen – in positiver wie negativer Hinsicht. Sie tragen gesellschaftliche Erwartungen aus dem gesellschaftlichen Umfeld in das Unternehmen hinein und vermitteln das Organisationshandeln nach außen. Im zunehmenden Wettbewerb um Fachkräfte („human resources“) und deren Motivation können hier außerdem unbezahlbare Vorteile entstehen.

Nicht verschwiegen werden darf, dass die Anstrengungen um Akzeptanz bei Unternehmen und politischen Akteuren erheblich sind. Das Selbstverständnis und der bisherige Erfahrungshorizont mit Tagesgeschäft, Sonderprojekten und dem permanenten Change-Prozess müssen aber auf den Prüfstand gestellt werden. Einen wichtigen, dauerhaften gesellschaftlichen Trend zu ignorieren, ist in aller Regel für Unternehmen und Politiker eine existenzbedrohende Variante.

---

## Medien und Wirklichkeit

Das Mediensystem unserer Gesellschaft lässt sich als „Wahrnehmungs- bzw. Beobachtungssystem“ der Gesellschaft (Bentele 1988, S. 29, 2008a, S. 284) verstehen mit der Funktion der „Repräsentation von Öffentlichkeit“ (Luhmann 1996, S. 188). Dieses Wahrnehmungs- und Beobachtungssystem ist zwar – bedingt durch

die Grundprinzipien Selektivität, Perspektivität und Konstruktivität – oftmals ungenau, aber unter der Voraussetzung pluralistischer Mediensysteme hinreichend präzise, um die für Rezipienten zentral wichtige Orientierungs- und Informationsfunktionen erfüllen zu können. Die Wahrheits- und die Objektivitätsnorm der journalistischen Berichterstattung (es geht nur um die Informationsfunktion der Medien, nicht um Unterhaltung!) sichern normativ die Strukturähnlichkeit von wahrgenommener Wirklichkeit und Medienwirklichkeit. Insofern „konstruieren“ Medien ihr Bild der Wirklichkeit nicht nur und vor allem nicht beliebig, sondern sie liefern in ihren informativen Teilen (Nachrichten, Berichte, Dokumentationen, etc.) eine mehr oder weniger genaue *Rekonstruktion* der sozialen Wirklichkeit (vgl. Bentele 2008b). Bewegen sich einzelne Informationsmedien zu weit weg von dem notwendigen „Rekonstruktionskorridor“, sind sie zu einseitig, politisch-parteiisch, verzerrt ausgerichtet, so werden sie in der Regel durch Glaubwürdigkeits- und Vertrauenseinbußen „bestraft“.

Medien müssen – schon allein aus Gründen der Platz- und Zeitbegrenzung – grundsätzlich aus einer prinzipiell unendlichen Menge an Informationen, die die Wirklichkeit bereithält, auswählen. Selektionskriterien für die journalistische Auswahl sind vor allem die Nachrichtenfaktoren, die Ereignisse haben müssen oder die ihnen zugeordnet werden, um aus Ereignissen „berichtete Ereignisse“ zu machen. Nicht jede Auswahl entlang von Nachrichtenfaktoren muss zu einer verzerrten Darstellung führen. Aber natürlich kommen auch Verzerrungen vor. Wenn Protest auf Grund höherer Nachrichtenwerte in den Medien deutlich mehr Raum erfährt, als dies in der sozialen Wirklichkeit der Fall ist, entsteht an diesem Punkt eine Beobachtung der Gesellschaft mit einer gewissen Schiefelage. Protest artikuliert sich in Bildern, die der Darstellungslogik der Medien entsprechen. Damit finden die Akteure des Protestes mehr Gehör als die Stummen, die nicht auf die Straße gehen. Was folgt daraus für die politische Entscheidungsfindung?

Wenn diese lautstarken Akteure neben der Artikulation auf der Straße ihre Meinung auch im Netz ausweiten und sie in den eher nicht journalistisch geprägten Online-Medien wie Blogs oder den Sozialen Netzwerken ihre Botschaften ebenfalls verbreiten, wirkt sich dies zum einen auf die Meinungsbildung im Web aus. Rezipienten, die sich hauptsächlich aus Online-Quellen informieren, erhalten so ein verzerrtes und ungenaues, jedenfalls nicht repräsentatives Wirklichkeitsbild. Dieses Phänomen wird verstärkt durch die aktuelle Lage des traditionellen Journalismus: Unter Zeitdruck und Personalmangel in den Redaktionen findet Recherche oft nur noch online statt. Skandalisierung und Personalisierung als Teil des modernen Medienkonzeptes zeigen sich keineswegs nur als Phänomen des Boulevardjournalismus. Journalisten nutzen das Web als Recherche-Tool und zugleich auch als Quelle. Zudem ist journalistische Recherche weniger geprägt durch das Verifizieren von Fakten als früher (vgl. Neuberger und Welker 2008; Welker 2012). In



die Breite der Netzöffentlichkeit gelangen diese Artikel dann wiederum durch das Teilen und Verbreiten dieser Artikel, denen als journalistische Produkte eine gewisse Glaubwürdigkeit zugeschrieben wird. Es entsteht kein adäquates, konsistentes Realitätsabbild, sondern ein höchst selektiver und interessengefärbter Realitätsausschnitt, auch wenn die Rezipienten über Informationsüberflutung stöhnen. Für Meinungsbildung und gesellschaftliche Realität heißt das, dass offensichtlich das „Beobachtungssystem“ Medien vormediale Wirklichkeit nicht mehr ausreichend genau darstellt. Dennoch – oder gerade deshalb – ist die öffentliche Meinungsbildung auch heute noch auf die traditionellen Medien angewiesen. Nach wie vor bestimmen sie maßgeblich die Agenda der Themen in der öffentlichen Debatte. Doch der Einfluss der traditionellen Medien, vor allem auch im regionalen und lokalen Raum, schwindet.

Woran liegt das? Medien benötigen professionelle Journalisten, die Zeit für Recherchen haben und unabhängig und frei Bericht erstatten. Das erfordert eine vernünftige Ausbildung und eine solide Finanzierung von Redaktionen, um nicht Gefahr zu laufen, Medien nur unter Auflagen- und Quotendruck zu realisieren. Die Qualität der Nachrichten und Berichterstattung bleibt das Fundament für das „Geschäftsmodell“ der traditionellen Medien. Dieser Qualitätsanspruch sollte aber auch die Journalisten veranlassen, Transparenz zu fordern, um öffentliche Kontrolle auszuüben. Dies alles jedoch nicht, um Transparenz als „trojanisches Pferd“ zu missbrauchen und sich Zugang zu „ungaren“ Informationen zu verschaffen, um damit den nächsten Skandal „vom Zaun zu brechen“.

Ermutigende Tendenzen zeigen sich im Online-Journalismus, wo neue Formate auch neue Antworten auf die Fragen der Zeit finden – qualitäts- und anspruchsvoll. Denn ohne qualifizierten Journalismus zielt auch bei den Online-Medien der Ruf nach Transparenz ins Leere. Die Enthüllungen von Wiki-Leaks zeigen, dass die reine Verfügbarkeit von Informationen eben nicht zu einer stärkeren öffentlichen Kontrolle führt, wenn die Informationen nicht durch Journalisten eingeordnet und bewertet werden. Viele Dokumente bleiben Artefakte, wenn dem Leser das Kontextwissen fehlt. Erst durch Einordnung entstehen für den politischen Diskurs wertvolle Hinweise. Der normativ besetzte Transparenzbegriff hat keinen Wert an sich und bedeutet eben nicht, dass *alle alles von allen oder von allem* wissen müssen. Selbstverständlich braucht die demokratische Gesellschaft unabhängige Kontrollinstanzen. In einer Demokratie gibt es aber auch schutzbedürftige Interessen, seien es persönliche Informationen aus dem Privaten oder offene und kontroverse Diskussionen, die, sollten sie nach außen gelangen, eher Verwirrung stiften als der Information zu dienen. Auch sicherheitsrelevante Daten gehören zur nichtöffentlichen Normalität des Alltages in Politik wie Wirtschaft.

## Meinungsbildung und Social Media

Das Defizit des öffentlichen Diskurses können Social Media nicht ausgleichen. Im Gegenteil. Facebook und Twitter sind keine prinzipiell offenen Diskursräume, sondern in erster Linie Geschäftsmodelle, die auf der personalisierten Distribution von Werbung beruhen. Die Diskurse in ihnen stellen in der Regel verzerrte Abbilder von Realität dar. Während in traditionellen Medien publizistische Vielfalt als eines der wichtigen Qualitätsmerkmale gilt, haben wir es in den Streams der sozialen Netzwerke mit überaus selbstselektiven Nachrichtenzusammenstellungen zu tun. Die meisten „Freundeskreise“ vertreten ähnliche politische Meinungen und ein kritischer Diskurs durch das Teilen von differenzierten Netzinhalten findet eher weniger statt.

Für die öffentliche Debatte stimmt es nicht ermutigend, dass das Social Web – bei gleichzeitigem Rückgang der Zeitungsnutzung – zunehmend zur tagesaktuellen Information genutzt wird. Denn auch wenn sich jeder fünfte Nutzer mindestens einmal pro Woche im Social Web über tagesaktuelles Geschehen informiert (vgl. Busemann 2013, S. 394), ist ja noch nicht gesagt, dass dies *politische* Informationen sind und der Kontext verstehbar ist. Denn was lesen die User dort? Zumeist eben nicht politische Inhalte, sondern gerade bei Facebook eher Unterhaltungsorientiertes. Dies lässt sich an der Weitergaben bzw. am „Teilen“ von Zeitungsartikeln durch die Nutzer nachvollziehen. Dabei finden unpolitische, boulevardeske und kuriose Nachrichten die größte Verbreitung (vgl. Machill et al. 2014, S. 73). Eine Studie von Imhoff (2012) belegt, dass sogar aus den Beiträgen von Qualitätszeitungen besonders Human-Interest-Themen und Skandale mit „gefällt mir“ markiert werden und somit in den Streams der User landen. Das verzerrt die Weltwahrnehmung, weil nur die eigene Peergroup die Relevanzeinordnung tätigt, nicht aber Journalisten nach umfassenderen Relevanzkriterien. Das führt bei akzeptanzrelevanten Debatten auch dazu, dass sich die Diskursteilnehmer gegenseitig hochschaukeln, aufputschen, anstacheln.

Gleichzeitig bedeutet die hohe Selektivität in sozialen Netzwerken und die fragmentierten Medienmärkte, dass es schwieriger wird, überhaupt Öffentlichkeit herzustellen. Alle Medien spiegeln letztlich eine fragmentierte Gesellschaft mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen. Kann aber die Öffentlichkeit, wenn es sie als einen homogenen Kommunikationsraum nicht mehr gibt, der Kritik- und Kontrollfunktion gegenüber Wirtschaft und Politik gerecht werden? Gerade, wenn die Informationen, die sie über die traditionellen und elektronischen Medien erhält, selektiv, skandalisiert, lückenhaft und schlecht recherchiert sind? Sind in einer solchen Öffentlichkeit die Herausforderungen von Finanzpolitik bis hin zum Klimawandel überhaupt reflektiert zu bearbeiten?

Auch zukünftig wird es keinen homogenen Kommunikationsraum mehr geben, einen gesellschaftlich relevanten, geschlossenen Kommunikationsraum erst recht nicht. Die öffentliche Kommunikation prägen gegenwärtig Medien, die zu einer einheitlichen Meinungsbildung nur noch bedingt beitragen können. Die Zeit der Massenmedien, die generell und bei durchschnittlich interessanten Themen die öffentliche Meinung prägten, ist wohl vorbei. Deshalb wird zukünftig von den Akteuren in Gesellschaft und Wirtschaft deutlich mehr eigene kommunikative Anstrengung abverlangt, um die Bürgerschaft von ihren Vorhaben und Zielen zu informieren und zu überzeugen. Dafür sind neue Ideen und neue Verfahren zu entwickeln. Eines ist allerdings unstrittig, die Prinzipien der Kommunikation müssen dabei von den neuen Akteuren ebenso beachtet werden wie die Öffentlichkeit sie heute von den Medien abverlangt. Offen, klar, glaubwürdig, schnell und aktuell muss die Kommunikation sein. Anders sind Legitimität und Vertrauen und schließlich Akzeptanz nicht zu erreichen.

---

## Legitimation und Kommunikation

Mit Blick auf das Ausgangsproblem – Akzeptanzdefizite in der Gesellschaft für politische und wirtschaftliche Projekte – sehen sich Organisationen mit deutlich veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert. Eine wichtige Rolle wird bei der Lösung der Akzeptanzprobleme das Kommunikationsmanagement von Organisationen spielen. Ihm wird in einer medien- und kommunikationsgetriebenen Welt das Potenzial zugeschrieben, einen „Beitrag zur sozialen Integration [...] durch die Lösung von Zweck und Mittelkonflikten bzw. der Klärung strittiger Situationsdefinitionen und Handlungsinterpretationen im Nahbereich“ (Zerfaß 2010, S. 208) zu leisten. Als second-order Management (vgl. Nothhaft 2010) vermittelt es zwischen der Unternehmensleitung, der Unternehmung als Ganze und ihren Bezugs- oder Anspruchsgruppen. Das Ziel ist gleichermaßen die gesellschaftliche Integration wie die Legitimitätssicherung, da ohne Legitimität die *licence to operate* in Frage gestellt wird (vgl. Zerfaß 2010). Gelingt diese Integration, leistet die Organisationskommunikation (bisher PR-Kommunikation) einen gesamtgesellschaftlichen Beitrag durch die Schaffung öffentlichen Vertrauens (vgl. Bentele 1994). Dies geschieht natürlich nicht „automatisch“, sondern nur in dem Maße, in dem Unternehmen konsistent, wahrheitsgemäß und offen kommunizieren und auch handeln. Diskrepanzen innerhalb der Kommunikation oder zwischen Kommunikation und Handeln bewirken Vertrauensverluste.

Mit dieser gesellschaftlich relevanten Rolle kommt der Organisationskommunikation konstitutiver Charakter für das demokratische Gemeinwesen zu (vgl. Bentele 1998, S. 143). Damit befindet sie sich jedoch in einem Spannungsfeld:

Zwischen den strategischen Zielen des Unternehmens, denen sie zugehörig und als Teil der Organisation verpflichtet ist, und den teils konträren Zielen verschiedener Anspruchsgruppen. In Akzeptanz-Situationen werden normativ stark aufgeladene Forderungen an die Akteure herangetragen, etwa nach Partizipation und Transparenz. Diesen Forderungen schwingt der Impetus einer „Kommunikation auf Augenhöhe“ mit, der sich jedoch in vielen Fällen nur schwerlich mit teleologischer, strategische Kommunikation vereinbaren lässt, die Organisationszielen verpflichtet ist. Nichtsdestotrotz muss dialogorientierte Kommunikation *Leitbild* für die Akzeptanzkommunikation sein, wie es Steinmann, Bentele und Zerfaß bereits 1996 für die Unternehmenskommunikation vorschlugen. Ähnliches gilt für den Aspekt der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens in der öffentlichen Kommunikation. Akzeptanzbeförderung kann aber nicht alleine von der Organisationskommunikation realisiert werden. Kommunikation gehört zur Unternehmensentwicklung und Strategie und muss demzufolge *Chefsache* sein.

Erst wenn die Organisationskommunikation in diesem umfassenden Sinne eingesetzt wird und die nötigen Ressourcen zur Verfügung hat, kann sie – mit klarem Ziel, aber offenem Ausgang – auf alle Fragen hin an der Erarbeitung der notwendigen Antworten mitwirken und den Prozess intern steuern und in der Öffentlichkeit realisieren. An der Spitze des Prozesses wird stets das TOP-Management stehen müssen.

---

## Zusammenfassung und Thesen

1. In der aktuellen Debatte um Akzeptanz, öffentliches Vertrauen, Partizipation und Transparenz drückt sich eine emanzipierte, moderne Gesellschaft aus. Bürger geben sich mit den bestehenden Möglichkeiten der Beteiligung nicht mehr zufrieden, sehen vieles kritisch, fordern Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Prozessen und mischen sich hartnäckig ein. Darin besteht eine große Chance. In der Debatte um Akzeptanz spiegelt sich ein tiefgreifender gesellschaftlicher Wandel wider, der viele, wenn nicht alle Bereiche unserer Gesellschaft prägt und dauerhaft verändert. Dabei handelt es sich durchaus um einen Mega-Trend, keinesfalls um ein mediales Modethema, wenngleich die Medien eine besondere Rolle spielen.
2. Die Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Kommunikation haben sich grundlegend verändert. Mit der Digitalisierung öffneten sich fast endlose Möglichkeiten interaktiver Kommunikation – auf höchst unterschiedlichem Niveau. Gleichzeitig bekommt das bisher erfolgreiche Anzeigen-Geschäftsmodell der

traditionellen Medien tiefe Risse. Nicht wenige sehen folglich im Kampf um Aufmerksamkeit ihr Heil im Boulevard und Skandal. Der Qualitätsjournalismus bleibt auf der Strecke. Proteste werden überhöht dargestellt.

3. Die vielfach geäußerte Angst vor einer „Blockade-“ oder „Dagegen-Republik“ würdigt bürgerschaftliche Engagement herab und übersieht schöpferische Potenziale. Beteiligung ist Grundlage eines funktionierenden Gemeinwesens und Quelle der Innovation für Zukunftsperspektiven unserer Gesellschaft. In der Forderung nach mehr Beteiligung, nach mehr Transparenz in Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozessen liegen Chancen, die zu erkennen und für das Gemeinwohl zu erschließen sind.
4. Um bürgerschaftliches Engagement mehr als heute für die ganze Gesellschaft nutzbar zu machen, müssen Raum und Verständnis geschaffen werden. Vielfach werden anhand oder aus Anlass einzelner Projekte gesellschaftliche Grundsatzfragen diskutiert, die von den Projektverantwortlichen und der lokalen Politik nicht beeinflussbar sind und zum guten Schluss die Judikative überfordern. Darum bedarf es eines gesellschaftlichen wie wirtschaftspolitischen Diskurses, in dem sowohl die grundlegenden Fragen unserer modernen Industriegesellschaft als auch die sich daraus ableitenden Konsequenzen öffentlich debattiert und im Ergebnis auch politisch formuliert werden. Die Vorwegnahme dieser grundsätzlichen Diskurse würde zudem die Projekte von unnötigem Ballast befreien.
5. Die Bereitschaft für bürgerschaftliches Engagement wird sich zukünftig mehr und mehr auf Bereiche erstrecken, die sich nicht an Projekten und Themen vor „der Haustür“ erschöpfen. Auch deshalb ist das Sichern und die Beförderung von Akzeptanz nicht lediglich die „Organisation von Zustimmung“ für ein einzelnes Projekt. Das Sichern von Akzeptanz bedarf vielmehr einer grundsätzlichen Neuausrichtung von Organisationen im gesellschaftlichen Umfeld. Diese Neuausrichtung auf Akzeptanz wird zu einem strategischen Erfolgsfaktor für Unternehmen, aber auch für Politik, Behörden und Verwaltungen, schließlich auch für Bürgerinitiativen, NGOs und andere Interessengruppen. Dies verlangt von allen Akteuren erhebliche Veränderungsbereitschaft, die Bereitstellung der dafür erforderlichen Ressourcen und Ideen. Dazu gehören nicht nur angemessene Zeit, Geld und Managementkapazität, sondern auch neue Methoden, Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung und Sozial- und Methodenkompetenz zu entwickeln.
6. Die Organisationen, also beispielsweise Unternehmen, Verwaltungen oder Verbände, werden zukünftig in der „öffentlichen Arena“ eine deutlich größere Rolle spielen müssen und mehr als bisher mit eigenen kommunikativen Mitteln „Farbe“ bekennen müssen. Die zersplitterte Medienlandschaft und die neuen

Medien, in denen jeder sein eigener „Chefredakteur“ sein kann, zwingen zu dieser Veränderung der Kommunikation von Organisationen. Der Organisationskommunikation, direkt angebunden an das Top-Management, kommt dabei in der internen wie der externen Kommunikation eine wesentliche Bedeutung zu.

7. Mit diesem Ziel und dieser Aufgabe wird das Akzeptanzmanagement zu einer grundlegenden und wichtigen Führungsaufgabe.

Kategorien wie Glaubwürdigkeit, Verantwortung, öffentliches Vertrauen und Transparenz werden in der Wirkung und öffentlichen Wahrnehmung eine wesentliche, wenn nicht die entscheidende Rolle spielen für die Akzeptanz der Akteure und Projekte.

---

## Literatur

- Beck, U. (1993). *Die Erfindung des Politischen: Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bentele, G. (1988). *Objektivität und Glaubwürdigkeit von Medien. Eine theoretische und empirische Studie zum Verhältnis von Realität und Medienrealität* (unveröffentlichte Habilitationsschrift). Freie Universität Berlin, Deutschland.
- Bentele, G. (1994). Öffentliches Vertrauen – normative und soziale Grundlage für Public Relations. In W. Armbrrecht & U. Zabel (Hrsg.), *Normative Aspekte der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven. Eine Einführung* (S. 131–158). Opladen: Westdeutscher.
- Bentele, G. (1998). Politische Öffentlichkeitsarbeit. In U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft* (S. 124–145). Opladen: Westdeutscher.
- Bentele, G. (2008a). *Objektivität und Glaubwürdigkeit. Medienrealität rekonstruiert*. In S. Wehmeier, H. Nothhaft, & R. Seidenglanz (Hrsg.), *Objektivität und Glaubwürdigkeit. Medienrealität rekonstruiert* (S. 63–332). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. (2008b). Ein rekonstruktiver Ansatz der Public Relations. In G. Bentele, R. Fröhlich, & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und Berufliches Handeln. Mit Lexikon* (2., korrigierte und erweiterte Aufl., S. 136–146). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G., Steinmann, H., & Zerfaß, A. (1996). Dialogorientierte Unternehmenskommunikation? Eine Einleitung. In G. Bentele, H. Steinmann, & A. Zerfaß (Hrsg.), *Dialogorientierte Unternehmenskommunikation: Grundlagen – Praxiserfahrungen – Perspektiven* (S. 11–22). Berlin: Vistas.
- Busemann, K. (2013). Wer nutzt was im Social Web? *Media Perspektiven*, 31(7–8), 391–399.
- Butzlaff, F., Hoeft, C., & J. Kopp (2013). „Wir lassen nicht mehr alles mit uns machen!“ Bürgerproteste an und um den öffentlichen Raum, Infrastruktur und Stadtentwicklung. In S. Marg, L. Geiges, F. Butzlaff, & F. Walter (Hrsg.), *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie* (S. 48–93). Reinbek: Rowohlt.

- dchp|consulting und opc GmbH. (2013). Investitionsstau bei kommunaler Infrastruktur – Aktueller Handlungsbedarf und langfristige Herausforderung von Städten und Gemeinden. <http://www.investitionsstau.de/studie.php>. Zugegriffen: 2. Jan. 2014.
- Deutscher Wortschatz. (2013). Akzeptanz. [http://wortschatz.uni-leipzig.de/cgi-portal/de/wort\\_www?site=10&Wort\\_id=140883806&Wort=Akzeptanz&stp=0&verweise=7&kanz=112](http://wortschatz.uni-leipzig.de/cgi-portal/de/wort_www?site=10&Wort_id=140883806&Wort=Akzeptanz&stp=0&verweise=7&kanz=112). Zugegriffen: 17. Dez. 2013.
- Döhl, W. (1983). *Akzeptanz innovativer Technologien in Büro und Verwaltung: Grundlagen, Analyse und Gestaltung*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Endrueit, G. (2002). Akzeptanz und Sozialverträglichkeit. In G. Trommsdorff & G. Endrueit (Hrsg.), *Wörterbuch der Soziologie* (2. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hierlemann, D., Petersen, T., Vehrkamp, R., & C. Wratil (2013). *Gespaltene Demokratie – Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Hitschfeld, U., & Eichenseer, C. (2013). Längsschnittstudie Akzeptanz. [http://www.hitschfeld.de/htdocs/down/Studie\\_Akzeptanz\\_2012\\_2013.pdf](http://www.hitschfeld.de/htdocs/down/Studie_Akzeptanz_2012_2013.pdf). Zugegriffen: 5. Jan. 2014.
- Hutter, S., & Teune, S. (2012). Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62(25–26), 9–17.
- Imhof, K. (2012). Public Service versus Human-Interest-Fluten in den Social Media? [http://www.srgssr.ch/fileadmin/PV\\_Imhof\\_HIFluten.pdf](http://www.srgssr.ch/fileadmin/PV_Imhof_HIFluten.pdf). Zugegriffen: 5. Jan. 2014.
- Kollmann, T. (1999). Das Konstrukt der Akzeptanz im Marketing – Neue Aspekte der Akzeptanzforschung am Beispiel innovativer Telekommunikations- und Multimediasysteme. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 28(3), 125–130.
- Kranenpohl, U. (2010). *Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Linse, U., Falter, R., Rucht, D., & Kretschmer, W. (Hrsg.) (1988). *Von der Bittschrift zur Platzbesetzung – Konflikte um technische Großprojekte: Laufenburg, Walchensee, Wühl, Wackersdorf*. Berlin: Dietz.
- Lucke, D. (1995). *Akzeptanz: Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“*. Opladen: Leske+Budrich.
- Luhmann, N. (1993). *Legitimation durch Verfahren* (3. Aufl.). Frankfurt a. M.: Suhrkamp (1. Aufl. 1983).
- Luhmann, N. (1996). *Die Realität der Massenmedien*. Opladen: Westdeutscher.
- Machill, M., Beiler, U., & Krüger, U. (2014). *Das neue Gesicht der Öffentlichkeit. Wie Facebook und andere soziale Netzwerke die Meinungsbildung verändern*. Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen.
- Neuberger, C., & Welker, M. (2008). Journalistische Recherche: Konzeptlos im Netz. In A. Zerfaß, M. Welker, & J. Schmidt (Hrsg.), *Kommunikation, Partizipation und Wirkungen im Social Web. Strategien und Anwendungen: Perspektiven für Wirtschaft, Politik und Publizistik* (Bd. 2, S. 19–46). Köln: Herbert von Halem.
- Nothhaft, H. (2010). Communication management as a second-order management function: Roles and functions of the communication executive – results from a shadowing study. *Journal of Communication Management*, 14, 127–140.
- Rousseau, J.-J. (1777). Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. In Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übersetzt und herausgegeben von Hans Brockard, zuerst 1762. Stuttgart: Reclam.



- Schindler, S. (2014). *Wege zur Studienberechtigung – Wege ins Studium? : Eine Analyse sozialer Inklusions- und Ablenkungsprozesse*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft. (2011) *Bildungsreform 2000–2010–2020*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Welker, M. (2012). *Journalistische Recherche als kommunikatives Handeln. Journalisten zwischen Innovation, Rationalisierung und kommunikativer Vernunft*. Baden-Baden: Nomos.
- Zerfaß, A. (2010). *Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit: Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Prof. Dr. Günter Bentele** Jg. 1948, ist seit 1994 Inhaber des Lehrstuhls Öffentlichkeitsarbeit/Public Relations an der Universität Leipzig. Von 1989 bis 1994 war er Professor für Kommunikationswissenschaft/Journalistik an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Promotion (1982) und Habilitation (1989) an der FU Berlin. 1995 bis 1998 Erster Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPK). Visiting Research Professor an der Ohio University Athens/Ohio and State University, San Diego (USA), diverse Gastprofessuren in Europa. Autor und Hrsg. von über 45 Büchern, darunter einige Standardwerke, Autor von über 180 Aufsätzen und Artikeln. 2004 Deutscher PR-Preis „PR-Kopf des Jahres“. 2007 „Professor des Jahres“, 2010 bis 2013 Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig. Seit 2012 Vorsitzender des Deutschen Rates für Public Relations (DRPR).

**Reinhard Bohse** Dipl. Geowissenschaftler Jg. 1948, ist geschäftsführender Gesellschafter der Wortgebrauch GmbH Medien und Kommunikationsberatung in Markkleeberg/Leipzig ([www.wortgebrauch.com](http://www.wortgebrauch.com)). Bohse führte bis 2013 die Unternehmenskommunikation der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH als Pressesprecher. Von 1999 bis 2001 leitete er in Leipzig die Medien Tenor GmbH Institut für Medienanalysen. Von 1990 bis 1998 sprach Bohse für die Stadt Leipzig als Pressesprecher und Leiter des Referates Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Bohse war 1989 Mitbegründer und Lektor des Forum Verlages Leipzig und von 1982 bis 1989 Lektor im Tourist Verlag Berlin/Leipzig. Bohse ist Lehrbeauftragter am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

**Uwe Hitschfeld** Diplomingenieur, Jg. 1957, geschäftsführender Gesellschafter von Hitschfeld Büro für strategische Beratung, Leipzig. Sichern und Erringen von Akzeptanz gehört zu den Arbeitsschwerpunkten der Unternehmensberatung, die sich mit strategischer Unternehmenskommunikation an den Nahtstellen von Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung beschäftigt. Das Büro veröffentlicht regelmäßig eigene Untersuchungen und Beiträge zu verschiedenen Aspekten der Akzeptanzdebatte. Hitschfeld ist Lehrbeauftragter am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

**Felix Krebber M.A.** Jg. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Kommunikationsmanagement in Politik und Wirtschaft von Prof. Dr. Ansgar Zerfaß am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig. Er studierte Kommunikationswissenschaft, Staatswissenschaften und Communication Management an den Uni-



versitäten Erfurt und Leipzig und sammelte berufliche Erfahrungen in den Bereichen Public Relations (Politische Kommunikation und NGO-Kommunikation) und Journalismus (Print, Hörfunk, TV). Seine empirische und konzeptionelle Forschung in den Bereichen Politische Kommunikation und Organisationskommunikation präsentierte er bereits mehrfach auf nationalen und internationalen wissenschaftlichen Konferenzen. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit der kommunikativen Dimension von Akzeptanz bei Infrastrukturprojekten. Das Promotionsvorhaben wird gefördert durch die Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

---

## **Teil I**

# **Gesellschaftliche Akzeptanz im wissenschaftlichen Diskurs**

---

# Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Akzeptanz

Patricia Grünberg

Zahlreiche echte und inszenierte Skandale prägen die Medienberichterstattung unserer Zeit. Intensive Berichterstattung über (vermeintliche) Missstände erregt das Aufsehen der Bevölkerung und führt zu Zweifeln an der Glaub- und Vertrauenswürdigkeit wichtiger politischer und wirtschaftlicher Akteure und damit mittel- und langfristig auch zu Akzeptanzproblemen. Neben Politikern, die durch Plagiats-Affären oder Vorwürfe der Bestechlichkeit öffentlich demontiert werden, stehen auch Wirtschaftsunternehmen und deren Repräsentanten in der Kritik. Die Finanz- und Bankenkrise hat nicht nur das Vertrauen in entscheidende Wirtschaftsfaktoren erschüttert, sie hat auch dazu geführt, dass die Akzeptanz in verantwortliche Personen und Organisationen ganz grundsätzlich in Frage gestellt wird. Diverse Lebensmittelskandale wie Pferdefleisch in Fertigprodukten, EHEC-Erreger auf Sprossen oder dioxinverseuchtes Tierfutter schüren immer wieder Vorbehalte gegenüber Lebensmitteln und ihrer Herstellung.

Akzeptanz und Vertrauen sind zentral in der heutigen Mediengesellschaft, die geprägt ist durch eine quantitative und qualitative Ausbreitung publizistischer Medien, veränderte Angebots- und neue Medienformen, eine Zunahme von Vermittlungsleistung und -geschwindigkeit von Informationen durch Medien, eine Durchdringung aller gesellschaftlicher Bereiche durch Medien (Medialisierung) und durch gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit und Anerkennung für Medien (vgl. Jarren 2001, S. 11). Dabei ist es vor allem Aufgabe der Organisation-

---

P. Grünberg (✉)  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: patricia.gruenberg@gmx.de

kommunikation, durch non-diskrepante, transparente und aktive Kommunikation gegenüber Bezugsgruppen und der Öffentlichkeit Vertrauen und Akzeptanz herzustellen und dauerhaft zu stabilisieren.

---

## **Glaubwürdigkeit = Vertrauen?**

In der Diskussion um Skandale wird häufig von mangelhafter Glaubwürdigkeit, fehlender Akzeptanz und sinkendem Vertrauen gesprochen. Die Bedeutung dieser Begriffe und deren Verhältnis zueinander werden dabei nur selten thematisiert. Insbesondere Vertrauen und Glaubwürdigkeit werden auch im wissenschaftlichen Diskurs nicht sauber getrennt, teilweise sogar synonym benutzt. So geht der Kommunikationspsychologe Köhnken (1990) davon aus, dass Glaubwürdigkeit vorliegt, „wenn ein Kommunikator an einen Rezipienten eine Information vermittelt, von der er glaubt, dass sie zutreffend ist, wenn also der Kommunikator keine Täuschungsabsicht hat“ (S. 4). Entscheidend für die Bewertung der Glaubwürdigkeit wäre demnach allein die Intention des Kommunikators; Glaubwürdigkeit damit eine beobachterunabhängige Kommunikatoreigenschaft. Diese Auffassung ist zwar teilweise nachvollziehbar, aber nicht hinreichend. Denn ob eine Aussage, eine Person oder ein Medieninhalt glaubwürdig oder unglaubwürdig ist, kann nicht objektiv bestimmt werden. Es steht außer Frage, dass sich Organisationen und Personen intendiert glaubwürdig verhalten und entsprechend kommunizieren. Doch spätestens seit der kritischen Auseinandersetzung mit einfachen Reiz-Reaktions-Annahmen sollte klar sein, dass intendiert glaubwürdiges Verhalten noch lange nicht als glaubwürdig wahrgenommen werden muss. Glaubwürdigkeit beruht vor allem auf der subjektiven Zuschreibung durch den Rezipienten bzw. Empfänger.<sup>1</sup> So ist es durchaus möglich, dass eine intendiert wahrheitsgemäße Aussage als unglaubwürdig wahrgenommen wird oder dass verschiedene Rezipienten ein und denselben Kommunikator als unterschiedlich glaubwürdig einschätzen. Bentele (1988) bestimmt Glaubwürdigkeit „als eine Eigenschaft, die Menschen, Institutionen oder deren kommunikativen Produkten“ (S. 408) von Rezipienten in Bezug auf ein Ereignis oder einen Sachverhalt zugeschrieben wird. Glaubwürdigkeit ist damit als Element einer vierstelligen Relation zu verorten. Einer Person wird dann Glaubwürdigkeit zugeschrieben, wenn der Rezipient davon ausgehen kann, dass getroffene Aussagen wahr, adäquat und kohärent sind (vgl. Bentele 1988).

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Bentele (1988, S. 408; Schweiger 1990, S. 91; Kohring 2004, S. 24; Seidenglanz 2008, S. 36).

Im kommunikationspsychologischen Glaubwürdigkeitsdiskurs gibt es drei Schwerpunkte (vgl. Köhnken 1990). Im Zentrum der *verhaltensorientierten Glaubwürdigkeitsforschung* steht das beobachtbare Verhalten von Akteuren, das sowohl nonverbale (Mimik, Gestik), extralinguistische (Sprechgeschwindigkeit, Stimmhöhe) und strukturelle Merkmale sowie psychophysiologische Phänomene umfasst. Die *inhaltsorientierte Glaubwürdigkeitsforschung* untersucht Aussageinhalte und -details auf deren Wahrheitsgehalt und mögliche Widersprüche (vgl. Köhnken 1990, S. 83). So werden Aussagen auf deren logische Konsistenz und Detailreichtum hin betrachtet. Die *quellen- und kontextorientierte Untersuchung* von Glaubwürdigkeit wiederum konzentriert sich auf verhaltensunabhängige Merkmale und bildet den Schwerpunkt der kommunikationswissenschaftlichen Forschung, die insbesondere die Glaubwürdigkeit von Mediengattungen untersucht. Daneben lassen sich folgende Glaubwürdigkeitsobjekte unterscheiden (Schweiger 1990, S. 91): Präsentator, Urheber/Akteur, redaktionelle Einheiten, Medienprodukt und Subsystem einer Mediengattung.

Die Anfänge der Forschung zur Medienglaubwürdigkeit sind in den 1930er Jahren in der US-amerikanischen, sozialpsychologischen Persuasionsforschung zu finden. Große Beachtung erfahren auch heute noch die 1950 unter Leitung von Hovland initiierten Yale-Studien, die Einflussfaktoren für Glaubwürdigkeitswahrnehmung in der Tradition des Stimulus-Response-Modells untersuchen. Eine eindimensionale Vorgehensweise zur Messung der Glaubwürdigkeit von Mediengattungen erlangte ab 1959 in der US-amerikanischen Forschung an Bedeutung: die Roper-Frage<sup>2</sup>. Die Ergebnisse zeigen, dass das Fernsehen seit den 1960er Jahren die höchsten Glaubwürdigkeitsbeurteilungen erhält.<sup>3</sup> Als Gründe für die besondere Glaubwürdigkeit des Fernsehens werden die vor allem im Vergleich zu den Printmedien erhöhte Aktualität, die unverzögerte Berichterstattung sowie die Kombination von optischen und akustischen Stilmitteln genannt (vgl. Nawratil 2006, S. 136). In Deutschland begann die Erforschung der Medienglaubwürdigkeit mit den EMNID-Umfragen im Jahr 1962. Auch hier erzielt das Fernsehen seit 1966 die mit Abstand höchsten Glaubwürdigkeitswerte (vgl. Bentele 1988, S. 413). Daneben wurde die Roper-Frage in der seit 1964 durchgeführten Studie „Massen-

---

<sup>2</sup> „If you got conflicting or different reports of the same news story from radio, television, the magazines and the newspapers, which of the four versions would you be most inclined to believe – the one on radio or television or magazines or newspapers?“ (Roper 1978, S. 222).

<sup>3</sup> Die Roper-Frage wird kritisch diskutiert, da sie sich ausschließlich auf widersprüchliche Nachrichten und Mediengattungen bezieht, die Einschätzung unabhängig von Kontext und Themen geschieht, das Nutzungsverhalten der Befragten vernachlässigt wird und weitere intervenierende Variablen wie Alter und Bildung außen vor bleiben (vgl. Kohring 2004, S. 49).

kommunikation“ angewendet. In den vergangenen Erhebungen wurden auch neue Medien berücksichtigt. Dabei war festzustellen, dass dem Internet – wahrscheinlich aufgrund der großen Heterogenität der Inhalte – eine vergleichsweise geringe Glaubwürdigkeit zugeschrieben wird (vgl. Ridder und Engel 2005, S. 432; 2010, S. 548).

Wie steht es um das Verhältnis von Vertrauen und Glaubwürdigkeit? Beide Begriffe haben im alltäglichen Sprachgebrauch eine gewisse Schnittmenge. Auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung werden beide Begriffe häufig gleichgesetzt, was dann zu der vereinfachten Formel führt: „Als vertrauenswürdig gilt, wer glaubwürdig ist“ (Steinheuser 2006, S. 85). Trotzdem erscheint eine Differenzierung sinnvoll. Denn, dass man die Aussage einer Person als glaubwürdig einstuft – also von der Richtigkeit und Ehrlichkeit der Aussage ausgeht –, bedeutet noch nicht, der Person auch zu vertrauen. Denn „eine äußerst glaubwürdige Drohung wirkt sehr wahrscheinlich nicht Vertrauen erweckend“ (Reinmuth 2009, S. 131). Die Glaubwürdigkeitsforschung versteht Vertrauen meist als eine Dimension von Glaubwürdigkeit (vgl. Hovland et al. 1959; Renn und Kastenholz 2008, S. 107). Auch Nawratil (2006, S. 220) definiert Glaubwürdigkeit als übergeordnetes Konstrukt, das durch Kompetenz, Vertrauenswürdigkeit, Sympathie und Attraktivität vermittelt wird. Bentele (1988, S. 408) hingegen beschreibt Glaubwürdigkeit als relevant für die Konstitution von Vertrauensmustern. In der Theorie öffentlichen Vertrauens wird Glaubwürdigkeit explizit als Teilphänomen bzw. Bedingung für das umfassendere Konstrukt Vertrauen eingeordnet (vgl. Bentele und Seidenglanz 2008, S. 86). Die Glaubwürdigkeit bezieht sich vorwiegend auf kommunikative Aussagen bzw. das generelle Auftreten eines Kommunikators in einer spezifischen Situation, während Vertrauen eine allgemeinere und langfristige Zuschreibung darstellt (vgl. Küster-Rohde 2010, S. 7). Die Extension von Vertrauen ist zudem weiter, denn man „vertraut nicht nur Personen oder Organisationen, sondern auch technischen oder soziotechnischen Systemen“ (Bentele und Nothhaft 2011, S. 56). Die beiden Begriffe lassen sich auch auf einer zeitlichen Ebene voneinander abgrenzen. So sind Zuschreibungen der Glaubwürdigkeit auf die Gegenwart, auf konkrete Situationen, bezogen. Dagegen richten sich vertrauensrelevante Aussagen vor allem auf zukünftige Ereignisse oder Handlungen. Der Charakter des Vertrauens ist dabei „stärker motivational und letztendlich auch prozessual“ (Seidenglanz 2008, S. 42) geprägt.

## Annäherung an den Begriff Vertrauen

Dem Vertrauen wird im Allgemeinen eine sehr hohe Bedeutung zugeschrieben. Dies gilt sowohl im alltäglichen Leben als auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Der Vertrauensbegriff ist ein Terminus mit einem breiten Bedeutungsspektrum, der vor allem im Alltag in den unterschiedlichsten Zusammenhängen genutzt wird, so dass kein allgemeingültiges Verständnis des Begriffes existiert (vgl. Bittl 1997, S. 130). Es ist davon auszugehen, dass wir ein gewisses *Grund- oder Basisvertrauen* besitzen, ohne das die Bewältigung alltäglicher Situationen nicht möglich wäre (vgl. Preisendörfer 1995, S. 269). Das Basisvertrauen eröffnet uns vielfältige Handlungsmöglichkeiten, indem es den für das gesellschaftliche Zusammenleben notwendigen Vertrauensvorschuss ermöglicht. Ohne dieses Basisvertrauen befänden wir uns im ständigen Zweifel, in ständiger Unsicherheit. Folgt man Luhmann (1989, S. 1), könnten wir ohne dieses Vertrauen morgens das Bett nicht verlassen. Fehlt das Basisvertrauen, existiert stattdessen ein Basismissvertrauen, so ist ein „normales“ Leben quasi nicht möglich. Krankhaftes Misstrauen, von der Medizin als paranoide Persönlichkeitsstörung bezeichnet, führt nicht nur zu Vorbehalten fremden Menschen gegenüber, sondern auch gegenüber Freunden und Familie. Das ganze Leben wird dann bestimmt durch grundsätzlich negative Erwartungen über die Absichten und Meinungen anderer Menschen. Ob sich Basisvertrauen oder Basismissvertrauen ausbildet, hängt wohl maßgeblich von den Erfahrungen der ersten Lebensjahre ab. Basisvertrauen kann daher als erwachsen gewordenes Urvertrauen im Sinne Eriksons (1992) verstanden werden.

Sicher ist, dass neben dem grundlegenden Basisvertrauen auch *spezifisches Vertrauen* mit jeweils unterschiedlicher Reichweite existiert (vgl. Endreß 2001, S. 170). Vertrauen richtet sich dann auf bestimmte Personen, Handlungen und Situationen, in der Regel begrenzt auf einen bestimmten Bereich. Das Vertrauen in unsere Familienmitglieder mag häufig einen größeren Lebensbereich einbeziehen, während das Vertrauen in den Mitarbeiter sich lediglich auf den Arbeitskontext erstreckt. Gleichzeitig ist es möglich, Personen in bestimmten Bereichen zu vertrauen, während wir derselben Person in einem anderen Kontext weniger Vertrauen entgegenbringen: „One may trust in some respects and contexts but not others“ (Lewis und Weigert 1985, S. 976). Vertrauen bezieht sich also im spezifischen Sinne in der Regel auf eine dreistellige Relation: Ein Vertrauensgeber vertraut einem Vertrauensnehmer in Bezug auf etwas.

Warum ist Vertrauen überhaupt von Relevanz? Vertrauen wird in solchen Situationen bedeutend, in denen wir auf andere angewiesen sind, weil uns nicht genügend eigene Ressourcen, zum Beispiel Informationen, zur Verfügung stehen. Hawthorn (1988) formuliert das Problem wie folgt: „the less information we have, the

more trust we need“ (S. 114). In unserer immer komplexer werdenden Welt, in der eine hochgradig differenzierte Arbeitsteilung herrscht und ein hoher Technologiegrad erreicht ist, treten solche Situationen sehr häufig auf. Der Bedarf an Vertrauen nimmt damit immer mehr zu. Das Problem dabei ist, dass wir aufgrund der Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Gegenübers nicht sicher wissen, wie dieser handeln wird und auch keinerlei Einfluss darauf haben (vgl. Anfang und Urban 1994, S. 4). Wir befinden uns in einem Zustand der Ungewissheit, weil erst nach der Vertrauensvergabe deutlich wird, ob diese berechtigt oder unberechtigt war. Hinzu kommt die eigene Verwundbarkeit und Verletzlichkeit und das dadurch entstehende Risiko (vgl. Möllering 2006, S. 192). Damit uns die Ungewissheit jedoch nicht handlungsunfähig macht, benötigen wir Vertrauen. Das Vertrauen schafft die Basis, sich über die Informationslücke, die Ungewissheit über den Ausgang, hinweg zu setzen. Möllering (2006, S. 191) spricht in diesem Zusammenhang vom „leap of faith“, vom Vertrauenssprung. Insofern ist Vertrauen ambivalent, denn „it solves a basic problem of social relations without eliminating the problem“ (Möllering 2006, S. 6).

Doch wie kann es zu einer vertrauensvollen Erwartung kommen? Eine wichtige Rolle spielen hierbei bisherige Erfahrungen mit den gleichen oder ähnlichen Vertrauensobjekten. Diese Erfahrungen können im direkten Kontakt mit dem Vertrauensobjekt entstehen oder sozial und medial vermittelt werden (vgl. ausführlicher Grünberg 2014). Erfahrungen werden zeitlich, räumlich und sozial generalisiert und auf vergleichbare Situationen übertragen. Vertrauen schafft so die „Vermittlung von Vergangenheit und Zukunft zur Orientierung in einer Gegenwart“ (Endreß 2001, S. 175). Die *Generalisierung* kann dabei sowohl reflexiv als auch unbewusst stattfinden.<sup>4</sup> Gleichzeitig besitzt Vertrauen auch eine emotionale Dimension. Denn Vertrauen kann sowohl durch Gefühle ausgelöst werden, als auch Emotionen wie Ruhe und Geborgenheit hervorrufen (vgl. Brückerhoff 1982, S. 98). Doch handelt es sich nicht vielleicht auch um ein Verhalten oder um eine relationale Beziehung (vgl. Reinmuth 2009)? Es wird deutlich, dass es die unterschiedlichsten Perspektiven auf den Gegenstand Vertrauen gibt.

Daran schließt sich die Frage nach dem Verhältnis von Vertrauen und *Misstrauen* an. Hierzu gibt es konträre Positionen. Zum einen wird Misstrauen als Gegenteil von Vertrauen und umgekehrt verstanden. Folgt man dieser Interpretation, so schlägt enttäushtes Vertrauen ab einem bestimmten Punkt in Misstrauen um (vgl. Erikson 1992, S. 75). Zum anderen werden Vertrauen und Misstrauen als funktio-

<sup>4</sup> Verschiedentlich wird postuliert, dass Vertrauen, sobald es reflexiv geworden ist, kein Vertrauen mehr ist: „Wer sich fragt, ob das in eine andere Person gesetzte Vertrauen noch gerechtfertigt ist oder wer nach Gründen sucht (...), der vertraut nicht oder nicht mehr“ (Hartmann 2002, S. 79). Diese Perspektive schränkt den Vertrauensbegriff jedoch zu stark ein.



nale Äquivalente betrachtet (vgl. Geramanis 2002, S. 53). Aus dieser Perspektive können Vertrauen und Misstrauen losgelöst voneinander existieren, was allerdings nicht heißt, dass zwischen beiden keine Wechselwirkungen oder Beeinflussungen bestehen. Diese Interpretation erscheint schlüssig. Denn einmal enttäushtes Vertrauen schlägt nicht automatisch in Misstrauen um. Der Grad an Vertrauen mag durch eine Enttäuschung sinken. Häufig stellt sich jedoch erst dann Misstrauen ein, wenn positive Erwartungen mehrfach nicht erfüllt wurden und davon auszugehen ist, dass die negative Interaktion sich wiederholen wird. Misstrauen ist damit eher als Vertrauen eine „reflexive Einstellung“ (Endreß 2002, S. 76).

---

## Vertrauen im Blick der Sozialwissenschaften

Das Phänomen Vertrauen wird mittlerweile in fast allen sozial- und geisteswissenschaftlichen Disziplinen untersucht. Das hat zur Folge, dass die Literatur mittlerweile kaum noch zu überschauen ist. Und trotz zahlreicher Veröffentlichungen ist bislang kein auch nur annähernd einheitliches Verständnis des Begriffes zu verzeichnen und wird wohl auch zukünftig nicht erreicht werden.

Sowohl Psychologie als auch Erziehungswissenschaft erforschen überwiegend interpersonelles Vertrauen in spezifischen Interaktionssituationen (vgl. Frevert 2002, S. 42). Diese Mikroperspektive kann die vielfältigen Facetten von Vertrauen allerdings nur teilweise erhellen. Eine Fokuserweiterung auf die Makroebene findet vor allem in der Soziologie und der Politikwissenschaft statt. Hier wird dem Systemvertrauen Aufmerksamkeit geschenkt. Die Soziologie arbeitet eher grundagentheoretisch und versucht, das Vertrauen im Kontext der modernen Gesellschaft zu erfassen. Einige Arbeiten setzen sich auch mit spezifischeren Aspekten, wie dem Vertrauen in Technik oder in Experten, auseinander. Giddens (1995) und Coleman (1991) bringen Zugangspunkte und Vertrauensintermediäre in die Diskussion ein. Der Grundgedanke beider Wissenschaftler ist dabei, dass die Repräsentanten und Mittler einen großen Einfluss auf das Organisations- und Systemvertrauen haben können. Die Medien als Vertrauensintermediäre können durch ihre Orientierung an Skandalen und Negativismus Vertrauen schwächen und Misstrauen säen. Die Politikwissenschaft untersucht Vertrauen eher aus einer entwicklungsdynamischen Perspektive und will die Entwicklung von Vertrauen in die Demokratie oder in Institutionen erklären (vgl. Schaal 2004). Sie zeigt auf, wie sich Misstrauen dysfunktional auf eine Gesellschaft auswirken kann, welche Rolle Vertrauen für den Bestand von Organisationen und gesellschaftlichen Werten spielt und wie es die Legitimität und Stabilität der Gesellschaft sicherstellt. Die Wirtschaftswissenschaft setzt sich sowohl grundagentheoretisch als auch prob-

lemorientiert mit Vertrauen auseinander. Letzteres vor allem in der Organisations- und Marketingforschung und im Kontext zahlreicher empirischer Arbeiten. Die Kommunikationswissenschaft beschäftigt sich vor allem mit dem Konstrukt Glaubwürdigkeit und welche Rolle beispielsweise Objektivität hierfür spielt. Die empirischen Ergebnisse zum Thema Vertrauen zeigen: Negative Berichterstattung begünstigt beim Rezipienten ein negatives Politikbild, die Berichterstattung der Printmedien ist negativer als die des Fernsehens. Die Kommunikationswissenschaft zeigt damit, dass Medieninhalte die Vertrauensentwicklung durch die Art der Darstellung und Bewertung beeinflussen können. Dafür ist allerdings ein gewisses Vertrauen in den Journalismus selbst von Nöten (vgl. hierzu Kohring 2004).

---

## Vertrauen in der PR-Forschung

In der PR-Praktiker-Literatur<sup>5</sup> wurde die Relevanz von Vertrauen bereits frühzeitig erkannt und diskutiert. Das Vertrauen in eine Organisation wird dabei als wichtiges Ziel beschrieben, das durch die richtige Öffentlichkeitsarbeit erreicht werden kann. Die Auseinandersetzung mit dem Gegenstand erfolgt dabei allerdings wenig reflektiert. So erläutert Hundhausen (1951), die Intention von Öffentlichkeitsarbeit sei es, „mittels Unterrichtung der Öffentlichkeit (oder ihrer Teile) über sich selbst (...) um Vertrauen zu werben“ (S. 53) und Oeckl (1964) definiert PR als „das bewusst geplante und dauerhafte Bemühen, gegenseitiges Verständnis und Vertrauen in der Öffentlichkeit aufzubauen und zu pflegen“ (S. 43). Auch die Berufspraktiker widmen sich dem Vertrauenthema seit einiger Zeit ausführlicher. So erhebt der deutsche PR-Agenturverband GPRA seit 2009 quartalsweise das Vertrauen in acht Branchen. Die internationale PR-Agentur Edelman veröffentlicht seit 2001 jährlich das Edelman Trust Barometer, welches das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung, Unternehmen, NGOs und Medien untersucht.

Doch nicht nur in der PR-Praktiker-Literatur wird Vertrauen vielfach thematisiert. Auch in zahlreichen PR-Berufsfeldstudien und weiteren empirischen Untersuchungen im Bereich der Unternehmenskommunikation ist Vertrauen ein beachtetes Thema. Übereinstimmend ist dabei festzustellen, dass die Kommunikationsverantwortlichen dem Vertrauen in die Organisation und in die eigene Person eine gewichtige Stellung einräumen und als zentrales Ziel ihrer Arbeit betrachten (vgl. Zerfaß et al. 2011, S. 80; Bentele et al. 2012, S. 55). Auch wird das Vertrauen

---

<sup>5</sup> Bei PR-Praktiker-Theorien handelt es sich um „Konzepte und systematisierende Erklärungen von PR-Arbeit (...), welche Berufsangehörige in reflektierender Auseinandersetzung mit ihrer praktischen Arbeit formuliert haben“ (Kunczik und Szyszka 2008, S. 110).

zwischen Unternehmen und ihren externen PR-Beratern untersucht (vgl. Löhn und Röttger 2009) oder wie Vertrauen durch interne Kommunikation gestützt werden kann (vgl. Röttger und Voss 2008).

---

## Theorie öffentlichen Vertrauens (Bentele)

Welche Rolle die Medienberichterstattung für die Vertrauensgenese spielt, zeigt Bentele (1994) mit der Theorie öffentlichen Vertrauens auf. Bentele gründet seine Überlegungen auf den vertrauentheoretischen Ansätzen von Luhmann (1989), Barber (1983), Coleman (1991) und Giddens (1995). Öffentliches Vertrauen versteht er in Anlehnung an Luhmann als kommunikativen Mechanismus zur Reduktion von Komplexität, der auf zurückliegenden Erfahrungen beruht und die zukünftigen Erwartungen prägt (vgl. Bentele 1994, S. 141). Die Theorie liefert einen Erklärungsansatz, wie Vertrauen in (ausschließlich) öffentlich wahrnehmbare Personen, Organisationen und Systeme konstituiert wird: Die Bildung von Vertrauen bei den Vertrauenssubjekten (Bevölkerung) gegenüber den Vertrauensobjekten wird insbesondere durch den Verlauf und die Schwerpunkte der Medienberichterstattung beeinflusst. Bentele (1994, S. 145) führt acht unterschiedliche Vertrauensfaktoren an, die – je nach Ausprägungsgrad – die Vertrauensgenese unterstützen oder erschweren können: Sachkompetenz, Problemlösungskompetenz, Kommunikationsadäquatheit, kommunikative Konsistenz, kommunikative Transparenz, kommunikative Offenheit, gesellschaftliche Verantwortung, Verantwortungsethik. Vertrauensfaktoren werden damit als Gründe für öffentliches Vertrauen eingeführt: Je vollständiger und intensiver die Vertrauensfaktoren auftreten, desto wahrscheinlicher sind Vertrauensgewinn, Vertrauensbildung oder Vertrauenskonstitution. Treffen die Faktoren nur teilweise und/oder in geringer Ausprägung zu, führt dies eher zum Abbau und Verlust von Vertrauen (vgl. Bentele 1994, S. 145).

Die Ursachen für Vertrauensverluste sind vielschichtig. Unter Berücksichtigung der Vertrauensfaktoren, können beispielsweise mangelnde Sachkompetenz, zögerliches und insuffizientes Informationsverhalten oder der Verstoß gegen normative Werte ausschlaggebend für Vertrauensprobleme sein. Als zentrale Ursache für Vertrauensverluste benennt Bentele (1994, S. 148) die Wahrnehmung von Diskrepanzen und führt verschiedene Diskrepanztypen an. Eine Diskrepanz kann definiert werden als „the relation between a referring element and a contrasting element“ (Seiffert et al. 2011, S. 352), die sich auf den Ebenen Zeit, Kommunikation und Handlung analysieren lässt. Ob sich Diskrepanzen tatsächlich auf Vertrauen auswirken, ist nicht nur abhängig von dem Diskrepanzniveau, also der Anzahl und der Intensität von Diskrepanzen, sondern auch von der medialen Thematisierung, der

Reichweite des Themas. Diskrepanzen werden erst dann relevant, „when crossing the barrier of public awareness“ (Seiffert et al. 2011, S. 364): Sind Diskrepanzniveau und mediale Reichweite hoch, so ist die Gefahr von Vertrauensverlusten groß. Sind hingegen Diskrepanzniveau und mediale Reichweite gering, so ist eine Auswirkung auf Vertrauen unwahrscheinlich. Bei hohem Diskrepanzniveau und niedriger Reichweite sowie niedrigem Diskrepanzniveau und hoher Reichweite ergibt sich eine geringe bis moderate Gefahr für Vertrauensverluste.

---

## **Glaubwürdigkeit und Vertrauen als Voraussetzung für Akzeptanz?**

Akzeptanz kann verstanden werden als das Einverständnis oder die Toleranz eines Akzeptanzsubjektes, die einem Akzeptanzobjekt in Bezug auf etwas entgegengebracht wird. Damit ist also nicht nur das aktive Befürworten von bestimmten Personen, Organisationen oder deren Handlungen und Vorhaben gemeint – verstanden als Gegensatz zu deren Ablehnung – sondern auch die passive Billigung und Duldung dieser. Fehlende Akzeptanz führt bei hoher Betroffenheit häufig zu Widerständen, Verweigerung und Protesten – also zu Situationen, die Politik und Unternehmen zu vermeiden suchen. Akzeptanzprobleme haben sich in den vergangenen Jahren insbesondere bei Großprojekten im Kontext von Verkehr und Energie gezeigt (vgl. Brettschneider 2013, S. 319). Aufgabe der betroffenen Organisationen ist es dann, die Ursachen und Pläne sowie mögliche Folgen der häufig sehr komplexen Projekte proaktiv nachvollziehbar und transparent darzulegen. Gelingt dies nicht, drohen negative Auswirkungen auf Mikro-, Meso- und Makroebene: Durch Proteste verzögern sich die Projekte, deren Kosten steigen; die betroffenen Organisationen müssen Imageeinbußen hinnehmen und ggf. leidet sogar der gesamte Wirtschaftsstandort darunter (vgl. Brettschneider 2013, S. 319 f.).

Wie steht es nun um das Verhältnis der Begriffe Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Akzeptanz zueinander? Akzeptanz kann wohl nur schwerlich ohne Glaubwürdigkeit erreicht werden. Soll gesellschaftliche Akzeptanz für Großprojekte geschaffen werden, so ist eine wichtige Voraussetzung hierfür sicherlich, dass die Öffentlichkeit das Unternehmen in seinem Auftreten und in der Kommunikation als glaubwürdig wahrnimmt. Existieren Zweifel an der Wahrheit und Wahrhaftigkeit der Aussagen, so wird sich auch keine Akzeptanz für die Anliegen einstellen. Wichtige Faktoren für glaubwürdige Kommunikation sind dabei auch eine verständliche Sprache mit wenigen Fachbegriffen und geringem Abstraktionsgrad sowie widerspruchsfreie Inhalte.

Glaubwürdigkeit ist also sowohl Voraussetzung für Akzeptanz als auch für Vertrauen. Doch wie stehen Vertrauen und Akzeptanz zueinander? Kann Akzeptanz nur entstehen, wenn Vertrauen vorhanden ist? Sicherlich kann sich gesellschaftliche Akzeptanz nicht entwickeln, wenn Misstrauen gegenüber verantwortlichen Akteuren herrscht. Die geringen Vertrauenswerte in Politiker und Manager machen den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Akzeptanz denkbar schwieriger. Schon einmaliges Fehlverhalten wird schnell generalisiert und kann zu deutlichen Vertrauensverlusten führen. Politiker und Unternehmen stehen damit noch stärker in der Pflicht, frühzeitig transparent und offen aufzutreten. Denn ein gewisses Maß an Vertrauen muss wohl herrschen, damit ein Verständigungsprozess in Gang gesetzt und Akzeptanz erreicht wird. Mit Vertrauen geht nicht zwingend auch gesellschaftliche Akzeptanz einher. Hier spielen insbesondere situative und auch emotionale Faktoren eine intervenierende Rolle, was dazu führen kann, dass trotz vorhandenem Vertrauen keine Akzeptanz für bestimmte Handlungen hergestellt werden kann. Wenn allerdings nicht wenigstens ein Minimum an Vertrauen vorhanden ist, dann können auch gesellschaftlich sinnvolle Projekte an Unmut und Protest der Bürger scheitern.

Für Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Akzeptanz gilt generell: Es handelt sich um Zuschreibungen bzw. Ergebnisse von Zuschreibungen von Seiten der Öffentlichkeit, die in einem langen, kontinuierlichen und möglichst diskrepanzfreien Prozess erworben werden müssen. Sind sie einmal erreicht, sind sie noch lange nicht dauerhaft gesichert. Aufgabe der Organisationskommunikation ist es, langfristig zu einer stabilen Ausprägung dieser Faktoren beizutragen, indem Diskrepanzen in Kommunikation und Handeln extern und intern vermieden werden und transparent kommuniziert wird. Auch gilt es, die Erwartungen und Ansprüche der Öffentlichkeit zu kennen und, wo möglich, zu berücksichtigen. Ein Weg hierfür ist die dialogorientierte Kommunikation. Diese wird in Zeiten der Mediengesellschaft relevanter, auch weil durch das Social Web die Möglichkeit für dialogische Kommunikation deutlich erweitert wurde. Gleichzeitig bringt das Social Web mit all seinen Ausprägungen auch neue Herausforderungen für glaubwürdige, vertrauenswürdige und akzeptanzorientierte Kommunikation mit sich: Ein wertschätzender Umgang mit Kritikern ist dabei genauso wichtig wie eine deeskalierende Reaktion beispielsweise bei einem drohenden Shitstorm. Doch auch dialogorientierte Kommunikation gerät an ihre Grenzen, wenn hochemotionale und wertbeladene Themen zur Diskussion oder sich zwei nicht miteinander vereinbare Positionen gegenüber stehen. Die beste dialogorientierte und strategische Kommunikation wird beispielsweise die Gegner von Flugrouten, die sich in einem wesentlichen Bereich ihres Alltags empfindlich verletzt fühlen, nicht dazu bringen, diese zu akzeptieren. Sachlich glaubwürdige Argumente wie die wirtschaftliche Notwendigkeit der Flü-

ge können vom Fluglärm Betroffene vielleicht nachvollziehen, überzeugen können sie hingegen nicht. Akzeptanz kann also nicht immer erreicht werden. Doch durch Glaubwürdigkeit und Vertrauen kann in der Öffentlichkeit zumindest Verständnis entstehen. Alleine dieses kann in bestimmten Situationen schon sehr viel bedeuten.

---

## Literatur

- Antfang, P., & Urban, D. (1994). „Vertrauen“ – soziologisch betrachtet. Ein Beitrag zur Analyse binärer Interaktionssysteme. *Schriftenreihe des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart*, 1.
- Barber, B. (1983). *The logic and limits of trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bentele, G. (1988). Der Faktor Glaubwürdigkeit. Forschungsergebnisse und Fragen für die Sozialisationsperspektive. *Publizistik*, 33(2/3), 406–426.
- Bentele, G. (1994). Öffentliches Vertrauen. Normative und soziale Grundlagen für Public Relations. In W. Armbrrecht & U. Zabel (Hrsg.), *Normative Aspekte der Public Relations. Grundlegende Fragen und Perspektiven. Eine Einführung* (S. 131–158). Opladen: West-deutscher.
- Bentele, G., Dolderer, U., Fechner, R., & Seidenglanz, R. (2012). *Profession Pressesprecher 2012. Vermessung eines Berufsstandes*. Berlin: Helios Media.
- Bentele, G., & Nothhaft, H. (2011). Vertrauen und Glaubwürdigkeit als Grundlage von Corporate Social Responsibility: Die (massen-) mediale Konstruktion von Verantwortung und Verantwortlichkeit. In J. Raupp, S. Jarolimek, & F. Schultz (Hrsg.), *Handbuch CSR. Kommunikationswissenschaftliche Grundlagen, disziplinäre Zugänge und methodische Herausforderungen* (S. 45–70). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G., & Seidenglanz, R. (2008). Vertrauen und Glaubwürdigkeit. In G. Bentele, R. Fröhlich, & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (2., korrigierte und erweiterte Aufl., S. 346–361). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bittl, A. (1997). *Vertrauen durch kommunikationsintendiertes Handeln. Eine grundlagentheoretische Diskussion in der Betriebswirtschaftslehre mit Gestaltungsempfehlungen für die Versicherungswirtschaft*. Wiesbaden: Gabler.
- Brettschneider, F. (2013). Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz: Legitimation durch Kommunikation. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 319–328). Wiesbaden: Springer VS.
- Brückerhoff, A. (1982). Vertrauen. Versuch einer phänomenologisch-idiographischen Näherung an ein Konstrukt (Dissertation). Universität Münster, Deutschland.
- Coleman, J. S. (1991). *Grundlagen der Sozialtheorie. Bd. 1, Handlungen und Handlungssysteme*. München: Oldenbourg.
- Endreß, M. (2001). Vertrauen und Vertrautheit – Phänomenologisch-anthropologische Grundlegung. In M. Hartmann & C. Offe (Hrsg.), *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts* (S. 161–203). Frankfurt a. M.: Campus.
- Endreß, M. (2002). *Vertrauen*. Bielefeld: transcript.
- Erikson, E. H. (1992). *Der vollständige Lebenszyklus* (2. Aufl.). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Frevort, U. (2002). Vertrauen in historischer Perspektive. In R. Schmalz-Bruns & R. Zintl (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation* (S. 39–59). Baden-Baden: Nomos.
- Geramidis, O. (2002). *Vertrauen: Die Entdeckung einer sozialen Ressource*. Stuttgart: Hirzel.
- Giddens, A. (1995). *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Grünberg, P. (2014). *Vertrauen in das Gesundheitssystem. Wie unterschiedliche Erfahrungen unsere Erwartungen prägen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Grünberg, P., Muxfeldt, C., Eichmann, S., Weber, F., Müller, M., & Wecker, M. (2014, im Druck). Die Causa Wulff – Vertrauensanalyse der Medienberichterstattung und des Social-Media-Diskurses. In R. Fröhlich & T. Koch (Hrsg.), *Politik – PR – Persuasion*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hartmann, M. (2002). Vertrauen als demokratische Erfahrung. In R. Schmalz-Bruns & R. Zintl (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation* (S. 77–98). Baden-Baden: Nomos.
- Hawthorn, G. (1988). Three Ironies in Trust. In D. Gambetta (Hrsg.), *Trust: Making and breaking cooperative relations* (S. 111–126). Oxford: Blackwell.
- Hovland, C. I., Janis, I., & Kelley, H. H. (1959). *Communication and persuasion*. London: New Haven.
- Hundhausen, C. (1951). *Werbung um öffentliches Vertrauen. Public Relations*. Essen: Girardet.
- Infratest dimap. (2012). ARD-DeutschlandTREND Februar 2012. <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2012/februar>. Zugriffen: 26. April 2013.
- Jarren, O. (2001). „Mediengesellschaft“ – Risiken für die politische Kommunikation. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 41–42, 10–19.
- Köhnken, G. (1990). *Glaubwürdigkeit. Untersuchungen zu einem psychologischen Konstrukt*. München: Psychologie Verlags Union.
- Kohring, M. (2004). *Vertrauen in Journalismus*. Konstanz: UVK.
- Küster-Rhode, F. (2010). *Die Wirkung von Glaubwürdigkeit in der Marketingkommunikation. Eine Analyse der kurz- und langfristigen Effekte*. Wiesbaden: Gabler.
- Kunczik, M., & Szyszka, P. (2008). Praktikertheorien. In G. Bentele, R. Fröhlich, & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (S. 110–124). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lewis, D. J., & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Forces*, 63(4), 967–985.
- Löhn, S., & Röttger, U. (2009). Vertrauen in die Vertrauensspezialisten. Theoretische Konzeption und empirische Analyse von Vertrauen in der PR-Beratung. In U. Röttger & S. Zielmann (Hrsg.), *PR-Beratung. Theoretische Konzepte und empirische Befunde* (S. 105–124). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (1989). *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion von Komplexität*. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Möllering, G. (2006). *Trust: Reason, Routine, Reflexivity*. Oxford: Elsevier.
- Nawratil, U. (2006). Glaubwürdigkeit in der sozialen Kommunikation. <http://epub.ub.uni-muenchen.de/archive/00000941/>. Zugriffen: 10. Feb. 2012.
- Oeckl, A. (1964). *Handbuch der Public Relations. Theorie und Praxis der Öffentlichkeitsarbeit*. München: Süddeutscher.



- Preisendörfer, P. (1995). Vertrauen als soziologische Kategorie. Möglichkeiten und Grenzen einer entscheidungstheoretischen Fundierung des Vertrauenskonzepts. *Zeitschrift für Soziologie*, 24(4), 263–272.
- Reinmuth, M. (2009). Vertrauen und Wirtschaftssprache: Glaubwürdigkeit als Schlüssel für erfolgreiche Unternehmenskommunikation. In C. Moss (Hrsg.), *Die Sprache der Wirtschaft* (S. 127–145). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Renn, O., & Kastenholz, H. (2008). Vertrauensverlust in Institutionen: Herausforderung für die Risikokommunikation. In D. Klumpp, H. Kubicek, A. Roßnagel, & W. Schulz (Hrsg.), *Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft* (S. 103–120). Berlin: Springer.
- Ridder, C.-M., & Engel, B. (2005). Massenkommunikation 2005: Images und Funktionen der Massenmedien im Vergleich. Ergebnisse der 9. Welle der ARD/ZDF-Langzeitstudie zur Mediennutzung und -bewertung. *Media Perspektiven*, 23(9), 422–448.
- Ridder, C.-M., & Engel, B. (2010). Massenkommunikation 2010: Funktionen und Images der Medien im Vergleich. Ergebnisse der 10. Welle der ARD/ZDF-Langzeitstudie zur Mediennutzung und -bewertung. *Media Perspektiven*, 28(11), 537–548.
- Roper, B. W. (1978). Changing public attitudes towards television and other media 1959–1976. *Communications*, 4(2), 220–238.
- Röttger, U., & Voss, A. (2008). Internal communication as management of trust relations: A theoretical framework. In A. Zerfass, B. van Ruler, & K. Sriramesh (Hrsg.), *Public relations research. European and international perspectives and innovations* (S. 163–177). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schaal, G. S. (2004). *Vertrauen, Verfassung und Demokratie. Über den Einfluss konstitutioneller Prozesse und Prozeduren auf die Genese von Vertrauensbeziehungen in modernen Demokratien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schweiger, W. (1990). Medienglaubwürdigkeit – Nutzungserfahrung oder Medienimage? In P. Rössler & W. Wirt (Hrsg.), *Glaubwürdigkeit im Internet. Fragestellungen, Modelle, empirische Befunde* (S. 89–110). München: Reinhard Fischer.
- Seidenglanz, R. (2008). Aspekte der Medienglaubwürdigkeit. Definition, Abgrenzung und Bezugstypen. In G. Bentele (Hrsg.), *Objektivität und Glaubwürdigkeit. Medienrealität rekonstruiert* (Hrsg. und eingeleitet von S. Wehmeier, H. Nothhaft & R. Seidenglanz.) (S. 35–61). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seiffert, J., Bentele, G., & Mende, L. (2011). An explorative study on discrepancies in communication and action of German companies. *Journal of Communication Management*, 15(4), 349–367.
- Steinheuser, S. (2006). Vertrauen – Erfolgsgarant virtueller Kooperationen. In J. Zülch, L. Barrantes, & S. Steinheuser (Hrsg.), *Unternehmensführung in dynamischen Netzwerken: Erfolgreiche Konzepte aus der Life-Science-Branche* (S. 77–95). Heidelberg: Springer.
- Wulff, C. (2012). Rücktrittserklärung des Bundespräsidenten am 17.02.2012. <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2012/02/120217-Erklaerung.html>. Zugriffen: 26. April 2013.
- Zerfaß, A., Verhoeven, P., Tench, R., Moreno, A., & Vercic, D. (2011). *European Communication Monitor 2011. Empirical Insights into Strategic Communication in Europe. Results of an Empirical Survey in 43 Countries (Chart Version)*. Brussels: EACD/Euprera.



---

**Dr. phil. Patricia Grünberg** 2004–2009 Studium der Kommunikations- und Politikwissenschaft und Communication Management an der Universität Jena, der Technischen Universität Dresden und der Universität Leipzig. 2009–2011 Öffentlichkeitsarbeit für die Sächsische Landesärztekammer. 2011–2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl PR/Öffentlichkeitsarbeit der Universität Leipzig. 2013 Promotion zum Thema „Vertrauen in das Gesundheitssystem“,  
E-Mail: [patricia.gruenberg@gmx.de](mailto:patricia.gruenberg@gmx.de).

---

# Akzeptanz durch Transparenz?

Julian Ebert, Sebastian Keßler und  
Sophia Charlotte Volk

---

## Einleitung

Exposed to the critical gaze of pressure groups, media, business analysts and other inquisitive stakeholders, it is not surprising to find that organizations of today feel more vulnerable and, in a sense, more transparent than before. (Christensen 2002, S. 163)

Organisationen stehen heute vor vielfältigen Herausforderungen: Sie müssen in dynamischen, von Wandel und Unsicherheit geprägten Umwelten operieren und sind permanent den kritischen Augen verschiedener Teilöffentlichkeiten ausgesetzt (vgl. Tkalcic Verčič et al. 2012, S. 223). Vor diesem Hintergrund hat Transparenz in zweierlei Hinsicht an Bedeutung gewonnen: Zum einen ist das Konzept organisationaler Transparenz aufgrund der Einforderung durch diverse Stakeholder und der damit verbundenen Wahrnehmung als strategischer Erfolgsfaktor in den Fokus gerückt; zum anderen gilt Transparenz inzwischen als gesamtgesellschaftliches Phänomen, das für die Konstitution sozialer Systeme notwendig ist und gesell-

---

J. Ebert (✉)  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: julian.ebert@gmx.de

S. Keßler  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: sebas.kessler@gmail.com

S. C. Volk  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: sophia.charlotte.volk@gmail.com

schaftliche Veränderungen vorantreibt (vgl. Holzner und Holzner 2006, S. 1 ff.; Wehmeier und Raaz 2012, S. 338).

Auch Akzeptanz ist in das Blickfeld praktischer Diskurse und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen gerückt: Aus Organisationsperspektive wird sie als zentrale Dimension organisationalen Erfolgs, als Legitimitätskriterium und als Stabilitätsfaktor diskutiert (vgl. Endruweit 2002, S. 6, 213; Hitschfeld und Lachmann 2013, S. 5).

Trotz ähnlicher Verständnisse bleibt der Zusammenhang zwischen beiden Phänomenen jedoch unklar. Ist Transparenz zwingende Voraussetzung für Akzeptanz? Wird der Zusammenhang, sofern vorhanden, von anderen Faktoren beeinflusst? Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücke besteht das Ziel dieses Beitrags darin, die Beziehung zwischen Akzeptanz und Transparenz auf Basis von Überlegungen aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive mit speziellem Fokus auf die PR-Forschung zu skizzieren und theoretisch zu fundieren.

---

## Transparenz: Ein vielschichtiges und „interdisziplinäres“ Phänomen

Obwohl der Diskurs um Transparenz noch verhältnismäßig jung erscheint, lassen sich die Wurzeln des Phänomens bis in das antike China und die frühe griechische Demokratie zurückverfolgen (vgl. Wehmeier und Albu 2011, S. 2). Seinen Ursprung hat der Transparenzbegriff in der Physik: Er setzt sich aus den lateinischen Wörtern *trans*=(hin)durch und *parere*=sich zeigen, scheinen, zusammen und beschreibt originär „die Eigenschaft eines Körpers [...], für elektromagnetische Wellen durchlässig zu sein“ (Bentele und Seiffert 2009, S. 45).

Bezog sich der ursprüngliche Transparenzbegriff lediglich auf die Möglichkeit, durch transparente Körper hindurchsehen zu können (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 45), so zeigt die heutige Auffassung ein breiteres Verständnis auf:

Something is transparent when it is capable of transmitting light so that objects, images or behaviors can be seen as if there were no intervening material. Transparency, thus, invokes notions like clarity, lucidity and translucency. (Christensen und Langer 2008, S. 6)

Die Durchlässigkeit von Licht wird dabei als Voraussetzung gesehen, um Objekte, Bilder oder Verhalten erkennen zu können. Bereits anhand dieser Definition lässt sich erkennen, dass sich der Transparenzbegriff nicht nur auf eine Disziplin reduzieren lässt; vielmehr hat sich Transparenz als eigenständiger Begriff mit verschiedenen Fokussen und Definitionen in unterschiedlichen Disziplinen etabliert (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 339). So findet sich eine Beschäftigung mit

dem Phänomen Transparenz neben der Physik auch in den Sozialwissenschaften, der Philosophie, im Gesundheitswesen, im Rechtswesen oder in der Umweltwissenschaft (vgl. Stehr und Wallner 2010, S. 9; Wehmeier und Raaz 2012, S. 339).

Transparenz hat als Forschungsgegenstand in einer Vielzahl verschiedener sozialwissenschaftlicher Teildisziplinen Eingang gefunden; eine theoretische Fundierung hat bislang jedoch nicht stattgefunden und verbleibt deshalb als zentrale zukünftige Forschungsaufgabe (vgl. Wehmeier und Albu 2011, S. 2 f.; Wehmeier und Raaz 2012, S. 337 f.).

Die Verständnisse, der Fokus der Betrachtung sowie der Herstellungsprozess von Transparenz variieren je nach Disziplin; eine Begriffsdefinition findet jedoch nur in den seltensten Fällen statt (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 339; Hechinger 2012, S. 11 ff.). Die definitorischen Annäherungen lassen sich anhand ihrer Orientierung beschreiben: Hier wird zwischen Sender-Orientierung, einer aktiven Rolle des Transparenzgebers bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Rezipienten, und Sender-Empfänger-Orientierung, die sowohl Transparenzgeber als auch Transparenznehmer berücksichtigt, unterschieden. Diesbezüglich zeigt sich, dass Transparenz häufiger sender-orientiert definiert wird (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 344 f.).

Insgesamt ist die sozialwissenschaftliche Diskussion um Transparenz prinzipiell positiv konnotiert: Transparenz wird positiv interpretiert und als Problemlösungs- und Präventionsstrategie genannt. Eine ausschließlich kritische und negativ konnotierte Auseinandersetzung mit Transparenz lässt sich nicht konstatieren; negative Aspekte von Transparenz werden zwar angeführt, aber zugleich positiven Aspekten gegenübergestellt (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 346).

Ausgangspunkte der wirtschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Transparenz sind die Verfügbarkeit *von* sowie der Zugang *zu* relevanten Informationen. Darauf aufbauend findet eine umfassende und vielfältige Auseinandersetzung statt (vgl. Stehr und Wallner 2010, S. 15; Wallner 2010, S. 20; Ulshöfer 2011, S. 29). Hierbei ist die Diskussion um Transparenz als Voraussetzung für das Funktionieren freier und effektiver Märkte sowie als Mittel zum Aufbau sowie zum Erhalt bestimmter Werte wie Vertrauen und Shareholder Value zu nennen (vgl. Bushman et al. 2004, S. 208; Borgia 2005; Hebb 2006; Power 1997; DiPiazza und Eccles 2002, S. 27 f.; Ulshöfer 2011, S. 29; Schäfer 2011, S. 177 ff.). Des Weiteren wird Transparenz im Kontext von Auditierungen und Bilanzierungen betrachtet. Das Augenmerk liegt dabei zum einen auf der steigenden Bedeutung von Transparenz zur Regulierung von nationalen und globalen Finanzsystemen, zum anderen wird Transparenz auf Organisationsebene mit dem Corporate Governance-Konzept verknüpft und diskutiert (vgl. Eldomiaty und Choi 2006; Adams und Frost 2008; Holzner und Holzner 2006, S. 54).

Im Zentrum der politikwissenschaftlichen Diskussion um Transparenz steht deren Rolle als Voraussetzung für das Funktionieren sowie die Performanz poli-

tischer Systeme sowie deren Notwendigkeit zur Konstitution demokratischer Gesellschaften. Relevant sind hierbei der Informationszugang und die Rolle der Öffentlichkeit: Transparenz wird insbesondere als Funktion gesehen, die von der Öffentlichkeit durch Offenheit gegenüber Gruppen, Meinungen und Themen erfüllt werden soll (vgl. Neidhardt 1994, S. 8; Holzner und Holzner 2006, S. 54; Jarren und Donges 2011, S. 96). Diskutiert wird Transparenz in diesem Kontext als Faktor, der Partizipation und Mitsprache beeinflusst (vgl. Florini 2007; Jansen 2010, S. 25).

Die soziologische Auseinandersetzung von Transparenz ist geprägt von zwei Ausgangspunkten: Zum einen wird Transparenz als Umweltbedingung gesehen, zum anderen als die soziale Norm, die verstärkt an Bedeutung gewinnt (vgl. Holzner und Holzner 2006, S. 74). Die Aufmerksamkeit liegt dabei auf dem gesellschaftlichen Einfluss und den damit verbundenen Entwicklungen: Transparenz wird als Treiber gesehen, der soziale Strukturen, Machtverhältnisse und die Gesellschaft nachhaltig verändert und zu mehr Offenheit führt (vgl. Holzner und Holzner 2006, S. 1 ff.).

Die kommunikationswissenschaftliche Auseinandersetzung mit Transparenz findet in verschiedenen Teildisziplinen statt, wobei Transparenz auf verschiedenen Ebenen und unter verschiedenen Aspekten diskutiert wird. Die Journalismusforschung behandelt Transparenz als journalistisches Qualitätskriterium sowie als Wert, der im Selbstverständnis von Journalisten verankert ist (vgl. Meier und Reimer 2011, S. 133 ff.). Darüber hinaus wird der Beitrag von Transparenz zur Glaubwürdigkeit und Qualität der Medien sowie zur internen Vermeidung von Fehlern in der Berichterstattung untersucht (vgl. Kovach und Rosenstiel 2001, S. 81). Des Weiteren wird die Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit als zentrale Aufgabe des Journalismus in modernen Demokratien angesehen (vgl. Meier und Reimer 2011, S. 137). Ferner findet Transparenz im Rahmen der Kommunikationsforschung Eingang. Im Fokus stehen dabei die Möglichkeiten, die sich durch das Aufkommen neuer Kommunikationstechnologien wie dem Internet ergeben haben: Entscheidungsprozesse und administrative Abläufe können transparenter gemacht werden, woraus gestiegene Erwartungen von Stakeholdern an Organisationen resultieren, was Transparenz, Informationszugang und Offenheit betrifft (vgl. Neverla 2000, S. 178; Christensen 2002, S. 163; Christensen und Langer 2008, S. 4 f.; Walter 2010, S. 18).

Transparenz ist seit Beginn der PR-Berufsgeschichte zentraler Zielwert der Kommunikationspraxis, hat als Norm Eingang in Ethik-Kodizes gefunden und trägt heutzutage mitunter den Charakter eines Allheilmittels (vgl. Christensen 2002, S. 163, 166; DRPR 2012; Rawlins 2009, S. 71; Wehmeier und Raaz 2010, S. 6). Die erste schriftliche Fixierung des Begriffs Transparenz lässt sich bis ins Jahre 1906 zurückverfolgen, als sich der amerikanische PR-Praktiker Ivy Lee in

seiner ‚Declaration of Principles‘ öffentlich für ‚corporate disclosure‘ aussprach und von Seiten der PR neben Wahrheit und Genauigkeit auch ein Mindestmaß an Transparenz und Offenheit einforderte (vgl. Bentele 1994b, S. 242; Grunig und Hunt 1984, S. 25). Auch in der frühen deutschsprachigen PR-Praktikerliteratur lässt sich bereits eine implizite Bezugnahme auf Transparenz, etwa bei Carl Hundhausen und Albert Oeckl, nachweisen (vgl. Hundhausen 1951, S. 53 ff.; Oeckl 1964, S. 47).

In Anbetracht des hohen Stellenwerts von Transparenz in der PR-Praxis widmet auch die PR-Wissenschaft dem Phänomen Transparenz vermehrt Aufmerksamkeit und erforscht speziell die kommunikative Transparenz von Organisationen (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 338). In diesem Kontext wird Transparenz als die graduell vorhandene Eigenschaft von Organisationen verstanden, der Organisationsumwelt öffentliche Einsichtnahme in organisationsinterne Strukturen und Prozesse zu gewährleisten, um die Nachprüfbarkeit organisationaler Prozesse zu ermöglichen. Kommunikative Transparenz stellt folglich eine Form von informatorischer und kommunikativer Offenheit von Organisationen dar (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 44 f.).

---

## Überblick zum aktuellen Forschungsstand

Ein erster Blick in die PR-Forschung verwundert: Obwohl das Phänomen Transparenz als Schlagwort Eingang in die Forschung gefunden hat, sind theoretische und empirische Erkenntnisse rar gesät (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 537). Nur eine begrenzte Anzahl von wissenschaftlichen Publikationen stellt das Phänomen Transparenz explizit in den Mittelpunkt; viel öfter hingegen wird Transparenz implizit in anderen Konzepten wie Social Media oder CSR eingebettet (vgl. Rawlins 2009, S. 72). So liegt zum heutigen Zeitpunkt weder eine Transparenztheorie vor, noch lässt sich ansatzweise von einem elaborierten Konzept sprechen (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 339 f.). Ebenso wenig diskutiert die PR-Forschung, wie in der Einleitung bereits angeführt wurde, den Zusammenhang von Transparenz und Akzeptanz. Um im weiteren Verlauf die Frage ‚Akzeptanz durch Transparenz?‘ theoretisch fundiert beantworten zu können, ist zunächst eine tiefere Beschäftigung mit dem Phänomen Transparenz vonnöten.

Die Analyse der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Transparenz zeigt, dass der Begriff Transparenz ebenso wie in den betrachteten sozialwissenschaftlichen Disziplinen nur selten definitorisch gefasst wird. Hinsichtlich der Verständnisse von Transparenz dominieren vereinfachte, kausal-lineare Annahmen: ‚mehr Information = mehr Transparenz‘ (vgl. Wehmeier und Raaz 2010,

S. 8). Transparenz wird folglich primär als Informationsweitergabe beziehungsweise als Zugang zu Informationen verstanden, die Empfängerseite vernachlässigt. Weiterhin ist Transparenz grundsätzlich positiv konnotiert, kritische Aspekte werden kaum reflektiert: „Usually transparency is framed as a solution to different organizational problems“ (Wehmeier und Raaz 2010, S. 10).

Damit einher geht der implizite Anspruch, mittels Transparenz Verständnis für organisationales Handeln zu schaffen (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 47). Dementsprechend haben PR-Forscher Transparenz primär als Voraussetzung für die Erreichung bestimmter Ziele diskutiert: zum Beispiel als Zielwert der PR und Norm in der PR-Ethik, als Teilschritt einer Verständigungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit, als inhärentes Merkmal symmetrischer Kommunikation sowie als Voraussetzung für die Vertrauensbildung (vgl. Wehmeier und Raaz 2012, S. 340). Im Folgenden sollen drei dieser Diskussionsstränge näher beleuchtet werden, da diese aufschlussreiche Erkenntnisse für die Frage ‚Akzeptanz durch Transparenz?‘ versprechen.

Im Modell der Verständigungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit von Burkart und Probst (1991) nimmt Transparenz einen bedeutenden Stellenwert als ein Teilschritt im Verständigungsprozess zwischen einer Organisation und ihren Bezugsgruppen ein. Bei stark divergierenden und kontroversen Interessenlagen erweisen sich die traditionellen Instrumente der PR meist als nicht förderlich; stattdessen müssen Interessenkonflikte im gemeinsamen Diskurs kommunikativ ausgehandelt werden, um zwischen Organisation und Bezugsgruppen Einverständnis und Konsens herbeizuführen (vgl. Burkart und Probst 1991, S. 64 ff.; Burkart 1994, S. 225). Damit dieser Kommunikationsprozess gelingen kann, muss die Organisation zuallererst Einverständnis über folgende Ebenen schaffen (vgl. Burkart 2008, S. 229 f.): Erstens soll Klarheit über die zu thematisierenden Sachverhalte (was) herrschen, zweitens soll Transparenz über die involvierten Organisationsvertreter (wer) gegeben sein und drittens eine Offenlegung der partikularen Organisationsinteressen (warum) erfolgen. Ist dieses Einverständnis gegeben, kann der kommunikative Aushandlungsprozess beginnen, welcher sich in vier aufeinander folgenden Phasen, bestehend aus Information, Diskussion, Diskurs und Situationsdefinition, vollziehen sollte (vgl. Burkart 2008, S. 231 ff.). Zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Verständigung besteht die Aufgabe der PR nun darin, alle Beteiligten in der ersten Phase mit angemessenen Informationen als Basis für ihre rationale Urteilsbildung zu versorgen. Es sollen also Transparenz geschaffen und die Nachvollziehbarkeit organisationaler Entscheidungen gewährleistet werden (vgl. Burkart 2008, S. 225). In diesem Kontext ist Transparenz ein erster Teilschritt und Grundvoraussetzung für weitere Verständigungsprozesse (vgl. Burkart 2008, S. 231 ff.).

Dem Postulat der Kommunikationssymmetrie von Grunig und Hunt (1984, S. 26 f.) zufolge lässt sich symmetrische Kommunikation zwischen Organisationen und ihren Bezugsgruppen nur auf Basis von Transparenz verwirklichen, da diese Voraussetzung für die kommunikative Gleichberechtigung aller Beteiligten ist: "Without some transparency, symmetry is pure form: balanced communication exchanges without insight or intelligibility" (Christensen und Langer 2009, S. 131). Erst durch die Herstellung von Transparenz – im Sinne der Ermöglichung von Verständlichkeit organisationaler Entscheidungen – kann ein wechselseitiges Verständnis im Rahmen dialogischer Kommunikationsprozesse gelingen (vgl. Grunig und Hunt 1984, S. 26).

Um die Verständlichkeit bereitgestellter Informationen zu gewährleisten, ist die Orientierung an der Empfängerseite erforderlich: „transparency requires organizations to understand and be responsive to the publics they serve“ (Grunig und Hunt 1984, S. 26). Transparenz konstituiert sich erst im Auge des Betrachters: Nur wenn Bezugsgruppen bereitgestellte Informationen auch verstehen, wird rein informative Offenheit zu Transparenz (vgl. Christensen 2002, S. 166; Heald 2006, S. 26). Transparenz als inhärente Eigenschaft von symmetrischer Kommunikation ist somit nicht nur Resultat, sondern auch ein Prozess gegenseitiger Verständigung (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 47).

Kommunikative Transparenz wird außerdem als besonderer Vertrauensfaktor im Prozess der Vertrauensgenese diskutiert (vgl. Bentele 1994a, S. 145; Rawlins 2009, S. 72). Vertrauen ist als komplexes soziales Phänomen von dem Zusammenspiel mehrerer, sich wechselseitig bedingender Faktoren abhängig (vgl. Bentele und Seidenglanz 2008, S. 355 f.): Transparenz ist zwar ‚nur‘ einer dieser Vertrauensfaktoren, nimmt jedoch unter den übrigen Faktoren eine besondere Stellung ein. Transparenz erhöht die Wahrscheinlichkeit der Vertrauensbildung mehr als andere Faktoren, da erst Transparenz über organisationale Prozesse es Außenstehenden ermöglicht, die anderen Vertrauensfaktoren zu erfahren und zu beurteilen. Insbesondere bei sich abzeichnenden Vertrauensverlusten werden Forderungen nach einem Mehr an Transparenz laut: Transparenz wird zum entscheidenden Faktor für den Wiedergewinn von Vertrauen (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 44 ff.; Jahansoozi 2009, S. 399 ff.).

Daneben entfaltet Transparenz eine Reihe weiterer vorteilhafter Wirkungen für Organisationen: "transparency can be viewed as a relational condition or variable that promotes accountability, collaboration, cooperation and commitment" (Jahansoozi 2009, S. 399). Trotz dieser Sonderstellung unter den Vertrauensfaktoren muss Transparenz als Teil eines integrativen Prozess verstanden werden; schließlich kann Vertrauen auch bei völliger Intransparenz gegeben sein, sofern die anderen Faktoren diesen Ausfall kompensieren (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 55).



## Die Bedeutung von Transparenz für Organisationen

Transparenz ist aus gesellschaftspolitischen Diskursen nicht mehr wegzudenken und rückt besonders in Krisenzeiten sprunghaft ins Zentrum der öffentlichen Debatte. Stets geht es dabei um die gesellschaftliche Einforderung von mehr Offenheit über organisationale Entscheidungen und Motive – kurz um die Rechenschaft organisationalen Handelns. Massenmedien, NGOs, Verbände und zivilgesellschaftliche Gruppen wirken als ‚Transparenztreiber‘, indem sie Organisationen – oftmals unter Einsatz von medialem Druck – öffentlich zu mehr Transparenz auffordern. Organisationen stehen in einem Spannungsfeld zwischen externer Forderung und interner Bereitschaft zu Transparenz (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 42 ff.).

Transparenz ist in modernen Gesellschaften in der Beziehung von Organisationen zu ihrer Umwelt nicht bloß eine hinreichende Bedingung zur Sicherung der ‚license to operate‘, sondern zwingende Notwendigkeit (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 42 ff.). In mediatisierten Gesellschaften wird die Legitimation von Organisationen immer mehr zum Gradmesser ihres Fortbestands. Organisationen gelten dann als legitim, wenn sie die Anforderungen ihrer Umwelten erfüllen: Legitimation kristallisiert sich demnach in der „Kongruenz von organisationalen Handlungen und gesellschaftlichen Werten“ heraus (Sandhu 2012, S. 156). Um den Forderungen nach mehr Transparenz gerecht zu werden, ist nicht nur die Erfüllung gesetzlicher Transparenzaufgaben und Publizitätspflichten (vgl. Picard 2009, S. 106) erforderlich, sondern auch eine partnerschaftliche Informationspolitik und eine professionelle Medienarbeit.

Hintergrund für die wachsenden Forderungen nach Transparenz ist die steigende gesellschaftliche Komplexität: Entscheidungsprozesse, Machtstrukturen und Handlungsverflechtungen in und von Organisationen erschließen sich immer seltener der öffentlichen Zugänglichkeit (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 48 f.). Um komplexe Zusammenhänge wirklich nachvollziehen und bewerten zu können, steigt aus Sicht einer immer kritischeren Medienöffentlichkeit und einer informierten Zivilgesellschaft das Bedürfnis nach Transparenz. Erst die Herstellung von Transparenz *durch* sowie *von* Organisationen – ob auf externen Druck oder Eigenentschluss hin – macht diese oft opaken Bereiche überhaupt nachvollziehbar und trägt so auch zur Antizipation von Risiken bei. Transparenz dient folglich als sozialer Mechanismus zur Reduktion der systemeigenen Komplexität von Organisationen (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 45 ff.; Jansen 2010, S. 25 ff.).

In dem Spannungsfeld zwischen externen Forderungen nach und interner Bereitschaft zu Transparenz, stellt kommunikative Transparenz für Organisationen einen sozialen Aushandlungsprozess („Was *müssen* wir preisgeben?“) zur Erfüllung moralisch-sozialethischer Erwartungshaltungen dar. Gleichzeitig eröffnet Transparenz aber als ein besonders relevanter Vertrauensfaktor für den Aufbau von

Vertrauen auch erfolgsentscheidende Wettbewerbsvorteile („Was *wollen* wir preisgeben?“) (vgl. Klenk 2009, S. 30; Hanke 2009, S. 73).

Wie wichtig Transparenz ist, zeigen die spürbaren Folgen von Intransparenz oder „falschem Schein“: So gelten kommunikative Diskrepanzen (z. B. das Beschönigen von Informationen) als typische Ursachen für Vertrauensverluste. Ein intransparentes Kommunikationsverhalten – von Medien oft erst aufgegriffen und problematisiert – kann somit weitreichende Folgen für Organisationen bergen: Protest, steigendes Misstrauen und damit wiederum wachsende Forderungen nach Transparenz (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 44; Klenk 2009, S. 23).

Im Umkehrschluss ist der Imperativ „maximaler Transparenz“ allerdings ein Irrweg: Ein „*Overload*“ an Informationen kann das Verständnis hemmen und den Vertrauensaufbau beeinträchtigen. Allen praktischen Notwendigkeiten zum Trotz findet Transparenz folglich in der verbreiteten Forderung nach „totaler Transparenz“ im Sinne der gläsernen Organisation ihre Grenzen. Maximale Offenheit ist aus Perspektive von Organisationen *dysfunktional* und demnach zwecklos, da sie Organisationen in ihren Handlungskorridoren und Entscheidungsspielräumen beengt (vgl. Klenk 2009, S. 18; Bentele und Seiffert 2009, S. 51). Weiterhin ist „totale Transparenz“ organisationstheoretisch *unmöglich*: Maximale Transparenz führt wegen ihres Informationsvolumens zu schierer Überkomplexität – folglich zu vermehrter Intransparenz – und damit in einer „Komplexitäts-Transparenz-Spirale“ erneut in die Ausgangsforderung nach mehr Transparenz zurück (vgl. Jansen 2010, S. 27).

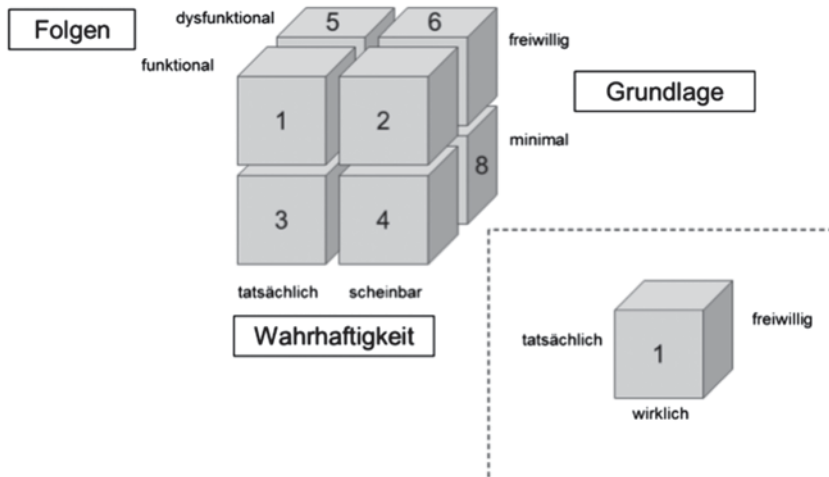
Der Wegfall aller Handlungskorridore hat somit die Handlungsunfähigkeit korporativer Akteure zur Folge und bedeutet damit das Ende strategischen Handelns, des Wettbewerbs, der organisationalen Planung und der Produktinnovation (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 53). Eine „Tyrannei der Öffentlichkeit“ (Bentele und Seiffert 2009, S. 53) wäre möglicherweise die Folge.

Ein Mindestmaß an Intransparenz sichert so entscheidungsrelevante Aktionsradien, unterbindet Neid und Missgunst, stützt das demokratische Miteinander und fördert eine friedvolle öffentliche Ordnung. Eine extrem offene Informationspolitik hingegen bietet externen Gegenkräften, etwa politischen und medialen Akteuren potenzielle Angriffsfläche (vgl. Christensen und Langer 2008, S. 11).

---

## Kommunikative Transparenz als strategischer Erfolgsfaktor

Kommunikative Transparenz stellt aus Organisationsperspektive einen erfolgsrelevanten Wertschöpfungsfaktor dar, da sie eine unverzichtbare Strategiekomponente beim Aufbau von Vertrauen ist (vgl. Christensen 2002, S. 166 ff.; Christensen und Langer 2008, S. 5; Bentele und Seiffert 2009, S. 52). Jedoch darf Transparenz kein



**Abb. 1** Typologie kommunikativer Transparenz von Organisationen. (Quelle: Eigene Darstellung)

bloßes Mittel zum Zweck sein: Kurzfristig oder taktisch angelegte sowie scheinbare oder oberflächliche Transparenz werden eher negative Auswirkungen haben. Erst als dauerhaft angelegter, organisierter Prozess trägt Transparenz nachhaltig zur Vertrauensgenese und damit zur Generierung immateriellen Kapitals bei (vgl. Bentele und Seiffert 2009, S. 52 ff.). Hierzu ist eine Verankerung von Transparenz in Unternehmenskommunikation und -kultur nötig (vgl. Hanke 2009, S. 83 f.; Klenk 2009, S. 16).

Transparenz als strategischer Erfolgsfaktor kann dann einen optimalen Beitrag zur Sicherung von organisationalen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen leisten, wenn sie auf freiwilliger Grundlage praktiziert und organisational dauerhaft verankert wird, tatsächlich gegeben ist und funktionale Folgen für die Organisation bewirkt. Das Konstrukt Transparenz entfaltet aus Sicht von Organisationen folglich in drei Dimensionen tragende Relevanz: Sie müssen im Spannungsgefüge zwischen *freiwilliger* und *minimaler Grundlage von Transparenz*, *tatsächlicher* und *scheinbarer Transparenz*, sowie zwischen *funktionalen* und *dysfunktionalen* Folgen von Transparenz Position beziehen. Graphisch veranschaulicht finden sich Organisationen in der Entscheidungsmatrix des Transparenzwürfels wieder (vgl. Abb. 1).

Transparenz als strategischer Erfolgsfaktor ist dabei aus Organisationsperspektive als derjenige Idealzustand zu verstehen, in welchem sowohl externe Erwartungen als auch die interne Funktionalität berücksichtigt und in Balance gebracht werden.

## Akzeptanz durch Transparenz?

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass Transparenz eine zentrale Voraussetzung für Dialog und Verständigung zwischen Organisationen und ihren Bezugsgruppen ist und als exponierter Vertrauensfaktor zum Prozess der Vertrauensbildung beiträgt. Aus Organisationssicht ist kommunikative Transparenz folglich nicht nur konstitutive Notwendigkeit, sondern ebenso strategischer Erfolgsfaktor, da Transparenz über den Aufbau von Vertrauen zum übergeordneten Ziel der PR beiträgt: der Sicherung gesellschaftlicher Akzeptanz für Organisationsziele.

Die Fragestellung, wie die beiden Phänomene Akzeptanz und Transparenz zusammenhängen, wurde bis dato in der wissenschaftlichen Diskussion weitestgehend ausgeklammert. Dies erstaunt, da bei gesellschaftlich umstrittenen Themen im alltäglichen Sprachgebrauch in Wirtschaft und Politik oftmals ‚mehr Transparenz für mehr Akzeptanz‘ gefordert und Transparenz in der Kommunikationspraxis neben Vertrauen und Partizipation als eine Säule von Akzeptanz beschrieben wird (vgl. Hitschfeld und Lachmann 2013, S. 7).

Die Formel ‚mehr Transparenz = mehr Akzeptanz‘ greift jedoch – zumindest in einem verallgemeinerten Sinn – zu kurz, da auch umgekehrte Wirkungen denkbar sind: Beispielsweise würde ein Mehr an Transparenz im Bereich der Risikotechnologie oder Rüstungsindustrie mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Verringerung der gesellschaftlichen Akzeptanz führen. Der Zusammenhang von Transparenz und Akzeptanz muss folglich differenzierter betrachtet werden.

Der Terminus Akzeptanz ist – ebenso wie Transparenz – ein Modewort, das häufig schlagwortartig verwendet und selten näher definiert wird. Akzeptanz, vom Lateinischen *accipere* = gutheißen, annehmen, billigen, lässt sich im weitesten Sinne als Synonym für Anerkennung, Zustimmung oder Befürwortung verstehen (vgl. Lucke 1995, S. 35 ff.). In der PR-Forschung wird der Akzeptanzbegriff oft als diffuse Zielgröße oder synonym für ‚Legitimität‘ bzw. die ‚licence to operate‘ verwendet, um die Anerkennung der Rechtschaffenheit einer Organisation auszudrücken. Auch wenn die beiden Konzepte untrennbar miteinander verknüpft sind, scheint eine Gleichsetzung verkürzend, da Legitimität eine Urteilszuschreibung mit dichotomer Natur ist: Organisationen können als legitim oder nicht-legitim gelten, es gibt keine Abstufungen dazwischen (vgl. Sandhu 2012, S. 15 f., 152). Akzeptanz hingegen kann unterschiedliche Ausprägungen annehmen: partiell (bezogen auf einen Teilaspekt), gespalten (äußerliche Bekundung bei innerlicher Abneigung), routiniert (formalisierte Zustimmung) oder aber scheinbar (ohne wirkliche Absicht) (vgl. Lucke 1995, S. 230).

Für die vorliegende Fragestellung scheint insbesondere eine soziologische Sichtweise auf *gesellschaftliche* Akzeptanz geeignet: Akzeptanz wird hier als

Resultat kollektiver und individueller Prozesse modelliert, in denen Akzeptanzsubjekte (Öffentlichkeit, Bezugsgruppen) eine im Prinzip affirmative Einstellung gegenüber Akzeptanzobjekten (Organisation) vor dem Hintergrund eines bestimmten Akzeptanzkontextes entwickeln. Im Umkehrschluss stellt Nicht-Akzeptanz eine negative Einstellung bzw. ablehnende Verhaltenswahrscheinlichkeit der Bezugsgruppen gegenüber der Organisation und ihren Interessen dar (vgl. Lucke 1995, S. 103 f.).

Aus Organisationsperspektive lässt sich gesellschaftliche Akzeptanz sodann konzeptualisieren als „die Chance, für bestimmte Meinungen, Maßnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis rechnen zu können“ (Lucke 1995, S. 104). Gesellschaftliche Akzeptanz stellt ein wichtiges Legitimitätskriterium dar (vgl. Endruweit 2002, S. 213). Legitimität wiederum ist, wie bereits erläutert wurde, elementare Handlungsvoraussetzung für Organisationen (vgl. etwa Lucke 1995, S. 80). Insofern haben Organisationen ein grundlegendes Interesse daran, Akzeptanz zu gewinnen und zu sichern.

Gesellschaftliche Akzeptanz, verstanden als stillschweigende oder ausdrückliche Zustimmung bzw. Einverständnis, ist keineswegs statisch, sondern das Resultat eines Zuschreibungsprozesses von Akzeptanzsubjekten gegenüber Akzeptanzobjekten in einem bestimmten Akzeptanzkontext. Zustimmung und Einverständnis sind wiederum Ziel eines Verständigungsprozesses zwischen Organisationen und ihren Bezugsgruppen. Sie können nicht erzwungen, sondern lediglich durch die Einbindung von Bezugsgruppen kommunikativ ausgehandelt werden; Strategien zur Gewinnung von Akzeptanz beruhen daher „in der Mehrzahl [...] auf Sprache, Sprachlichkeit und Verschriftlichung“ (Lucke 1995, S. 203).

Transparenz ist eine Grundvoraussetzung für das Gelingen kommunikativer Aushandlungsprozesse – und trägt folglich zur Genese von Akzeptanz bei. Der PR lässt sich in diesem Prozess die Aufgabe zuschreiben, hinsichtlich der Organisationsinteressen Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu ermöglichen, um dadurch bei den Akzeptanzsubjekten Zustimmung und Einverständnis zu finden. Der hierfür notwendige Grad an Transparenz wird maßgeblich von den Erwartungen der Bezugsgruppen bestimmt: Wichtig ist diesbezüglich eine aus Perspektive der Akzeptanzsubjekte genügende Einsichtnahme in organisationale Entscheidungsprozesse sowie eine hinreichend aktive Einbindung in Aushandlungsprozesse.

Transparenz ist demnach sowohl Voraussetzung für, als auch ein Teilschritt im Prozess der Akzeptanzgenese. Transparenz kann aber ebenso gegenläufige Wirkungen hervorrufen, wie bereits am Beispiel von Risikotechnologien oder der Rüstungsindustrie gezeigt wurde. Des Weiteren kann eine Organisation auch trotz Intransparenz gesellschaftliche Akzeptanz genießen.

Auf Basis dessen erscheint insbesondere die Frage interessant, unter welchen Bedingungen sich Transparenz funktional oder dysfunktional zur Akzeptanzgewinnung auswirkt. Obschon dies in erster Linie eine empirische Frage ist, lassen sich einige Überlegungen darüber anstellen, welche weiteren Faktoren neben Transparenz die Entstehung von Akzeptanz beeinflussen. Plausibel erscheinen als intervenierende Variablen das Vertrauen in die Organisation, deren Glaubwürdigkeit und grundsätzliche Legitimität sowie das Vorhandensein von Partizipationsmöglichkeiten und dialogischen Kommunikationsformaten (vgl. z. B. Burkart 2007, S. 253; Zerfuß 1996, S. 33, 52; Bowman und Hodge 2007, S. 118). In welchem wechselseitigen Wirkungsgefüge diese Faktoren untereinander und zu dem Konstrukt Akzeptanz stehen, muss an dieser Stelle offen bleiben und zu einem Forschungsdesiderat erklärt werden.

Aufgabe der Wissenschaft ist es nun, eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen Akzeptanz sowie eine theoretische Einbettung in bestehende Konzepte voranzutreiben, um dann das Zusammenspiel mit anderen Faktoren zu erforschen. Um dies leisten zu können, ist die Wissenschaft auf einen intensiven Erfahrungs- und Meinungsaustausch mit der Kommunikationspraxis angewiesen.

---

## Literatur

- Adams, C. A., & Frost, G. R. (2008). Integrating sustainability reporting into management practices. *Accounting Forum*, 32(4), 288–302.
- Bentele, G. (1994a). Öffentliches Vertrauen – normative und soziale Grundlage für Public Relations. In W. Armbrrecht & U. Zabel (Hrsg.), *Normative Aspekte der Public Relations. Grundlegende Fragen und Perspektiven. Eine Einführung* (S. 131–158). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bentele, G. (1994b). Public Relations und Wirklichkeit. Beitrag zu einer Theorie der Öffentlichkeitsarbeit. In G. Bentele & K. R. Hesse (Hrsg.), *Publizistik in der Gesellschaft. Festschrift für Manfred Rühl* (S. 237–267). Konstanz: UVK.
- Bentele, G., & Seiffert, J. (2009). Organisatorische Transparenz und Vertrauen. In V. Klenk & D. J. Hanke (Hrsg.), *Corporate transparency* (S. 42–61). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Bentele, G., & Seidenglanz, R. (2008). Vertrauen und Glaubwürdigkeit. In G. Bentele, R. Fröhlich, & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (2., korrigierte und erweiterte Aufl., S. 346–361). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Borgia, F. (2005). Corporate governance and transparency. Role of disclosure: How prevent new financial scandals and crimes? [http://traccc.gmu.edu/pdfs/publications/money\\_launders\\_publications/borgia02.pdf](http://traccc.gmu.edu/pdfs/publications/money_launders_publications/borgia02.pdf). Zugegriffen: 11. Aug. 2013.
- Bowman, D. M., & Hodge, G. A. (2007). Nanotechnology and public interest dialogue: Some international observations. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 27(2), 118–132.

- Burkart, R. (1994). Consensus oriented public relations as a solution to the landfill conflict. *Waste Management & Research*, 12(3), 223–232.
- Burkart, R. (2007). On Jürgen Habermas and public relations. *Public Relations Review*, 33(3), 249–254.
- Burkart, R. (2008). Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. In G. Bentele, R. Fröhlich, & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (2., korrigierte und erweiterte Aufl., S. 223–240). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Burkart, R., & Probst, S. (1991). Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit: eine kommunikationstheoretisch begründete Perspektive. *Publizistik*, 36(1), 56–76.
- Bushman, R. M., Piotroski, J. D., & Smith, A. J. (2004). What determines corporate transparency? *Journal of Accounting Research*, 42(2), 207–252.
- Christensen, L. T. (2002). Corporate communication. The challenge of transparency. *Corporate Communications: An International Journal*, 7(3), 162–168.
- Christensen, L. T., & Langer, R. (2008). Public Relations and the Strategic Use of Transparency Consistency, Hypocrisy and Corporate Change. *Paper accepted for the 27th conference of the International Communication Association*.
- Christensen, L., & Langer, R. (2009). Public relations and the strategic use of transparency: Consistency, hypocrisy and corporate change. In R. Heath, E. Toth, & D. Waymer (Hrsg.), *Rhetorical and critical approaches to public relations* (2. Aufl., S. 129–153). New York: Routledge.
- DiPiazza, S. A., & Eccles, R. G. (2002). *Vertrauen durch Transparenz. Die Zukunft der Unternehmensberichterstattung*. New York: Wiley.
- Deutscher Rat für Public Relations [DRPR] (2012). Deutscher Kommunikationskodex. [http://www.kommunikationskodex.de/wp-content/uploads/Deutscher\\_Kommunikationskodex.pdf](http://www.kommunikationskodex.de/wp-content/uploads/Deutscher_Kommunikationskodex.pdf). Zugegriffen: 7. Juni 2013.
- Eldomiaty, T. I., & Choi, C. J. (2006). Corporate governance and strategic transparency. *East Asia in the international business system. Corporate Governance*, 6(3), 281–295.
- Endruweit, G. (2002). *Wörterbuch der Soziologie* (2. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Florini, A. (Hrsg.). (2007). *The right to know. Transparency for an open world*. New York: Columbia University Press.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Hanke, D. J. (2009). Nicht ohne meine Werte. In V. Klenk & D. J. Hanke (Hrsg.), *Corporate transparency. Wie Unternehmen im Glashaus-Zeitalter Wettbewerbsvorteile erzielen* (S. 72–88). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Hrsg.), *Transparency. The key to better governance* (S. 25–42). Oxford: Oxford University Press.
- Hebb, T. (2006). The Economic Inefficiency of secrecy: Pensions Fund Investors' corporate transparency concerns. *Journal of Business Ethics*, 63(4), 385–405.
- Hechinger, J. (2012). *Mythos Transparenz – Eine kritische Analyse der Zielvorstellungen offener Kommunikation in der Wirtschaft aus interdisziplinärer Sicht* (nicht veröffentlichte Masterarbeit). Universität Leipzig, Deutschland.
- Hitschfeld, U., & Lachmann, H. (2013). *Akzeptanz als strategischer Erfolgsfaktor*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Holzner, B., & Holzner, L. (2006). *Transparency in global change. The vanguard of the open society*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.



- Hundhausen, C. (1951). *Werbung um öffentliches Vertrauen. Public relations*. Essen: Girardet.
- Jahansoozi, J. (2009). Organization–public relationships. An exploration of the Sunde Petroleum Operators Group. *Public Relations Review*, 33(4), 398–406.
- Jansen, S. A. (2010). Undurchsichtige Transparenz – Ein Manifest der Latenz. Oder was wir aus Terrornetzwerken, von Geldautomatensprengungen und Bankenaufsicht lernen können. In S. A. Jansen, E. Schröter, & N. Stehr (Hrsg.), *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* (S. 23–41). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarren, O., & Donges, P. (2011). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* (3., überarbeitete und aktualisierte Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klenk, V. (2009). Corporate Transparency. Erfolgreich Handeln im Glashaus. In V. Klenk & D. J. Hanke (Hrsg.), *Corporate Transparency* (S. 16–37). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2001). *The Elements of journalism. What newspeople should know and the public should expect*. New York: Crown Publishers.
- Lucke, D. (1995). *Akzeptanz: Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“*. Opladen: Leske + Budrich.
- Meier, K., & Reimer, J. (2011). Transparenz im Journalismus. Instrumente, Konfliktpotentiale, Wirkung. *Publizistik*, 56(2), 133–155.
- Neidhardt, F. (1994). Einleitung. Öffentlichkeit, Öffentliche Meinung, Soziale Bewegungen. In F. Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, Öffentliche Meinung, Soziale Bewegungen* (S. 7–41). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Neverla, I. (2000). Das Netz – eine Herausforderung für die Kommunikationswissenschaft. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 48(2), 175–187.
- Oeckl, A. (1964). *Handbuch der Public Relations. Theorie und Praxis der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und der Welt*. München: Süddeutscher Verlag.
- Picard, N. (2009). Unternehmensberichterstattung von morgen. Transparenz als Voraussetzung für das Vertrauen des Kapitalmarktes. In V. Klenk & D. J. Hanke (Hrsg.), *Corporate transparency* (S. 104–129). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Power, M. (1997). *The audit society. Rituals of verification*. New York: Oxford University Press.
- Rawlins, B. (2009). Give the emperor a mirror. Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency. *Journal of Public Relations Research*, 21(1), 71–99.
- Sandhu, S. (2012). *Public Relations und Legitimität. Der Beitrag des organisationalen Neo-Institutionalismus für die PR-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schäfer, H. (2011). Transparenz von Unternehmensverantwortung mittels Ratings und Regulierungen sowie die Rolle des globalen Finanzsystems. In G. Ulshöfer & B. Feuchte (Hrsg.), *Finanzmarktakteure und Corporate Social Responsibility. Ordnungspolitik – Transparenz – Anlagestrategien* (S. 177–192). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stehr, N., & Wallner, C. (2010). Transparenz: Einleitung. In S. Jansen, E. Schröter, & N. Stehr (Hrsg.), *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* (S. 9–19). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tkalac Verčič, A., Verčič, D., & Sriramesh, K. (2012). Internal communication. Definition, parameters, and the future. *Public Relations Review*, 38(2), 223–230.



- Ulshöfer, G. (2011). Corporate Social Responsibility (CSR), Transparenz und Finanzmarktakteure. Perspektiven für eine neue Wirtschaft der Verantwortung? In G. Ulshöfer & B. Feuchte (Hrsg.), *Finanzmarktakteure und Corporate Social Responsibility. Ordnungspolitik – Transparenz – Anlagestrategien* (S. 23–35). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wallner, C. (2010). Einführung. Wirtschaft und Transparenz. In S. A. Jansen, E. Schröter, & N. Stehr (Hrsg.), *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* (S. 20–23). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walter, B. L. (2010). *Verantwortliche Unternehmensführung überzeugend kommunizieren. Strategien für mehr Transparenz und Glaubwürdigkeit*. Wiesbaden: Gabler.
- Wehmeier, S., & Albu, O. B. (2011). Organizational transparency and sensemaking: The case of northern rock. *Paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, TBA, Boston*.
- Wehmeier, S., & Raaz, O. (2010). Transparency matters! The concept of organizational transparency in the academic discourse. *Paper accepted for the 29th conference of the International Communication Association in Singapore*.
- Wehmeier, S., & Raaz, O. (2012). Transparency matters! The concept of organizational transparency in the academic discourse. *Public Relations Inquiry*, 1(3), 337–366.
- Zerfaß, A. (1996). Dialogkommunikation und strategische Unternehmensführung. In G. Bentele, H. Steinmann, & A. Zerfaß (Hrsg.), *Dialogorientierte Unternehmenskommunikation: Grundlagen – Praxiserfahrungen – Perspektiven* (S. 23–58). Berlin: Vistas.

**Julian Ebert B.A.** Studium der Publizistik und American Studies, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Neben dem Studium arbeitet er als Projektmitarbeiter Kommunikation am Institut für Versicherungswissenschaften an der Universität Leipzig. Mit Transparenz und Akzeptanz als sozialen Konstrukten mit vielfältigen gesellschaftlichen Implikationen setzte er sich im Rahmen eines universitären Seminars auseinander.

**Sebastian Keßler B. Sc.** absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Zuvor studierte er Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim sowie an der Aarhus School of Business, Dänemark. Ausführliche theoretische und praktische Erfahrungen zu den Themen Akzeptanz, Transparenz und Partizipation konnte er im Rahmen universitärer Lehrveranstaltungen sowie in mehreren Praktika in politischen Organisationen sammeln.

**Sophia Charlotte Volk B.A.** seit 2012 Studentin im Master Communication Management an der Universität Leipzig und der Ohio University (USA), Bachelor Kommunikationswissenschaft an der Universität Münster sowie der Universität Zürich. Darüber hinaus Assistent Researcher beim European Communication Monitor 2013 und Praxiserfahrungen in der Versicherungs- und Finanzbranche. Forschungsschwerpunkt ist das Zusammenspiel von Akzeptanz und organisatorischer Transparenz.

---

# Akzeptanz durch Beteiligung

Nadja Enke und Isabel Reinhardt

---

## Einleitung

Dort, wo die Interessen der Bürger unmittelbar und direkt berührt werden, scheinen die herkömmlichen demokratischen Wege nicht mehr ausreichend zu sein. Bürgerproteste brechen sich Bahn. Ergänzend zur repräsentativen Demokratie gilt Beteiligung zunehmend als Mittel um die Akzeptanz für Projekte und Entscheidungen zu sichern. Zwar existieren bereits formelle und damit gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren, diese scheinen jedoch oft nicht auszureichen, um tatsächlich Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Das Thema ist so gegenwärtig, dass es von der Piratenpartei mit der Forderung um mehr Bürgerbeteiligung zum wesentlichen Wahlkampfthema im Bundestagswahlkampf 2013 gemacht wurde. Doch warum gewinnt die Beteiligung von Menschen in unserer heutigen Zeit an Bedeutung, was verbirgt sich hinter dem Begriff der Beteiligung und welche Formen lassen sich unterscheiden? Ziel dieses Beitrages ist es, die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern klarer begrifflich zu fassen, demokratietheoretisch einzuordnen sowie einzelne Verfahren näher vorzustellen. Der Fokus liegt dabei auf der Rolle der Kommunikation bei der Beteiligung von Bürgern. Formelle Verfahren im Planungsrecht fokussiert das Interview mit Freifrau von Fritsch in diesem Band.

---

N. Enke (✉)  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: nadja.enke@googlemail.com

I. Reinhardt  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: isabel.reinhardt@gmx.net

## Partizipation – Einordnung, Begriff, Ziele und Grenzen

### Demokratiethoretische Einordnung

Bürgerbeteiligung ist normativ durch den Begriff der Volkssouveränität verankert – ein Aspekt, der sich in allen demokratischen Verfassungen finden lässt. Politische Entscheidungen erweisen sich demnach als legitim, sofern sie durch eine breite Zustimmung der Mitglieder der politischen Gemeinschaft getragen werden. In funktionierenden Demokratien basiert diese Legitimität auch auf dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse, Würdenträger und Institutionen, eine Politik zu betreiben, die den gesamtgesellschaftlichen Interessen entspricht. Bürgerbeteiligung ist demnach nicht das einzige Mittel, diese Legitimation zu erreichen.

Dennoch beobachten wir derzeit Phänomene wie eine sinkende Wahlbeteiligung oder eine ansteigende Protestbereitschaft. Die derzeitigen Entwicklungen unserer Demokratie werden von dem britischen Politikwissenschaftler Crouch (2008) unter dem Begriff der Postdemokratie zusammengefasst. Obwohl die Institutionen der parlamentarischen Demokratie vollkommen Intakt sind, werde die Legitimation für Entscheidungen nicht mehr allein durch politische Prozesse erreicht, so seine These. Politische Akteure stünden zunehmend unter dem Einfluss privater und partikularer Interessen, anstatt als Repräsentanten im Sinne des Gemeinwohls zu entscheiden. Ob sich diese Machtübernahme wirtschaftlicher Akteure zu Lasten der Zivilgesellschaft empirisch auch für Deutschland nachzeichnen lässt, ist strittig. In jedem Fall aber wächst das Mitbestimmungsbedürfnis bestimmter gesellschaftlicher Gruppen. Zusätzliche Beteiligungsverfahren werden häufig als Ausweg aus den tatsächlichen oder vermeintlichen Demokratiedefiziten angesehen (vgl. Öztürk 2011). Jörke (2010) hingegen argumentiert, dass diese zusätzlichen Beteiligungsverfahren häufig nur von der gut ausgebildeten Mittelschicht genutzt werden würden. Nicht alle Bürgerinnen und Bürger verfügten über die nötigen zeitlichen Ressourcen, Sachkenntnisse und argumentativen Fähigkeiten. Demnach bürden Beteiligungsverfahren auch die Gefahr der Verzerrung und Überbetonung einzelner Interessen. In diesem Zusammenhang gelte es, gleiche Zugangs-, Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Prozessen zu gewährleisten.

Doch nicht nur die Politik selbst versucht Auswege aus den derzeitigen Problemen unserer Demokratie zu finden. Auch andere Akteure, wie beispielsweise die Wirtschaft, müssen sich mit den veränderten Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Auch wenn Projekte und Bauvorhaben politisch legitimiert wurden, sind sie noch lange nicht gesellschaftlich akzeptiert. Aus dem Anliegen, insbesondere Infrastrukturprojekte planmäßig und ohne erhebliche Mehrkosten umsetzen zu

können, ergibt sich die Notwendigkeit, Akzeptanz für bestimmte politische Entscheidungen auch durch eigene Beteiligungsverfahren herbeizuführen. Beteiligungsverfahren gewinnen daher auch an wirtschaftlicher Relevanz.

## Partizipation und Betroffenenbeteiligung

Auf das lateinische Wort „particeps“ (= „teilnehmend“) zurückgehend steht der Begriff der Partizipation seinem Ursprung nach für „Beteiligung“, „Teilhabe“, „Mitwirkung“ oder auch „Einbeziehung“. In der wissenschaftlichen und praktischen Debatte wird er auf unterschiedliche Art und Weise definiert:

Eine vergleichsweise allgemeine Definition des Begriffes führt Behringer (2002) an, die unter Partizipation „grundsätzlich jede Art von Beteiligung von Personen an sie betreffenden Entscheidungen“ (S. 32) versteht. Deutlicher wird Villmar (1986), für den Partizipation als „Beteiligung des Bürgers an gesellschaftlichen Prozessen, und zwar sowohl an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen als auch an sozialen und speziell politischen Aktivitäten selbst“ (S. 339) bedeutet.

Einen weiteren Aspekt von Partizipation bzw. Teilhabe fügt Lüttringhaus (2003) hinzu, indem sie Partizipation als „Ergebnis der Teilhabegewährung der Entscheidungsträger/innen (z. B. Politik) und der Teilnahme eines interessierten Personenkreises (z. B. Bürger/innen)“ (S. 2) definiert. Damit weist sie auf die erste von zwei Differenzierungen hin, die bei der Betrachtung von Partizipationsprozessen wesentlich sind. So unterscheidet man zwischen den *Beteiligten* eines Verfahrens einerseits und den *Beteiligten* oder *Betroffenen* andererseits. Letztere sind jene Personen oder Personengruppen, die durch ein geplantes Projekt direkt oder indirekt tangiert sind und die „in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zeitpunkten und Themen in den Planungs- und Entscheidungsprozess der Vorhabenentwicklung einbezogen werden“ (BMVBS 2012, S. 12). Beteiligende Akteure gewähren die Teilhabe Dritter am Prozess. Hierbei handelt es sich in der Regel um Politik oder Planung.

Partizipationsprozesse lassen in unterschiedlichem Ausmaß Einflussnahme durch die Beteiligten zu. Eines der bekanntesten Modelle, um die verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme abzustufen, ist die sogenannte „Beteiligungsleiter“ („Ladder of Participation“) nach Arnstein (1969). Diese besteht aus acht Stufen auf drei Ebenen – der untersten Ebene der Nicht-Beteiligung („Nonparticipation“), der mittleren Ebene der Scheinbeteiligung („Tokenism“) sowie der obersten Ebene der echten Partizipation („Citizen power“). Das wesentliche Kriterium, um Partizipation von Nicht-Partizipation abzugrenzen ist nach Arnstein

die Entscheidungsmacht der Beteiligten. Echte Partizipation könne demnach nur entstehen, wenn Dritten tatsächlich Einfluss auf die Umsetzung nehmen.

Eine deutlich stärker reduzierte Kategorisierung von Partizipation verwendet Arbter (2012), die drei Intensitätsstufen unterscheidet: Information, Konsultation und Kooperation. Information, die Stufe der niedrigsten Einflussnahme, ist geprägt durch Einweg-Kommunikation: Die Beteiligten werden über die Entscheidungsfindung informiert, können aber keinen Einfluss ausüben. Dagegen ist die Stufe der Konsultation durch Zweiweg-Kommunikation gekennzeichnet: Die Betroffenen haben die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Auf der höchsten Intensitätsstufe, der Kooperation, spricht Arbter von Mehrweg-Kommunikation, durch die alle Beteiligten, gemeinsam mit Politik und Planung, Lösungen entwickeln.

In der Praxis von Planungsprozessen spielt zudem die Unterscheidung zwischen materieller und immaterieller Partizipation eine entscheidende Rolle. Die Frage, ob und wie sich Betroffene materiell an Projekten beteiligen wollen und sollen, gilt aktuell als eine der Schlüsselfragen für deren Sinnstiftung.

Neben dem Begriff der Partizipation wird häufig der Begriff der Bürgerbeteiligung verwendet. Insbesondere bei der Beteiligung im Rahmen von Infrastrukturprojekten durch privatwirtschaftliche Bauherren ist dieser Begriff jedoch missverständlich. Schließlich werden Anwohner und Interessensvertreter hier nicht in ihrer Rolle als Staatsbürger einbezogen. Stattdessen werden die zu Beteiligten in ihrer Rolle als Betroffene oder Interessierte angesprochen und berücksichtigt. Zudem beteiligen sich auch häufig Interessenverbände oder Experten, die ebenfalls nicht in ihrer Rolle als Bürger auftreten. Aus diesem Grund wird von dem Begriff der Bürgerbeteiligung abgesehen.

Alternativ wird für Partizipation häufig der Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet. Dieser wiederum vereint die Beteiligung von Bürgern, Bürgerinitiativen und Interessengruppen als organisierte Öffentlichkeit. Aber auch dieser Begriff betrachtet die Beteiligten vor allem in ihrer Rolle als Bürger.

An dieser Stelle soll daher ein Begriff eingeführt werden, der sowohl die Beteiligung von Bürgern in politischen Prozessen als auch bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten mittels informeller Verfahren oder bei innerbetrieblichen Beteiligungsverfahren fassen kann: Die *Betroffenenbeteiligung*. Dabei sind zwei Arten von Betroffenheit zu unterscheiden. Die subjektive Betroffenheit und die objektive Betroffenheit. Subjektiv Betroffene können auch Menschen sein, die gar nicht direkt betroffen sind, die allerdings dennoch ihre Interessen einbringen wollen. Zu dieser Gruppe können beispielsweise Vereine und Verbände gezählt werden, die nicht direkt von den Konsequenzen eines Projektes betroffen sind. Dennoch können sie Bestrebungen entwickeln, ihre Interessen einzubringen. Objektiv Betroffene hingegen sind direkt von den Auswirkungen eines Projektes betroffen

– insbesondere weil sie direkte Anwohner sind oder von den Veränderungen beeinflusst werden. Im Folgenden werden die Begriffe Partizipation und Bürgerbeteiligung synonym verwendet.

## **Ziele von Betroffenenbeteiligung**

Aktive Beteiligung kann im Rahmen von Planungsprojekten – entgegen der Annahme mancher Projektverantwortlicher, sie führe vor allem zu unnötigen Prozessverzögerungen und Mehrkosten – dazu beitragen, Handlungsspielräume zu vergrößern und Akzeptanz zu fördern. Umsetzbare und von allen Seiten getragene Lösungen sind letztlich das übergeordnete Ziel, wenn Beteiligungsverfahren zum Einsatz kommen.

Im *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung* des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012) werden verschiedene Funktionen der Beteiligung genannt, welche zur Herstellung von Akzeptanz für geplante Projekte beitragen: Mithilfe von Beteiligungsverfahren werden demnach Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen, um eine Grundlage für die Legitimierung von Projekten zu schaffen (Integrationsfunktion). Eine frühzeitige Bereitstellung von Informationen trägt außerdem dazu bei, mögliche Konflikte schon im Vorfeld förmlicher Verfahren beizulegen (Rechtsschutzfunktion). Auf diese Weise können Verfahrensverzögerungen, beispielsweise verursacht durch gerichtliche Auseinandersetzungen, vermieden werden (Effektivisierungsfunktion). Indem sie Informationen über das Projektumfeld, Auswirkungen oder Alternativen in die Planung einbringen, tragen die Beteiligten darüber hinaus zu Optimierung von Planungsprozessen bei (Rationalisierungsfunktion). Des Weiteren können Beteiligungsverfahren – insofern Einwände der Bürger (nachvollziehbar) Berücksichtigung finden – zur Legitimierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen beitragen (Legitimationsfunktion). Wird ein Verfahren durch die Beteiligten transparent geführt, können die Betroffenen den Prozess z. B. durch die Einsicht in Unterlagen nachvollziehen, besser verstehen und gewissermaßen kontrollieren (Kontrollfunktion).

Nanz und Fritsche (2012) unterscheiden im *Handbuch Bürgerbeteiligung* vier Funktionen von Partizipation, auf deren Grundlage sie eine Kategorisierung der üblichsten Beteiligungsverfahren vorschlagen. Demnach kann ein Ziel sein, das Engagement der Beteiligten zu aktivieren und ihre Demokratiekompetenz zu erhöhen. Eine weitere Funktion besteht darin, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für ein bestimmtes Thema zu gewinnen und auf diesem Weg politische Debatten zu bereichern. Darüber hinaus kann die Beratung von Entscheidungsträgern als über-

geordnetes Ziel eines Verfahrens im Fokus stehen, beispielsweise durch das Einbringen von Ideen oder das Ausloten von Interessen. Eine vierte Funktion besteht nach Nanz und Fritsche in der Ausweitung des Spielraums für bürgerschaftliche Mit-Entscheidung (auch bezeichnet als Co-Governance).

Weitere Ziele betreffen die Stärkung des Vertrauens in Politik und öffentliche Verwaltung sowie das Einbinden auch nicht wahlberechtigter Menschen in Planungs- und Entscheidungsprozesse (z. B. Kinder und Jugendliche). Für Behörden ergibt sich so die Möglichkeit, einen direkten Draht zur Bürgerschaft aufzubauen, auch zu jenen Menschen, die aus Altersgründen noch nicht wählen dürfen. Des Weiteren kann Beteiligung dazu beitragen, die Identifikation von Bürgern mit ihrer Gemeinde zu stärken und Integration zu fördern. Das lokale Wissen der Menschen vor Ort wird mit dem Fachwissen von Planung und Verwaltung zusammengeführt. Auf diesem Weg werden Planungsprozesse auch für Laien (be-)greifbar und nachvollziehbar gemacht.

---

## **Die Bedeutung von Kommunikation und Beteiligung für Infrastrukturprojekte**

Insbesondere die vorher beschriebenen Entwicklungen steigender Partizipationsbedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen lassen die Notwendigkeit wachsen, Beteiligungsprozesse selbst anzuregen. In den letzten Jahren sind eine Vielzahl von Handbüchern und Leitfäden zur Beteiligung entstanden, die wichtige Hinweise zur Durchführung und Planung von Beteiligungsverfahren liefern. In diesem Zusammenhang wird häufig die Bedeutung von Kommunikation für die Planung und Umsetzung von Planungsverfahren hervorgehoben. Beteiligungsverfahren sind eingebettet in die Planung und Kommunikation von Infrastrukturprojekten. Ein Infrastrukturprojekt zu planen, bedeutet dabei vermehrt Konfliktpotenziale im Vorfeld zu identifizieren, Betroffene einzubeziehen, Entscheidungen abzustimmen und Projekte von der Planung bis zur Fertigstellung kommunikativ zu begleiten. Aus diesen neuen Herausforderungen ergibt sich die Notwendigkeit einer verstärkten Verschränkung von Bauplanung und Kommunikation.

## **Der Prozess des Kommunikationsmanagements – Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung planen**

Kommunikationsverantwortliche beschäftigen sich nicht nur mit der Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen. In unserem heutigen Verständnis von PR und

Organisationskommunikation sind sie Kommunikations*manager*. Zu ihren Aufgaben gehört es, auf der Grundlage einer Situationsanalyse, Kommunikationsaktivitäten, -maßnahmen -kampagnen zu planen, diese umzusetzen und auch zu evaluieren (bzw. andere damit zu betrauen). Das bedeutet aber auch, dass sie fortwährend proaktiv Entwicklungen und Bezugsgruppen, die die Ziele des Unternehmens beeinflussen könnten, nicht nur informieren, sondern auch beobachten und einschätzen müssen. Kommunikation wirkt damit als Querschnittsfunktion, die sowohl interne Prozesse koordiniert, als auch externe Perspektiven in den Planungsprozess einbeziehen kann.

Dabei kann Bürgerbeteiligung bei allen Phasen des Managements von Kommunikation relevant sein und damit wiederum in allen Phasen von Infrastrukturprojekten zum Tragen kommen. Im Rahmen der Situationsanalyse können mittels Beteiligungsverfahren wichtige Informationen und Bedürfnisse für die Planung erhoben und in die Planung einbezogen werden. So kann etwa geklärt werden, inwieweit überhaupt das Bedürfnisse nach Beteiligung besteht und wie ein etwaiges Beteiligungsbedürfnis auch kommunikativ ausgestaltet werden kann. Die auf der Situationsanalyse aufbauenden kommunikativen Aktivitäten und Maßnahmen helfen wiederum, Bürger zu informieren, Beteiligungsprozesse einzuleiten und das Projekt in all seinen Phasen zu begleiten. Dabei handelt es sich nicht um einen linearen Prozess. Vielmehr müssen immer wieder Bedürfnisse und Veränderungen analysiert und die Maßnahmen darauf aufbauend angepasst und erweitert werden. Schließlich treten Konflikte oft erst zutage, wenn die Bagger anrollen und Veränderungen offensichtlich werden. Wie Beteiligungsprozesse mit dem Planungsprozess verschränkt werden, hängt von den Zielen des Projektes oder von den durch die Situationsanalyse vorgefundenen Bedingungen ab.

## **Situationsanalyse – Besonderheiten bei Beteiligungsprozessen**

Diese Situationsanalyse soll im Folgenden näher betrachtet werden. Der Fokus bei Infrastrukturprojekten liegt dabei auf den Bezugsgruppen potentieller Kommunikationsmaßnahmen. Eine typische Methode in der PR ist dabei der Stakeholderansatz. Dabei werden alle Gruppen, die die Ziele des Unternehmens beeinflussen können oder von diesen beeinflusst werden, zusammengetragen und eingeordnet. Für die Einordnung von Bezugsgruppen rund um Infrastrukturprojekte gibt es zahlreiche Ansätze. Häufig orientiert sich die Einordnung von Stakeholdern am Grad der Betroffenheit. Wie bereits vorher beschrieben, kann an dieser Stelle eine Entscheidung zwischen Betroffenen (objektive Betroffenheit) und Interessierten (subjektive Betroffenheit) vorgenommen werden. Neben der Einteilung in Betrof-



fenheit sind je nach Projektcharakter weitere Klassifizierungen möglich, z. B. nach Grad der Vernetzung, nach Einfluss, nach Protestbereitschaft etc. Zudem sollte das Kommunikationsverhalten der Stakeholder analysiert werden. Nur so ist es möglich, Kommunikationsmaßnahmen zu konzipieren, die die einzelnen Gruppierungen auch wirklich erreichen.

Eine Bezugsgruppe, die bei der Planung von Bauprojekten oft vergessen wird, sind die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch sie müssen vor und mit Beginn der Planung einbezogen werden. Denn Betroffene in Planungsprozesse und Entscheidungen einzubeziehen, stellt auch die interne Kommunikation vor neue Herausforderungen. Schließlich müssen sich nicht nur die Betroffenen, sondern auch die Mitarbeiter und Planer auf dieses Vorgehen einlassen. Informierte Mitarbeiter können selber zu wichtigen Botschaftern werden.

Neben der Analyse der Bezugsgruppen muss vor Beginn der Planung feststehen, welche Rahmenbedingungen von Seiten der Bauherren gegeben sind und inwiefern diese Raum für die Einwände aus dem Beteiligungsverfahren lassen. Diese Rahmenbedingungen beziehen sich auf den finanziellen, zeitlichen und gestalterischen Spielraum der Planung. In einem idealen Planungsprozess sind diese Rahmenbedingungen und Spielräume natürlich an den Bedarf der Bezugsgruppen angepasst. Allerdings gehen Bauprojekte oft auf bereits feststehende Beschlüsse, z. B. im Rahmen von Raumordnungsverfahren oder Planfeststellungsverfahren zurück. Kommunikationsmaßnahmen und Beteiligung sind dann am erfolgreichsten, wenn sie frühzeitig (also nicht nach Erstellung oder Genehmigung von Bauvorhaben) ansetzen.

## **Die Verzahnung von Kommunikationsmaßnahmen und Projektplanung**

Aufbauend auf den durch die Analyse gewonnen Informationen, sollten Planung und Kommunikation als eine Einheit konzipiert werden. Dabei geht es nicht nur darum, Kommunikationsmaßnahmen zu entwerfen, die informieren oder beteiligen, sondern diese Maßnahmen an den Prozess der Planung anzulehnen. Die Planung besteht dabei aus der Strategie (doing the right things) und der Taktik (doing the things right). Bei der Planung von Großbauprojekten ist darauf zu achten, dass Information jegliche Basis der Beteiligung darstellt. Bei der Beteiligung kann auf eine Vielzahl verschiedener Verfahren und Methoden zurückgegriffen werden.

Dabei sollte davon ausgegangen werden, dass durch die Beteiligung von Bürgern neue Impulse in die Planung einfließen können, die den Prozess und das Ergebnis beeinflussen werden. Die Planung ist also nicht abgeschlossen, sofern

die erste Maßnahme umgesetzt und die Beteiligung auf den Weg gebracht wurde. Vielmehr muss sie offen bleiben für Veränderungen und neue Anforderungen. So sollten die Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume allen Akteuren bekannt sein, Kommunikation respektvoll und auf Augenhöhe stattfinden, Prozesse und Entscheidungen transparent gemacht werden, Beteiligung kontinuierlich konzipiert sein und Kommunikation auf ehrlichen Tatsachen und Versprechen basieren.

---

## Beteiligungsverfahren

Vereinfacht lassen sich Verfahren der Betroffenenbeteiligung in formelle und informelle Verfahren klassifizieren. Formelle Verfahren umfassen klassische Beteiligungsmechanismen der direkten Demokratie, wie Volksentscheide oder Bürgerbegehren, ebenso wie formalrechtliche Anforderungen der Beteiligung im Rahmen von Infrastrukturprojekten. Solche Verfahren sind gesetzlich vorgeschrieben, es besteht also ein juristischer Zwang, Dritte im Rahmen von Entscheidungs- oder Planungsprozessen einzubinden. Fehlt die gesetzliche Vorschrift zur Partizipation oder wird sie in das Ermessen des Entscheidungsträgers gestellt, handelt es sich um informelle Beteiligung.

Im Fall von Infrastrukturvorhaben bestehen rechtliche Regelungen, die eine Beteiligung der Betroffenen auf allen Planungsebenen vorschreiben. Dies gilt sowohl für die übergreifende Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) als auch für die anschließenden, regionalen Raumordnungsverfahren (ROV) sowie für Planfeststellungsverfahren, in denen Vorhaben abschließend genehmigt werden. Diese auf allen Ebenen verankerten, rechtlich garantierten Formen der Beteiligung sollen verschiedene Funktionen erfüllen: Sie tragen dazu bei, die Rechte der durch die Planung Betroffenen zu wahren, Beteiligte und Öffentlichkeit zu informieren sowie die Entscheidungsgrundlage der verfahrensleitenden Institution zu vergrößern.

Neben den genannten Regelungen gilt seit Juni 2013 in Teilen das „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“. Es schreibt den zuständigen Behörden vor, beim Bauträger auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, die schon im Vorfeld der förmlichen Antragstellung stattfinden soll. Dies betrifft eine Unterrichtung über die allgemeinen Ziele des Vorhabens, die Mittel der Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen des Projektes.

Trotz aller gesetzlichen Regelungen wünschen sich 78 % der Deutschen mehr Beteiligung und eine stärkere Einbindung bei der Planung und Umsetzung von Großvorhaben (vgl. Bertelsmann Stiftung 2010, S. 8). Vor allem Infrastrukturprojekte stehen dabei im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. So verwundert es

nicht, dass vor allem die verschiedenen Möglichkeiten der informellen Beteiligung derzeit vielerorts diskutiert werden. Eine beachtliche und stetig steigende Anzahl solcher in der Regel diskursiver und dialogorientierter Verfahren belegt diesen Trend – von der Mediation bis zur Planungswerkstatt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2010, S. 4 f.).

Diese informellen Verfahren sollen weder die Notwendigkeit noch die Berechtigung formeller Beteiligungsmechanismen in Frage stellen – vielmehr sollen sie jene Mechanismen sinnvoll ergänzen und verbessern. Während formelle Verfahren in der Regel dann zum Einsatz kommen, wenn grundlegende Planungsalternativen kaum noch zur Diskussion stehen, können diskursive Verfahren frühzeitig auf Mitwirkung setzen. Eine kluge Verzahnung der formellen und informellen Ebene kann Planungsprozesse daher zielführend bereichern. Die geeigneten Formate für unterschiedliche Beteiligungsanforderungen tragen zu Transparenz und Ergebnisorientierung sowie letztlich zur Qualität des Beteiligungsprozesses bei. Im Bereich der informellen Verfahren hat sich dabei in den vergangenen Jahren eine enorme Vielfalt herausgebildet, sodass sich für jedwede planerische Herausforderung ein zweckmäßiges Format ermitteln lässt. Allein der Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung, abzurufen unter [www.beteiligungskompass.de](http://www.beteiligungskompass.de), listet aktuell ganze 78 verschiedene Modelle und Methoden. Im Folgenden soll der Fokus ausschließlich auf solchen informellen Beteiligungsverfahren liegen.

## Klassifizierung informeller Beteiligungsverfahren

Um aus der Menge vorhandener Beteiligungsverfahren das Passende für ein anstehendes Projekt auswählen zu können, hilft das Wissen über die Möglichkeiten ihrer Strukturierung.

Im *Handbuch Bürgerbeteiligung* der Bundeszentrale für politische Bildung geben Nanz und Fritsche (2012) einen Überblick über die wichtigsten informellen Verfahren und nennen verschiedene Klassifizierungsmöglichkeiten: Differenzierungen lassen sich hinsichtlich der Dauer des Verfahrens, der Zahl, Rekrutierung, Auswahl und Zusammensetzung der Teilnehmerschaft, den zentralen Funktionen und angestrebten Zielen eines Verfahrens sowie den überwiegenden Kommunikationsformen vornehmen. Demnach sind punktuell stattfindende Veranstaltungen (z. B. 21st Century Town Meeting, Zukunftswerkstatt) von kontinuierlichen Verfahren (z. B. Mediation, Bürgerhaushalt) mit höherem zeitlichem Aufwand zu unterscheiden. Hinsichtlich der Teilnehmerzahl eignen sich einige Verfahren für kleine (z. B. Bürgerrat, National Issues Forum), andere hingegen vor allem für große Teilnehmergruppen (z. B. Deliberative Polling, Bürgerhaushalt). Bezüglich

der Auswahl der Teilnehmer lassen sich die Selbstselektion (z. B. Open-Space-Konferenz, Planning for Real), die zufällige Auswahl auf Basis einer Stichprobenziehung (z. B. Konsensuskonferenz, Bürgerrat) sowie die gezielte Auswahl einzelner Personen oder Vertreter bestimmter Personengruppen (z. B. Szenariotechnik, Mediation) voneinander abgrenzen. Darüber hinaus lässt sich die Eignung eines Verfahrens anhand der verfolgten Zielstellung abschätzen. So eignen sich manche Verfahren vor allem, um die Betroffenen zu informieren, andere wiederum für die Artikulation von Interessen, für Verhandlungen, für den Austausch von Argumenten und Wissensvernetzung, für die Beratung von Entscheidungsträgern, die Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft oder aber um bürgerschaftliche Mit-Entscheidung (Co-Governance) zu gewährleisten.

Zusätzlich können Verfahren auch nach ihrer Eignung für bestimmte Themen unterschieden werden. So gibt es Verfahren, die vorwiegend auf regionaler Ebene (z. B. Planning for Real, Bürgerrat, 21st Century Town Meeting) eingesetzt werden, während andere Verfahren auch zu erfolgreichen Beteiligungsprozessen auf nationaler und transnationaler Ebene (z. B. World Café, Online-Partizipation) beitragen können. Auch der zeitliche, finanzielle und organisatorische Aufwand fällt bei verschiedenen Formaten unterschiedlich aus. Im *Praxisbuch Partizipation*, herausgegeben vom Magistrat der Stadt Wien, weist die Autorin Arbter (2012) des Weiteren auf Verfahren hin, die besonders sogenannte schwer erreichbare Gruppen zur Beteiligung animieren oder Gender- und Diversitätsaspekte berücksichtigen können, z. B. durch geschlechterspezifische Moderation. Das genannte Praxisbuch vermittelt detaillierte Einblicke in 19 ausgewählte Beteiligungsverfahren sowie ihre jeweiligen Stärken und Schwächen. Eine Strukturierung der Formate erfolgt hier auf Basis des geeigneten Einsatzzeitpunktes, der Intensität und Dauer, der Kosten sowie der Anzahl und Art der Teilnehmer. Jedes Beteiligungsverfahren wird anhand eines beispielhaften Praxisfalls erklärt.

## Ausgewählte informelle Beteiligungsverfahren

In Anlehnung an *Politik beleben, Bürger beteiligen – Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle* der Bertelsmann Stiftung und das *Handbuch Bürgerbeteiligung* der Bundeszentrale für politische Bildung gibt Tab. 1 am Ende dieses Beitrags einen Überblick über die bekanntesten Verfahren und Methoden informeller Bürgerbeteiligung sowie ihre Zielstellungen, typische Anwendungsgebiete und Auftraggeber, die empfohlene Anzahl und Auswahl der Teilnehmer, die übliche Dauer und wichtige Akteure wie Rechteinhaber oder Entwickler in Anlehnung an. So soll eine erste Methodenauswahl bzw. Orientierung ermöglicht werden. Auf zwei

der gängigsten Verfahren soll an dieser Stelle außerdem beispielhaft eingegangen werden: die Planungszelle und die Zukunftswerkstatt.

Bei der *Planungszelle* handelt es sich um ein Verfahren, das vom Soziologen Peter C. Dienel in den 70er Jahren an der Universität Wuppertal entwickelt wurde, um Planungsentscheidungen zu verbessern. Heute kommt es vor allem in Deutschland, den USA und Großbritannien zum Einsatz. 25 zufällig ausgewählte Teilnehmer arbeiten über einen Zeitraum von vier Tagen in Kleingruppen an einer bestimmten Fragestellung, von der sie selbst betroffen sind – ohne in einer entsprechenden Interessengruppe organisiert zu sein. Sie werden für die Dauer des Verfahrens gegen eine Aufwandsentschädigung von ihren alltäglichen Pflichten freigestellt. In der Regel arbeiteten mindestens vier Planungszellen gleichzeitig an Lösungen, sodass insgesamt 100 und mehr Personen beteiligt werden können. Die Teilnehmer können bei Bedarf eine Expertenberatung in Anspruch nehmen. Der Gesamtprozess wird durch professionelle Moderatoren begleitet, die unterstützen, organisieren und dokumentieren.

Ziel einer jeden Planungszelle ist die Erstellung eines sogenannten Bürgergutachtens, das auf dem Wissen und den Erfahrungen aller teilnehmenden Bürger beruht. Mithilfe des Bürgergutachtens wird der Prozess der Meinungsbildung nachvollziehbar gemacht. Vor seiner Veröffentlichung wird es den Beteiligten zur Prüfung vorgelegt. Im Ergebnis wird eine Bewertung von Entscheidungsalternativen erzielt, wobei sich die Planungszelle für ein breites Spektrum an Themen und Anlässen eignet, z. B. zur Ideenentwicklung oder Meinungsbildung in politischen Feldern. Auftraggeber sind in der Regel Kommunen oder Behörden. Sie entscheiden darüber, wie schlussendlich mit den Ergebnissen verfahren wird. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass Entscheidungen, die auf Bürgerempfehlungen beruhen, auf eine vergleichsweise höhere Akzeptanz bei Betroffenen treffen. Der organisatorische Aufwand einer Planungszelle darf dabei jedoch nicht unterschätzt werden. Die Planungszelle bzw. das Bürgergutachten kam bei Planungsprojekten in Deutschland schon häufig erfolgreich zum Einsatz, was zahlreiche Praxisbeispiele belegen.

Die sogenannte *Zukunftswerkstatt* geht auf den Journalisten und Zukunftsforscher Robert Jungk (2000) zurück. Heute wird das Verfahren u. a. durch die Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen in Salzburg angeboten und weiterentwickelt. Es kommt fast ausschließlich im deutschsprachigen Raum zur Anwendung. Die Zukunftswerkstatt ist eine etablierte Methode, die vor allem in der entscheidenden Anfangsphase eines Planungsprojektes zum Einsatz kommt und eine Freisetzung kreativer Potenziale der Teilnehmer anstrebt. In Kleingruppen wird in einer Kritikphase zunächst Raum gegeben, bestehende Mängel zu äußern. Anschließend wird in der Phantasiephase nach fantasievollen, teils auch außergewöhnlichen Lösungen

gesucht. Die Realisierungsphase dient dem Versuch, die besten Ansätze umzusetzen.

Die Methode eignet sich für Gruppen unterschiedlichster Größen, wobei sich die Teilnehmer oftmals aus natürlichen Gruppen wie Nachbarschaften oder Betroffenen zusammensetzen. Typische Auftraggeber sind Städte, Kommunen und Verbände. In der Regel erarbeiten sie gemeinsam Visionen für die Zukunft einer Gemeinde oder Organisation. Das Themenspektrum reicht dabei von Fragen der Kulturarbeit bis hin zur Entwicklung des öffentlichen Verkehrs. Die Begleitung des Verfahrens wird dabei durch professionelle Moderatoren gewährleistet. In welchem Ausmaß die erarbeiteten Ergebnisse letztlich Berücksichtigung finden, hängt – wie im Fall informeller Beteiligungsverfahren üblich – von den Vereinbarungen ab, die im Vorfeld mit dem Auftraggeber getroffen wurden. Ein bekanntes Beispiel aus der Praxis ist die Zukunftswerkstatt *Kids am Kiez*: Kinder einer Berliner Grundschule sammelten im Laufe des Verfahrens Ideen mit dem Ziel, das eigene Viertel zu verschönern. Für die Umsetzung konnten im Anschluss Fördergelder aus dem Bundesprogramm „Soziale Stadt“ gewonnen werden.

---

## Fazit

Infrastruktur- und andere Großprojekte bilden einen wichtigen Grundstein für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand der deutschen Gesellschaft. Dennoch stoßen sie vermehrt auf Kritik seitens der Bevölkerung. Um auch in Zukunft derartige Projekte planen und umsetzen zu können, ohne Protest oder gerichtliche Auseinandersetzungen zu riskieren, bedarf es einer Bürgerbeteiligung, die über eine bloße formale Partizipation hinausgeht und der Öffentlichkeit den Nutzen und die Sinnhaftigkeit eines Vorhabens angemessen vermittelt. Die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten bedarf heute einer neuen Verfahrensqualität im Hinblick auf Planung und Umsetzung.

Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung können nicht mehr nur als „weiche“ Faktoren angesehen werden, sondern müssen als erfolgskritische Faktoren stets mitgedacht werden – von Vorhabenträgern ebenso wie von Planern und ausführenden Ingenieuren. Auch eine einmalige Beteiligung der Öffentlichkeit zu Beginn eines Planungsprozesses kann heutzutage nicht mehr ausreichen, um Vorhaben auf legitimer Basis zu realisieren. Im Rahmen von Planungs- und Bauzeiten von oftmals mehreren Jahren müssen Entscheidungen kontinuierlich begründet und kommuniziert werden. Ohne Zweifel trägt dafür das Kommunikationsmanagement die Verantwortung. Dennoch ist die Zuordnung von Verantwortung heu-

te oftmals weder den Verantwortungsträgern klar, noch ist es in den Planungs- oder Beteiligungsprozessen eindeutig so beschrieben.

Das Ziel aller Bemühungen muss es dabei sein, die Öffentlichkeit vor Ort sowie organisierte Interessengruppen wie Verbände, NGOs oder Bürgerinitiativen als Partner zu gewinnen. Auf dieser Basis können gemeinsam tragfähige und breit akzeptierte Lösungen entwickelt werden. Wie der vorliegende Beitrag gezeigt hat, sind die methodischen Voraussetzungen für solche Prozesse gegeben. Ein großes Spektrum verschiedener Beteiligungsverfahren bietet für jede planerische Herausforderung ein geeignetes Mittel. Auch die Bestrebungen der Bundesregierung, Planungen durch eine frühe Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung zu optimieren, führen in die richtige Richtung. In der Verantwortung stehen nun die Vorhabenträger, aber auch die verantwortlichen Kommunikatoren, die ihren Beitrag für mehr Akzeptanz von Planungsprozessen leisten können.

## Überblick über Verfahren und Methoden informeller Bürgerbeteiligung

Verfahren	Zielstellung	Typische Themen/ Anwendungsgebiete
21st Century Town Meeting	Beratung von Entscheidern, Entscheidung durch Bürger	Verbindliche Entscheidungen oder Feedback zu lokalen Fragen (z. B. Stadtplanung)
BürgerForum	Informationsvermittlung, Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	Geeignet für verschiedene gesellschaftlich relevante Themen; regional und transnational
Bürgerhaushalt	Beratung von Entscheidern, Entscheidung durch Bürger	Kommunalfinanzen (komplett oder Teilbereiche)
Bürgerrat	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung v. Entscheidern; öffentliche Meinung bündeln	konkrete lokale Probleme und Planungsaufgaben, z. B. Bauvorhaben
Charrette	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung v. Entscheidern; städtebauliches Entwicklungskonzept	vor allem städtebauliche Planungsprozesse
Deliberative Polling	Informationsvermittlung, Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	Unterschiedliche Themen von öffentlichem Interesse; lokal bis transnational
Konsensuskonferenz	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung v. Entscheidern; Problemlösung durch Laienjury	gesellschaftlich, wissenschaftlich und politisch aktuelle und kontroverse Themen der öffentlichen Debatte; lokal bis transnational

<b>Verfahren</b>	<b>Zielstellung</b>	<b>Typische Themen/ Anwendungsgebiete</b>
Mediation (im öffentlichen Bereich)	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung v. Entscheidern; Beilegung eines Konflikts	verschiedene konkrete und kontrovers diskutierte Themen von öffentlichem Interesse; lokal bis regional
National Issues Forum	Informationsvermittlung	Vermittlung von Wissen zu gesellschaftlich relevanten Themen, Feedback für politische Entscheider zu ausgewählten Themen ist möglich; lokal
Online-Partizipation	Mitwirken bei Entscheidungsfindungen, Beeinflussung öffentlicher Diskussion	geeignet für verschiedene gesellschaftliche Themen; lokal bis transnational
Open-Space-Konferenz	Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	Sammlung von Ideen und Vorschlägen zu unterschiedlichen Themen; lokal bis transnational
Planning for Real	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung; Veränderung eines konkreten Ortes, kurzfristige Lösungen	lokale oder regionale Fragestellungen wie Wohnumfeldverbesserungen, Entwicklung von Flächennutzungskonzepten, bauliche Gestaltung
Planungszelle mit Bürgergutachten	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung v. Entscheidern; Bürgergutachten mit Handlungsempfehlungen	konkrete lokale oder regionale Probleme und Planungsaufgaben; Einsatz auch international denkbar
Szenariotechnik	Beratung von Entscheidern, Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	Antizipieren künftiger Entwicklungen und Ableiten von Empfehlungen in Bezug auf unterschiedliche Themen; lokal bis transnational
World Café	Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	sehr vielfältig; lokal bis transnational
Zukunftskonferenz	Beratung von Entscheidern, Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	Antizipieren künftiger Entwicklungen und Ableiten von Empfehlungen in Bezug auf unterschiedliche Themen; innerorganisatorisch, lokal
Zukunftswerkstatt	Beeinflussung öffentlicher Diskussion; Beratung v. Entscheidern; Aufzeigen von Handlungsalternativen	Antizipieren künftiger Entwicklungen und Ableitung von Empfehlungen in Bezug auf unterschiedliche Themen; lokal, regional, innerorganisatorisch



<b>Verfahren</b>	<b>Typische Auftraggeber</b>	<b>Teilnehmerzahl und -auswahl</b>	<b>Dauer</b>	<b>Wichtige Akteure/Entwickler/Rechteinhaber</b>
21st Century Town Meeting	Kommunen, Behörden	Großgruppe (500-5.000 Personen); gezielte Auswahl	1 Tag	AmericaSpeaks
BürgerForum	bislang private Stiftungen	Großgruppe (300-400 Personen)	mehrere Wochen	
Bürgerhaushalt	Kommunalpolitik, Kommunalverwaltungen	Großgruppe (bis zu 10.000 Personen); Selbstselektion	mehrere Monate	
Bürgerrat	Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Vereine	8-12 Personen; zufällige Auswahl	2 Tage je Bürgerrat (i.d. R. langfristig angelegt)	Center for Wise Democracy
Charrette	Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Vereine o.ä.	keine Vorgaben; Selbstselektion und gezielte Auswahl	mind. 4 Tage; mehrere Zusammenkünfte im Abstand mehrerer Wochen möglich	National Charrette Institute
Deliberative Polling	Politische Entscheidungsträger	Großgruppe (300-500 Personen); Zufallsauswahl	mehrere Wochen	James S. Fishkin, Center for Deliberative Democracy
Konsensuskonferenz	Behörden	10-30 Personen; zufällige Auswahl	3-tägige Konferenz; 2 Vorbereitungstreffen	Dänische Behörde für Technologieabschätzung
Mediation (im öffentlichen Bereich)	Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Behörden oder Ähnliche	10-100 Personen; gezielte Auswahl	1 bis 2 Tage bis mehrere Jahre	
National Issues Forum	Kommunen, Schulen, Hochschulen und andere Bildungseinrichtungen	Kleingruppe (10 bis 20 Personen); Selbstselektion	1 bis 2 Tage	National Issues Forums Institute
Online-Partizipation	Kommunen, Verbände, Unternehmen	unbegrenzt	bis zu 3 Monaten	

<b>Verfahren</b>	<b>Typische Auftraggeber</b>	<b>Teilnehmerzahl und -auswahl</b>	<b>Dauer</b>	<b>Wichtige Akteure/Entwickler/Rechteinhaber</b>
Open-Space-Konferenz	Unternehmen, Vereine, Behörden, kommunale Verwaltungen, Schulen	Flexibel (10-2.000 Personen); Selbstselektion	1 bis 3 Tage	Harrison Owen
Planning for Real	Bürger/Umfeld selbst, öffentliche Hand	unbegrenzt; Selbstselektion	mehrere Veranstaltungen über mehrere Wochen	Neighbourhood Initiatives Foundation; in Deutschland: Technologie-Netzwerk Berlin e.V.
Planungszelle mit Bürgergutachten	Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Vereine o.ä.	25 Personen pro Planungszelle (i.d.R. mehrere Zellen parallel); zufällige Auswahl	Mind. 4 aufeinander folgende Tage	Peter C. Dienel
Szenariotechnik	Unternehmen, Vereine, Behörden, kommunale Verwaltungen, Bildungseinrichtungen etc.	Flexibel (25 bis 250 Personen, max. 30 Personen pro Gruppe); gezielte Auswahl	1 bis 3 tägige Blockveranstaltung oder mehrere Treffen	
World Café	Unternehmen, Vereine, Behörden, kommunale Verwaltungen, Bildungseinrichtungen etc.	12 bis 1200 Personen; Selbstselektion	Mehrere Gesprächsrunden à 20-30 Minuten	Conversation Café
Zukunftskonferenz	Unternehmen, Kommunen, Behörden	64 (36, 49, 81) Personen; Selbstselektion	2 bis 3 Tage	
Zukunftswerkstatt	Behörden, Kommunen, Verbände, Unternehmen etc	15-200 Personen; Selbstselektion	2 bis 3 Tage	Robert Jungk, Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen

Tab. 1, Übersicht über Methoden der Bürgerbeteiligung (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bertelsmann Stiftung 2010; Nanz und Fritsche 2012)

## Literatur

- Arbter, K. (2012). *Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln*. Wien: Magistrat der Stadt Wien.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Behringer, J. (2002). *Legitimität durch Verfahren? Bedingungen semikonventioneller Partizipation. Eine qualitativ-empirische Studie am Beispiel von Fokusgruppen zum Thema „Lokaler Klimaschutz“*. Regensburg: Roderer.
- Bertelsmann Stiftung. (2010). *Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS]. (2012). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin: BMVBS.
- Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Jörke, D. (2010). Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. [www.bpb.de/apuz/33569/buergerbeteiligung-in-der-postdemokratie?p=all](http://www.bpb.de/apuz/33569/buergerbeteiligung-in-der-postdemokratie?p=all). Zugegriffen: 22. Aug. 2013.
- Fritzsche, M., & Nanz, P. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Jungk, R., & Müller, N. R. (2000). *Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation*. München: Heyne.
- Lüttringhaus, M. (2003). Eine Schwalbe macht noch keinen Sommer. Grundvoraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. [www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/02\\_veranstaltungen/locum09\\_impuls\\_w3\\_l%FCttringhaus.pdf](http://www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/02_veranstaltungen/locum09_impuls_w3_l%FCttringhaus.pdf). Zugegriffen: 22. Aug. 2013.
- Öztürk, A. (2011). Editorial zum Thema Postdemokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61(1–2), 2.
- Villmar, F. (1986): Partizipation. In W. Mickel (Hrsg.), *Handlexikon zur Politikwissenschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

**Nadja Enke B.A.** Studium der Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Universität Leipzig, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management. Daneben engagiert sie sich in der Studierendenvertretung des Instituts und im Verein LPRS – Leipziger Public Relations Studenten. Aktuell beschäftigt sie sich im Rahmen eines Forschungs- und Transferprojektes in Kooperation mit der Deutschen Bahn AG mit der Sicherung von Akzeptanz für Infrastrukturgroßprojekte.

**Isabel Reinhardt B.A.** Kommunikations- und Medienwissenschaft, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Daneben leitet sie als stellvertretende Vorstandsvorsitzende ehrenamtlich den Verein LPRS – Leipziger Public Relations Studenten. Mit Akzeptanz und den unterschiedlichen Formen, Akteuren und Effekten von Partizipation beschäftigte sich Reinhardt ausführlich im Rahmen einer universitären Lehrveranstaltung.

---

# Akzeptanzkonflikte auf der Straße

Kristin Siegel und Florian Thiele

---

## Infrastrukturprojekte zwischen Protest und Akzeptanz

„Die Deutschen, so eine weit verbreitete Annahme, sind protestfaul“ (Hutter und Teune 2012, S. 9). Dieser Mythos der Lethargie und Passivität gerät jedoch spätestens angesichts der jüngsten Proteste auf den Straßen Deutschlands ins Wanken. Neben den zahlreichen Anti-Atomkraft-Protesten und globalen Phänomenen und Initiativen wie das Anti-Piraterie-Abkommen oder die Occupy-Bewegung, drängten sich Proteste gegen Infrastrukturprojekte und insbesondere gegen Stuttgart 21 in den Vordergrund und beherrschten das öffentliche Interesse. Dass der oberirdische Kopfbahnhof Stuttgarts durch einen unterirdischen Durchgangsbahnhof ersetzt werden soll, mobilisierte bei den so genannten „Montagsdemonstrationen“ über 60.000 Menschen. Es wurde festgestellt, dass kaum eine Protestbewegung in den vergangenen Jahren eine solche (mediale) Aufmerksamkeit erfahren habe wie die Ereignisse um Stuttgart 21 (vgl. Butzlaff et al. 2013: S. 63). „Spießerversteh“, „Aufstand des Bürgertums“, die Stuttgarter Halbhöhen als Keimzelle des Widerstands – so wurde die Protestbewegung gegen das umstrittene Bahnhofprojekt Stuttgart 21 in den zurückliegenden Monaten oftmals beschrieben (Bebnowski et al. 2010). Spiegel-Journalist Dirk Kurbjuweit (2010) führte hinsichtlich der jüngsten Proteste in Deutschland in einem viel beachteten Essay den Neologismus

---

K. Siegel (✉) · F. Thiele  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: sglkristin@googlemail.com

F. Thiele  
E-Mail: florian.a.thiele@googlemail.com

des „Wutbürgers“ ein. Gemeint sind wohlhabende, ältere Konservative, die aus Angst vor Neuem in sehr emotionaler Weise den Status quo verteidigen: „Der Wutbürger buht, schreit, hasst. Er ist konservativ, wohlhabend und nicht mehr jung. Früher war er staatstragend, jetzt ist er zutiefst empört über die Politiker. Er zeigt sich bei Veranstaltungen mit Thilo Sarrazin und bei Demonstrationen gegen das Bahnhofprojekt Stuttgart 21“.

In Deutschland zählen Proteste durchaus zum Standardrepertoire politisch aktiver Menschen. Das zeigen nicht zuletzt die behördlich angemeldeten Aufzüge und Versammlungen. Im Jahr 2011 waren das 4048 – das sind im Schnitt elf Demonstrationen pro Tag (vgl. Hutter und Teune 2012). Die Deutschen sind also keineswegs protestfaul: Die wachsende Zahl von Protestereignissen und eine Stabilisierung auf hohem Niveau zeigen eine Ausweitung der Nutzung von Protesten. Unter Berufung auf politische Bürger- und Menschenrechte vereinigen sich Aktivisten zu Protestbewegungen, die im vorliegenden Beitrag als ein Resultat gesellschaftlicher Akzeptanzkonflikte verstanden werden. Entlang der Definition von Endruweit (2002, S. 213) wird der Akzeptanzbegriff als Aspekt der Legitimität hinsichtlich Innovationen und politischen sowie wirtschaftlichen Projekten – wie z. B. Infrastrukturprojekte – verstanden. Endruweit (2002, S. 213) betrachtet die Akzeptanz von Innovationen und Projekten als wichtiges Legitimitätskriterium in demokratisch verfassten Gesellschaften, die das politische und wirtschaftliche System stabilisiert. Mangelnde Legitimität von politischen und wirtschaftlichen Projekten in der Gesellschaft kann hingegen nach Lucke (1995, S. 103 ff.) zu Akzeptanzkonflikten führen: Mitglieder der Gesellschaft stehen dem Akzeptanzobjekt negativ gegenüber, lehnen es emotional ab, kritisieren Vorschläge, Argumente, Maßnahmen und verteidigen das „Nicht-Akzeptierte“ und ihr Anliegen argumentativ oder in verbaler oder handlungsmäßiger Form, wie Protestbewegungen. Das Ziel von Protestbewegungen ist es, Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig zu machen (vgl. Daphi 2012, S. 43), um strukturelle Veränderungen wirtschaftlicher und politischer Verhältnisse einzuleiten, die von größeren gesellschaftlichen Gruppen als Belastung, als unzumutbar und ungerecht verstanden werden (Brand et al. 1986, S. 36). Für die Politik und Wirtschaft können Protestbewegungen in Abhängigkeit zu ihrer Ausprägung, die je nach situationalem Kontext variiert (vgl. Lucke 1995, S. 103 f.), in unterschiedlichem Maße eine Gefahr für ihre Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung darstellen.

Um strukturelle Veränderungen von Staat und/oder Gesellschaft herbeizuführen, zu verändern oder rückgängig zu machen, geben Protestbewegungen ihrem Anliegen eine organisatorische Form, artikulieren dieses und vermitteln es in das politische System. Das politische Entscheidungssystem ist für derartige Bestrebungen adäquat, da es als Steuerungssystem moderner Gesellschaften nicht nur selbstproduzierte Probleme löst, sondern ebenfalls Problemadressat und Problemlösungssystem für andere Teilsysteme wie die Wirtschaft ist (vgl. Gerhards 1993,

S. 23). Die Beeinflussung politischer Entscheidungen kann daher als vorrangiges Ziel der Protestbewegungen definiert werden. Mit dieser Zielsetzung agieren sie in westlichen Demokratien als Systeme politischer Interessenvermittlung, womit sie die Kluft zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern zu überwinden versuchen (vgl. Schmitt-Beck 2001, S. 15). Den institutionalisierten Zugang zur Politik nutzen sie nicht, weil sie ihn für nicht erfolgversprechend halten. Daher versuchen Protestbewegungen über die kontinuierliche Mobilisierung von (neuen) Mitgliedern Einfluss zu nehmen.

Die Mobilisierung zielt auf die Rekrutierung von neuen Anhängern und die Stabilisierung der Protestbewegung im Sinne einer langfristigen Bindung der Anhänger ab (vgl. Rucht 1994, S. 348). Hierbei zählt jedoch nicht nur die quantitative Mobilisierung, die zweifelsohne praktisch und aus demokratietheoretischer Perspektive als Machtgrundlage erstrebenswert zu sein scheint. Ebenso ist die Qualität der Mobilisierten hinsichtlich ihres Handlungspotentials und ihrer Motivation und Einsatzbereitschaft von Bedeutung (vgl. Raschke 1988, S. 190 ff.). Auch die Mobilisierung von materiellen Ressourcen, wie z. B. Geld, kann wesentlich für das Bestehen oder die Entwicklung von Bewegungen sein. Dennoch gelten mobilisierte Mitglieder als *das* Kapital von Protestbewegungen, um Unterstützung für sich und ihre Forderungen zu erhalten (vgl. Schmitt-Beck 2001, S. 15).

Der Mobilisierungserfolg wird durch Protestkampagnen bestimmt, mit denen sie mediale Aufmerksamkeit schaffen und die politisch-öffentliche Meinung im Sinne ihrer Anliegen beeinflussen können (vgl. Rucht 2012, S. 3). Dabei stellt die politisch öffentliche Meinung eine Legitimations- und Entscheidungsgrundlage der Politik und Wirtschaft dar. Sie kann das Wahl- bzw. Konsumverhalten der Bürger beeinflussen und politische und wirtschaftliche Akteure unter Druck setzen mit dem Ziel, ihre Agenda mit den Forderungen der Bewegung abzugleichen (vgl. Rucht 1994, S. 348). Die medial hergestellte Öffentlichkeit durch Protestkampagnen gilt somit als Scharnier, über das die Protestbewegungen mit den politischen Akteuren in Interaktion treten. Über den Druck der öffentlichen Meinung versuchen sie, indirekt Einfluss auszuüben, um ihre Sache voranzubringen (vgl. Schmitt-Beck 2001, S. 15).

Nach der Definition von Raschke (1988, S. 77) erfolgt die Mobilisierung (potentieller) Teilnehmer durch Protestkampagnen auf Grundlage kollektiver Identität, im Kontext schwach formalisierter und institutionalisierter variabler Organisationsformen:

Soziale Bewegung ist ein mobilisierender kollektiver Akteur, der mit einer gewissen Kontinuität auf der Grundlage hoher symbolischer Integration und geringer Rollenspezifikation mittels variabler Organisations- und Aktionsformen das Ziel verfolgt, grundlegenden sozialen Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig zu machen.

Die Definition verweist auf das charakteristische Merkmal, dass Protestbewegungen als komplex gegliederte, dezentrale und allenfalls begrenzt hierarchische „Netzwerke von Netzwerken“ gelten. Auch wenn ein gewisses Maß an Strukturen für die Stabilisierung und Handlungsfähigkeit von Protestbewegungen notwendig ist, lehnen sie meist einen hohen Bürokratisierungs- und Hierarchisierungsgrad ab. Vorrangig setzen sie auf eine kollektive Identität, welche intern und extern mobilisierend wirkt und somit die Stabilität und Handlungsfähigkeit von Bewegungen sichert (vgl. Böhme und Walk 2002, S. 5). Die kollektive Identität reflektiert geteilte Überzeugungen hinsichtlich politischer Ziele (vgl. Haunss 2009, S. 41) und steht für ein „Wir-Gefühl“, was eine wesentliche Voraussetzung für gemeinsamen Aktivismus ist. Ihren Fortbestand sichern sich Protestbewegungen, in dem sie sich über die kollektive Identität von ihrer sozialen Umwelt abgrenzen (vgl. Schmitt-Beck 2001, S. 17), die Zugangsbedingungen zum Protest bestimmen und es den beteiligten Aktivisten ermöglichen, ihresgleichen zu erkennen (vgl. März 2010, S. 179).

Im Zusammenhang mit den durch die kollektive Identität bedingten Zugangsbarrieren zum Protest stellt sich die Frage, inwieweit Bewegungen sozial exkludierend wirken. Exemplarisch am Beispiel des Protestes um Stuttgart 21 wird deutlich, dass sich an dem Protest überwiegend Menschen mit höherer Bildung und höherem Einkommen am Protest beteiligen, sozial Schwache hingegen scheinen unterrepräsentiert. In der Literatur wird generell von einer Verstärkung der sozialen Schieflage durch den Protest gesprochen. Die Zugangsbarrieren für sozial untere Schichten zum Protest können mitunter durch Protestkampagnen geschaffen werden. Sie setzen einen kollektiven Identitätsbildungsprozess in Gang, in dem sozialstrukturelle Merkmale und zugehörige Symboliken Identitätsgrenzen markieren und damit eine sozial ausschließende Wirkung für all diejenigen haben, die einem anderen sozialen Milieu angehören. Um die soziostrukturellen Unterschiede in der Protestbeteiligung in Deutschland im Zusammenhang mit schichtspezifischen Mobilisierungsprozessen durch Protestkampagnen aufzuzeigen, ergibt sich für diesen Beitrag folgende Frage:

*Inwieweit beeinflussen die soziokulturell homogenen Strukturen von Protestbewegungen die Gestaltung der Protestkampagne, sodass einige soziale Gruppen mobilisiert werden und andere passiv bleiben?*

Zur Beantwortung dieser Frage wird in den beiden folgenden Abschnitten zuerst ein Überblick über die historische Entwicklung und die Formen des Protests in Deutschland geschaffen, die ebenso ein wesentlicher Ausdruck für kollektive Identität sind (vgl. Haunss 2009, S. 41). Im darauf folgenden Abschnitt wird dann das Profil des „typischen Wutbürgers“ am Beispiel von Stuttgart 21 skizziert, um anschließend den Einfluss ihrer sozialen Milieuzugehörigkeit auf die Gestaltung von

Protestkampagnen und der daraus soziostrukturell differenzierten Mobilisierung mit dem Framing-Ansatz und Bourdieus Struktur-Habitus-Praxis-Modell zu erklären. Mit unserem Fokus auf die Bedeutung der Kommunikation für die sozioökonomisch homogene Zusammensetzung von Protestbewegungen wollen wir nicht unterstellen, dass weitere Faktoren wie Interessen, individuelle Eigenschaften oder politische, kulturelle und diskursive Gelegenheitsstrukturen keine wesentliche Rolle spielen. Sie stehen jedoch in diesem Beitrag nicht im Mittelpunkt. In Ableitung aus diesen theoretischen Annahmen werden abschließend Ansatzpunkte für weitere Theoriebildung und Forschung formuliert.

---

## **Protest in Deutschland – ein historischer Überblick**

Obwohl insbesondere die jüngste und protestreiche Vergangenheit diesen Trugschluss zuließe, sind Proteste in Deutschland kein neuartiges Phänomen. Für die Bundesrepublik gibt es eine ausführliche „Dokumentation und Analyse von Protestereignissen“ (Prodat) von 1950 bis 2002. Darin sind alle derartigen Ereignisse der Bundesrepublik und seit der Wiedervereinigung 1989 die Ereignisse Gesamt-Deutschlands über eine Inhaltsanalyse der Süddeutschen Zeitung und der Frankfurter Rundschau erfasst worden. Die Daten zeigen eine wellenförmige Entwicklung des Protests mit drei deutlichen Hochphasen.

Die erste Hochphase in Deutschland Ende der 60er-Jahre geht auf die so genannte 68er-Bewegung zurück. Diese fasst verschiedene, meist linksgerichtete Studenten- und Bürgerrechtsbewegungen unter einer Bewegung zusammen. „Sie protestierten gegen starre Strukturen, den Vietnamkrieg, die rigide Sexualmoral und die Nichtaufarbeitung des Nationalsozialismus: Tausende Studenten gingen in den 1960er Jahren auf die Straße – und unter der Chiffre ‚68‘ in die Geschichtsbücher ein“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2008). Dabei war jedoch nur eine Minderheit mit Partikularinteressen für dieses massive Protestaufkommen verantwortlich.

Im Gegensatz dazu fußte die zweite Hochphase zu Beginn der 1980er-Jahre auf einer breiten Masse an Protestteilnehmern. Es ist die Phase der Neuen Sozialen Bewegungen. Besonders die Kampagnen gegen den NATO-Doppelbeschluss und die Stationierung von Mittelstreckenraketen und den Ausbau der Atomenergie mobilisieren in dieser Zeit die Massen. Die NSB kämpfen als Nachfolge der Studentenbewegung für den Ausbau der Bürgerrechte, für Emanzipation und Gleichberechtigung, alternative Lebensstile, den Umweltschutz und die Friedenspolitik (vgl. Schubert und Klein 2011).



Während die Neuen Sozialen Bewegungen im Westen zur Durchsetzung ihrer Ziele elementare demokratische Rechte nutzten, ging es den Oppositionsgruppen und späteren Bürgerbewegungen in der DDR primär darum, Demokratie zu erkämpfen und diese Rechte durchzusetzen (vgl. Andersen und Woyke 2003). Die erste Massenerhebung im Machtbereich der Sowjetunion überhaupt und eines der Schlüsselereignisse der deutschen Geschichte war der Volksaufstand vom 17. Juni 1953 (vgl. bpb 2004). Die Ostdeutschen demonstrierten in der ganzen DDR für eine Senkung der Normen, Freilassung der politischen Häftlinge, Rücktritt der Regierung sowie freie Wahlen und die Einheit Deutschlands. Am Nachmittag schlugen sowjetische Panzer den Aufstand blutig nieder (vgl. bpb 2013). Einen Erfolg konnten die Protestbewegungen der DDR erst Jahrzehnte später verzeichnen: Im Herbst 1989 leiteten die Montagsdemonstrationen mit friedlichen Protesten und der Forderung nach freien Wahlen das Ende der DDR ein. Am 4. November in Berlin und am 6. November in Leipzig<sup>1</sup> – wenige Tage vor dem Fall der Mauer – fanden mit hunderttausenden Demonstranten und kilometerlangen Protestmärschen die größten Demonstrationen in der DDR-Geschichte mit Forderungen wie „Die Mauer muss weg“ und „Rücktritt der Regierung und Freie Wahlen“ statt. Bereits am 9. Oktober 1989 gingen in Leipzig – trotz Verbots und der Androhung zu schießen – mehr als 70.000 Bürger auf die Straße und demonstrierten friedlich und skandierten „Wir sind das Volk“. Diese Demonstration war die 6. Montagsdemonstration in Folge. Der befürchtete militärische Einsatz blieb angesichts der unerwartet hohen Teilnehmerzahl aus. Dieses Schlüsselereignis gilt als der Tag, an dem die friedliche Revolution in der DDR unumkehrbar geworden ist (vgl. Bohse et al. 1989; Bohse und Hollitzer 2000; bpb 2012).

Die dritte Hochphase des Protests in der nunmehr Gesamt-Deutschen Geschichte zeichnet sich nach der Wiedervereinigung in den frühen 1990er-Jahren ab. „Hier sind es vor allem die stark ansteigende Zahl rassistischer Übergriffe und die dagegen gerichteten Demonstrationen, welche die Zahl der Proteste und der daran Beteiligten in die Höhe treiben“ (Hutter und Teune 2012, S. 12). Ein Beispiel sind mehrere rassistisch motivierte Übergriffe in Hoyerswerda 1991 oder die ausländerfeindlichen Ausschreitungen gegen ein Wohnheim von vietnamesischen Vertragsarbeitern in Rostock-Lichtenhagen 1992. Die darauf folgenden Demonstrationen gegen Rassismus und Neonazis zogen mehrere Hunderttausend Menschen auf die Straßen (vgl. DIE ZEIT 1993).

In der jüngsten Vergangenheit Deutschlands beherrschen die Proteste im Zuge der Energiewende und damit verbunden das Aufflammen der Anti-Atomkraft-Pro-

---

<sup>1</sup> Die 10. Montagsdemonstration fand in Leipzig mit weit mehr als 500.000 Demonstranten drei Tage vor dem Mauerfall statt (vgl. Bohse et al. 1989; Bohse und Hollitzer 2000).

teste nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima das öffentliche Interesse. Außerdem sind so genannte „Leuchtturmprojekte“ (vgl. Butzlaff et al. 2013) weiten Teilen – nicht nur der betroffenen – Bevölkerung ein Dorn im Auge. Diese Projekte „sollen einer Stadt, einer Region, ja, einem ganzen Land neuen Glanz verleihen, den Weg in die Zukunft weisen, mit ihrer Einzigartigkeit herausragen und eine moderne Heimat verkörpern“ (Butzlaff et al. 2013, S. 46). Die immense damit verbundene Aufmerksamkeit erreicht natürlich auch potentielle Protestler. Überall dort, wo „Leuchtturmpolitik“ betrieben wurde, kam es in den vergangenen Jahren zu Protesten (vgl. Butzlaff et al. 2013). Die Liste der Projekte ist lang: Fußballstadien, Opernhäuser, Brücken, Wohnviertel, Autobahnkreuze, Flugzeuglandebahnen und natürlich Bahnhöfe. Zum Sinnbild und pars pro toto ist dabei sicherlich der Stuttgarter Bahnhof geworden. Aber auch die Proteste rund um den Ausbau des Münchner Flughafens, die Stadtentwicklung in Hamburg und die Frankfurter Landebahn-West erzielten große mediale Aufmerksamkeit. Die Protestierenden sehen sich dabei dem Staat und seinen planerischen Ideen gegenüber. Die immensen Investitionssummen in derartige Projekte werden seit der wirtschaftlichen Krise direkt mit einer Belastung „beziehungsweise erwartbaren Verschlechterung anderer Aufgabenbereiche wie etwa der sozialen Versorgung“ in Verbindung gebracht – „auch wenn bei der konkreten Umsetzung von solchen Großbauprojekten die öffentliche Hand oft nur mittelbar via Finanzierungen, Beteiligungen oder Kreditgarantien beteiligt ist“ (Butzlaff et al. 2013, S. 47).

---

## Formen des Protests

Die öffentliche Wahrnehmung von Protest ist episodisch und stark geprägt von der kollektiven Erinnerung an herausragende Momente der Protestgeschichte (vgl. Hutter und Teune 2012). Einen wichtigen Einfluss auf die Form und Quantität von Protesten haben länderspezifische Bedingungen, wie das politische Regime und die Regierungsform. Hinzu kommen der Grad der Zentralisierung, die Offenheit des Parteiensystems und die Ausgestaltung direkter Demokratie (vgl. Hutter und Teune 2012). Die kollektiven Erinnerungen führen gemeinsam mit den Erfahrungen bei der Organisation und Ausführung von Protesten – wie z. B. dem Zusammenspiel mit der Polizei und politischen Entscheidungsträgern – zu einer landestypischen Protestkultur.

Ein wesentlicher Ausdruck für kollektive Identität ist die Wahl der Protestform, die geteilte Überzeugungen reflektiert (vgl. Haunss 2009, S. 41) und von erheblicher Bedeutung für die zentrierte Mobilisierung (neuer) Mitglieder an einem Ort zu einem Thema sind (vgl. Schaffhauser 1997, S. 4). Dieser Annahme liegt die

Überzeugung zugrunde, dass sich bei vielen Bewegungen Inhalt und Protestform nicht trennen lassen (vgl. Haunss 2009, S. 41). Zudem beschränken sich Protestbewegungen meist nicht auf eine Aktionsform, sondern greifen meist parallel auf vielfältige Protestformen zurück. Aufgrund der Vielfalt an Protestformen sind generalisierbare Aussagen über die Handlungsformen von Bewegungen kaum möglich, sodass in der Literatur verschiedenste Typologien von Protestformen diskutiert werden.

So unterscheiden die Autoren Hutter und Teune (2012) die Protestformen nach dem Grad der Grenzüberschreitung der Aktion, wobei sie die Protestformen in vier Kategorien einteilen: appellativer, demonstrativer, konfrontativer und gewaltförmiger Protest. Zum appellativen Protest zählen Unterschriftensammlungen, Petitionen, Protestbriefe und Boykott-Aufrufe (vgl. Teune 2012, S. 15). Diese klassischen Aktionsformen werden durch das Internet erweitert und in den virtuellen Kontext übertragen, indem sie durch ein Online-Pendant wie die Online-Petitionen oder e-Petitionen, Protest-E-Mails und Online-Aufrufe ergänzt wird (vgl. Vegh 2003, S. 71 f.). Der demonstrative Protest umfasst wiederum Kundgebungen, Mahnwachen und Demonstration, wobei sich dieser im Online-Bereich vielfältig gestaltet: ein Beispiel sind massenhafte Postings in sozialen Netzwerken – auch „Shitstorm“ genannt – oder die „Besetzung“ von Webseiten durch den gleichzeitigen, massenhaften Zugriff. Letztere Form des Cyberprotests zählt auch zum konfrontativen Protest, der unangemeldete Demonstrationen, Blockaden, Besetzungen, leichte Sachbeschädigung wie durch Farbbeutel oder Graffiti beinhaltet. Der gewaltförmige Protest wiederum umfasst Angriffe auf Personen und schwere Formen der Sachbeschädigung wie Brand- und Sprengstoffanschläge (vgl. Hutter und Teune 2012, S. 15).

Im Zeitverlauf ist der appellative Protest in Deutschland konstant geblieben, hingegen ist bei konfrontativen und gewaltförmigen Protesten ein Anstieg zu verzeichnen. Dies ist mitunter auf die mediale Spiegelung zurückzuführen: Während moderate Proteste wie Demonstrationen und Mahnwachen als Usus wahrgenommen werden, sorgen konfrontative Formen wie Blockaden und Besetzungen eher für Aufmerksamkeit (vgl. Hutter und Teune 2012). So haben auch bei den Stuttgart 21-Gegnern die demonstrativen und konfrontativen Protestformen wie die Großkundgebungen, so genannte Montagsdemonstrationen und Blockaden große mediale Aufmerksamkeit erzielt, auch wenn diese in den Medien oftmals verengt dargestellt wurden. Auch überraschende und offensivere Aktionen wurden mit Spontandemonstrationen, Besetzungen von Teilen des Bahnhofs, Straßenblockaden und der Behinderung von Bauarbeiten durchgeführt. Neben diesen Aktionen gab es natürlich bei Stuttgart 21 auch appellative Formen wie Einsprüche im Planfeststellungsverfahren, verschiedene Unterschriftensammlungen und Petitionen (vgl. Baumgarten und Rucht 2013).

## Das Profil des „typischen Wutbürgers“ am Beispiel von Stuttgart 21

Bei einem Blick auf die Altersstruktur der Protestierenden gegen Stuttgart 21 fällt auf, dass die Teilnehmer ein relativ fortgeschrittenes Alter besitzen. In einer nicht-repräsentativen Online-Umfrage wurde ermittelt, dass 46 % von über 1200 Befragten älter als 45 Jahre waren, lediglich knapp 9 % waren 25 Jahre oder jünger (vgl. Bebnowski et al. 2010). Dieses höhere Alter wird in weiteren Studien bestätigt (vgl. Baumgarten und Rucht 2013; Butzlaff et al. 2013). Obwohl die Gruppe der 64-jährigen mit 14 % einen beachtlichen Anteil stellt, liegt dieser Anteil jedoch unter dem Stuttgarter Bevölkerungsschnitt von 18 % (vgl. Baumgarten und Rucht 2013). Beachtlich ist die Überrepräsentation sehr gut ausgebildeter Menschen unter den Protestierenden: Etwa die Hälfte der Befragten verfügt über einen Hochschulabschluss, vier Prozent über eine Promotion. Dieser Anteil ist mehr als doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung (vgl. Baumgarten und Rucht 2013). Es sind Juristen, Ingenieure und Künstler, die auf langjährige berufliche Karrieren zurückblicken – egal ob noch aktiv oder schon Rentner – und können demzufolge auch auf entsprechende finanzielle Ressourcen zurückgreifen (vgl. Butzlaff et al. 2013). Andere Studien stützen diese hohen Zahlen der überdurchschnittlich gebildeten: 80 % mit Abitur, 42 % mit Universitätsabschluss. Die männliche Beteiligung hat mit 60 % dabei ein knappes Übergewicht (vgl. Bebnowski et al. 2010). Für Demonstrationen sind diese hohen Zahlen jedoch nicht ungewöhnlich: „Höher gebildete zeigen ein überdurchschnittliches politisches Interesse und Engagement und haben einen leichteren Zugang zur Politik“ (Baumgarten und Rucht 2013, S. 104). Ebenfalls vergleichbar mit anderen Demonstrationen rekrutieren sich viele Teilnehmer an Stuttgart 21-Demonstrationen aus dem linksorientierten Spektrum. Bei einer Selbsteinstufung schätzen sich knapp 55 % linkslastig ein, ein Drittel zählt sich zur politischen Mitte. Etwa die Hälfte der Protestteilnehmer hat bei der letzten Bundestagswahl die Grünen gewählt (vgl. Baumgarten und Rucht 2013). Bei den nächsten Wahlen beabsichtigen sogar 80 % für die Grünen zu stimmen – alle anderen Parteien bis auf Die Linke bleiben unter 3 %. Nicht zuletzt der Regierungswechsel in Baden-Württemberg und der grüne Oberbürgermeister in der Landeshauptstadt bestätigen diese enorm hohe Parteienwanderung.

Die Trägerschicht der Stuttgarter Proteste stammte überwiegend aus einem sozialen Milieu, das insbesondere hinsichtlich Bildung und Vermögen überdurchschnittliche Ressourcen hatte. Zudem konnten viele Teilnehmer auf ein umfangreiches zivilgesellschaftliches Engagement und jahrelange Protesterfahrung zurückblicken: „Ganz generell handelt es sich bei den Demonstrierenden eher um Menschen, die überdurchschnittlich in zivilgesellschaftlichen und insbesondere in politischen Gruppen und Organisationen engagiert sind“ (Baumgarten und Rucht

2013, S. 106). Mehr als die Hälfte hatte neben Stuttgart 21 in den vorangegangenen fünf Jahren an mindestens einer Demonstration teilgenommen. Viele hatten bereits früher zu den Themen Umwelt und Frieden demonstriert und Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichem Engagement in der Anti-Atom-Bewegung gesammelt (vgl. Butzlaff et al. 2013). Mit den Protestvorerfahrungen und den Erfahrungen aus dem zivilgesellschaftlichen oder parteipolitischen Engagement der Teilnehmer geht auch eine außerordentliche Organisationserfahrung einher und auch das Gefühl, Einfluss zu nehmen, Dinge bewegen und sogar entscheiden zu können. Durch den gehobenen Ausbildungs- und Berufshintergrund sind die Protestierenden in der Lage, sich innerhalb kürzester Zeit immenses Wissen anzueignen und somit auf einem hohen technischen Niveau zu argumentieren. Dieser Auftritt als Experte mit konstruktiven Gegenvorschlägen steht dem weit verbreiteten Bild des Spinners und Nörglers gegenüber (vgl. Butzlaff et al. 2013).

Schauplatz der Proteste und gleichzeitiges Corpus Delicti ist der denkmalgeschützte Stuttgarter Bahnhof sowie der angrenzende Schlossgarten in der Stuttgarter Innenstadt. Beide gelten als Wahrzeichen Stuttgarts und als elementarer Bestandteil der Stuttgarter Stadtgeschichte: Daran hänge „das Herz des Stuttgarters“ und sie seien gleichzeitig „Identifikationsobjekt“ und haben sogar den Krieg überlebt (vgl. Butzlaff et al. 2013, S. 64). Dennoch sind sie nur zum Schauplatz für einen Konflikt geworden, in dem die Aktivisten die Beziehung zwischen der Bevölkerung und ihren Repräsentanten grundlegend kritisieren – die ressourcenreichen und gesellschaftstragenden, bürgerlichen Protestler fühlen sich nicht als mündige Bürger anerkannt (vgl. Butzlaff et al. 2013). Ausschließlich wirtschaftliche Interessen seien von Bedeutung welche über die Köpfe der Bürgerschaft hinweg durchgesetzt werden, notfalls auch mit Polizeigewalt.

Laut einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach haben 76% der befragten Bundesbürger generell Verständnis dafür, wenn Bürger gegen „große Bauprojekte“ protestieren (vgl. Brettschneider 2013). Auch wenn ein großes Verständnis für den Bedarf und den Bau von Infrastrukturprojekten vorherrscht, würde eine Mehrheit den Bau oder Ausbau von Infrastrukturprojekten in *ihrer Region* ablehnen. Das Phänomen der Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der eigenen Region – selbst bei allgemeiner Anerkennung der Notwendigkeit eines Ausbaus – ist auch als NIMBY (Not-in-my-Backyard) oder als Sankt-Florian-Prinzip bekannt. Dieses Prinzip wird jedoch durchaus kritisch gesehen. Durch die Durchsetzung von Partikularinteressen zum Schutz des persönlichen Umfeldes entsteht eine Delegitimation des Protests und dadurch „gute“ und „schlechte“ Formen von Akzeptanzkonflikten. Den Protest gegen Infrastrukturprojekte nur mit diesem Prinzip zu erklären, würde jedoch generell zu kurz greifen. Es sind weitaus breiter und tiefer angelegte Motive, die den Stuttgarter auf die Straße treiben. In

der Studie von Baumgarten und Rucht (2013) werden vor allem die hohen Kosten des Projektes, Demokratiedefizite und die einseitigen Profite der Banken und Baukonzerne genannt. Der überwiegende Teil der Befragten fühlt sich übergangen und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Egoistische Motive wie die Belastungen durch die Baustelle und den Lärm nennen weniger als fünf Prozent der Befragten als den Hauptgrund für ihre Protestteilnahme (vgl. Baumgarten und Rucht 2013). Die Teilnahme an den Protesten startete für viele auch nicht erst mit den verbundenen Unannehmlichkeiten der Bauphase: Ein Drittel der Protestierenden ist bereits seit der Planungsphase dabei, ca. 50 % seit Baubeginn.

Die Haltung gegenüber Parteien und Politikern sowie gegenüber Demokratie und Staat ist stark durch das erlebte Gefühl der Machtlosigkeit und Enttäuschung beeinflusst. Wut, Zynismus und Empörung dominieren das Verhältnis zur ehemaligen baden-württembergischen Landesregierung, welche „gutsherrenartig“ mit der verliehenen Macht umgegangen sei (vgl. Butzlaff et al. 2013). Durch diesen durch viele Demonstranten empfundenen „Missbrauch“ der Macht und der starken Prägung der Politik durch „Lobbyismus, Nepotismus und Kungelei“ regte sich der Wider- und Aufstand der Stuttgarter Bürger (vgl. Butzlaff et al. 2013, S. 70). „Eine große Mehrheit der Befragten glaubt, dass es Probleme gibt, die Parteien nicht mehr lösen können“ (Bebnowski et al. 2010, S. 16); daher wünschen sich 90 % mehr Elemente der direkten Demokratie. Die Schwierigkeiten der heutigen Demokratie werden aber durchaus reflektiert und in ihrer konfliktbehafteten Ausgestaltung betrachtet. Dennoch haben die Bürger den Anspruch, „eine vierte Gewalt“ im Staat zu sein und als „Korrektiv“ der Politik anerkannt zu werden – erfolgreiche Demokratie bedürfe eines „mündigen Bürgers“ (vgl. Butzlaff et al. 2013, S. 71). Es besteht keine generelle Politikverdrossenheit und auch keine *generelle* Unzufriedenheit mit der Demokratie der Bundesrepublik, aber eine *spezielle* Unzufriedenheit mit den Parteien, welchen unter anderem Versagen und mangelnde Problemlösungskompetenz zugesprochen wird.

Bei den Kommunikationskanälen und der Protestmobilisierung geben mehr als die Hälfte der Befragten keine bestimmte Gruppe von Menschen als ausschlaggebenden Grund für ihre Beteiligung an den Protesten an. In diesen Fällen ist eine medial vermittelte Kommunikation über Rundbriefe, Print- oder Rundfunkmedien mit großer Wahrscheinlichkeit ausschlaggebend für das Engagement. Für immerhin ein Viertel waren Freunde die wichtigste Bezugsperson (vgl. Baumgarten und Rucht 2013). Traditionelle Medien kommerzieller und nicht-kommerzieller Art spielen mit fast 90 % die wichtigste Rolle bei der Entscheidung für eine Protestbeteiligung; weitaus geringer ist die Bedeutung des Internets mit einem Drittel und sehr gering die der sozialen Netzwerke mit unter acht Prozent. Diese Ergebnisse „stehen im Widerspruch zu verbreiteten, allerdings im Zusammenhang mit

„Stuttgart 21“ selten vorgetragenen Behauptung, das Internet sei heute das zentrale Instrument der Protestmobilisierung“ (Baumgarten und Rucht 2013, S. 121).

Das Ergebnis der Volksabstimmung in Stuttgart zeigte, dass mehr als die Hälfte der Bürger *für* einen unterirdischen Durchgangsbahnhof war. Das medial vermittelte Bild der Ablehnung wurde demnach nicht gestützt und hat verdeutlicht, dass Proteste eher auf spezifischen Interessen basieren und weniger von der breiten Bevölkerungsmehrheit getragenes Allgemeinwohl darstellt. Obwohl der direkte Protest gegen Stuttgart 21 gescheitert ist und nicht zum erhofften Erfolg führte und der Volksentscheid verloren wurde, gab es auf lange Sicht dennoch politische Konsequenzen für Stuttgart und Baden-Württemberg, welche natürlich nicht allein auf die Proteste zurückzuführen sind. 58 Jahre Regierungszeit der CDU sind beendet, Stuttgart hat mit Fritz Kuhn einen grünen Oberbürgermeister gewählt und auch der neue Ministerpräsident Winfried Kretschmann entstammt dem politischen Lager der Grünen. Dennoch ist der Konflikt bis heute nicht gemildert worden, die Montagsdemonstrationen gingen Woche für Woche weiter und es entstand viel Verbitterung in der Stadt. Die Ursachen für den Unmut und somit auch für den Protest der Stuttgart 21 Gegner wurde deutlich: Das Gefühl der Partizipation und Einflussnahme, das Gefühl, etwas bewegen zu können und die Demokratie mitzugestalten haben viele Protestteilnehmer im Ereignis Stuttgart 21 verloren – ebenso das Vertrauen in die Politik (vgl. Butzlaff et al. 2013).

Doch warum bringen diese Akzeptanzkonflikte hauptsächlich Menschen mit hohem sozioökonomischem Status auf die Straße? Und inwieweit hängt dies mit der Kampagne der Bewegung und den hierfür genutzten Medien ab? Um den Zusammenhang zwischen soziostrukturell differentialer Mobilisierung und Protestkampagnen zu erklären, wird im folgenden Abschnitt ein heuristisch-analytischer Rahmen mit den theoretischen Annahmen des Framing-Konzepts und Bourdieus Struktur-Habits-Praxis-Modell vorgestellt. Mit dieser theoretischen Basis soll der Einfluss von Protestkampagnen auf die differenzierte Rekrutierung von potentiellen Teilnehmern im Kontext soziostruktureller Dynamiken heuristisch erklärt werden.

---

## **Analytischer Bezugsrahmen**

### **Protestkampagnen**

Mit Protestkampagnen wollen Bewegungen für sich und ihr Anliegen mediale Öffentlichkeit herstellen, den öffentlichen Meinungsbildungsprozess beeinflussen und ein gemeinsames Verständnis von Problemen, Zielen und Mitteln zur Pro-

blemlösung in der Gesellschaft schaffen. Auf Basis symbolisch-rhetorischer und medialer Strategien stellen sie Identifikationsangebote in Form von Themen, Informationen, Forderungen über die jeweils gewählten Medien bereit (vgl. März 2010, S. 181 ff.). Sowohl die Anliegen als auch die Strategien reflektieren die Identität der Bewegung, die eine spezifische Kommunikationskultur der Kampagneninhalte bedingt (vgl. Eder 2000, S. 171). Kampagnen mobilisieren neue Anhänger für Bewegungen, wenn sie sich mit den Inhalten und symbolisch-rhetorischer und medialer Kommunikationspraxis identifizieren können.

Die Identifikation mit den Anliegen der Protestbewegung wird durch die interne Struktur des sogenannten „Frames“ und dessen Anschlussfähigkeit an die Dispositionen der Teilnehmer bestimmt, was sich mit dem Framing-Konzept von Snow und seinen Kollegen erklären lässt (vgl. Snow et al. 1986, S. 464–481; Kern und Nam 2012, S. 30). Der „Frame“ reflektiert die Identität der Bewegung und zeigt Geschehnisse in der Welt auf und verhilft potentiellen Teilnehmern die Anliegen der Bewegung innerhalb ihres Lebenskontextes wahrzunehmen, zu identifizieren und zu bewerten (vgl. Benford und Snow 2000, S. 614). Die internen Strukturen des „Frames“ werden durch „diagnostic frames“, „prognostic frames“ und „motivational frames“ gestaltet, die letztlich die Resonanz des „Frames“ bei potentiellen Teilnehmern bestimmen (vgl. Snow und Benford 1988, S. 219 ff.).

Mit den „diagnostic frames“ kommunizieren Bewegungen die Problemsituation, welche verändert werden soll. Dabei wird festgelegt, welche Akteure die Verantwortung für das Problem tragen. „Prognostic frames“ artikulieren konkrete Lösungen für das Problem oder zumindest eine Strategie dafür. Kurzum legitimieren sie die Teilnahme am Protest. Bei den „motivational frames“ werden rationale Gründe zur Ermöglichung von kollektiven Aktionen formuliert – einschließlich Anreize zur Protestteilnahme – wie die Ernsthaftigkeit, Dringlichkeit, Wirksamkeit und Korrektheit des Anliegens (vgl. Benford und Snow 2000, S. 616 f.). Die mobilisierende Wirkung dieser „Frames“ durch die motivierende, emotionalisierte, visualisierte, reduzierte und wiederholende Darstellung von Text, Wort und Bild unterstützt (vgl. März 2010, S. 189).

Die Anschlussfähigkeit dieser „Frames“ von Protestbewegung an die Einstellungen und persönlichen Meinungen potentieller Teilnehmer wird nach Snow et al. (1986, S. 464) von sogenannten der „frame-alignment“-Prozessen bestimmt. Diese unterstützen die Herstellung von Konsens zwischen Protestbewegung und potentiellen Mitgliedern durch den Aufbau und Erhalt von Zentralität, Angemessenheit und kultureller Resonanz. Zentralität meint die Deckungsgleichheit von Zielen, Interessen und Glauben der Protestbewegung und potentiellen Teilnehmern (vgl. Hunt et al. 1994, S. 185 ff.). Angemessenheit bezieht sich darauf, dass die kollektiven Aktionsframes kongruent mit den persönlichen und alltäglichen Lebenserfah-



rungen der potentiellen Teilnehmer sind. Bei der kulturellen Resonanz hingegen stimmen die „Frames“ mit ihrer Ideologie überein (vgl. Benford und Snow 2000, S. 621).

Dieser Konsens wird durch die verschiedenen Modi der „frame alignment“ Prozesse „frame bridging“, „frame amplification“, „frame extension“ und „frame transformation“ geschaffen (vgl. Rucht 1994, S. 344). Durch das „frame bridging“ wird die Verbindung zwischen zwei oder mehr kongruenten, aber strukturgebundenen Anliegen hinsichtlich eines Themas oder Problems hergestellt. Diese Verbindung bezieht sich auf nicht mobilisierte Gruppen, die eine bestimmte öffentliche Meinung vertreten. Diese Gruppen teilen ähnliche Ansichten wie die Bewegung, in der sie jedoch noch nicht aktiv als Protestler teilnehmen. Ihre Partizipation am Protest erfolgt durch die isomorphische Ideologie der Protestbewegung. Der Prozess der „frame amplification“ wiederum bezieht sich auf die interpretative Klärung und Kräftigung eines bestimmten Problems, Themas oder Ereignisses durch Identifikation, Idealisierung und Evaluation von Werten bzw. Zielen oder Ideologisierung von Glauben. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Bedeutung von Ereignissen und deren Verbindung zur Lebenssituation häufig indifferent und vieldeutig ist. Die „frame extension“ ist wiederum erforderlich, wenn die Werte und Ziele der Bewegung nicht in der Lebenswelt potentieller Teilnehmer verankert sind. Hier müssen die Grenzen der Anliegen um die Ansichten der potentiellen Teilnehmer erweitert werden, um einen Konsens zwischen Zielen und Aktivitäten der Bewegung sowie Werten und Interessen der potentiellen Teilnehmer zu bilden. Falls die Werte und Programme jedoch mit dem Lebensstil potentieller Teilnehmer nicht vereinbar sind, ist wiederum der Modus der „frame transformation“ erforderlich. Bei den Transformationsprozessen werden neue Werte und Programme geplant und aufgezogen, alte Bedeutungen oder Verständnisse über Bord geworfen. (vgl. Snow et al. 1986, S. 467 ff.).

Die Autoren unterstellen dieser Form von Konsensmobilisierung einen homogenen Raum, in dem alle sozialen Gruppen der Gesellschaft gleichermaßen Zugang zu den Kampagneninhalten haben. Zwar ist für den Mobilisierungserfolg die offene, elastische und inklusive Gestaltung der Anliegen wesentlich, jedoch können sich potentielle Teilnehmer mit denen nicht identifizieren, solange die symbolisch-rhetorische Gestaltung und mediale Vermittlung nicht mit ihrer kulturellen Kommunikationspraxis übereinstimmt. Um diese ausschließende Wirkung von Protestkampagnen zu erläutern, werden die Zielgrößen Zentralität, Angemessenheit und kulturelle Resonanz der „frame alignment“ Prozesse auf den Kontext symbolisch-rhetorischer und medialer Strategie übertragen. Für die differentiale Mobilisierung durch symbolisch-rhetorische Strategien von Protestkampagnen leiten wir folgende heuristische Erklärungen ab:

1. *Je deckungsgleicher die Symbolik von Glaube und Werten der Protestbewegung mit der der potentiellen Teilnehmer ist, desto wahrscheinlicher ist deren Mobilisierung.*
2. *Je abstrakter und von den sprachlichen Gewohnheiten der potentiellen Teilnehmer abweichend die Anliegen kommuniziert werden, desto geringer ist der Mobilisierungserfolg.*
3. *Je mehr die Kommunikation der Anliegen mit der lebensstilorientierten Kommunikationspraxis potentieller Teilnehmer übereinstimmt, desto wahrscheinlicher ist ihre Mobilisierung* (Benford und Snow 2000, S. 621).

Ähnlich kann der Einfluss der ausgewählten Medien für die Kampagne für die differentiale Mobilisierung potentieller Teilnehmer erklärt werden (vgl. Scherer 2013, S. 110). Die definierten Medien bestimmen die Reichweite der Kampagneninhalte und damit die Einbettung dieser in die Lebenswelt potentieller Teilnehmer (vgl. Baringhorst 1998, S. 327). Für die differentiale Mobilisierung von Protestbewegungen durch ihre Medienstrategie können folgende heuristische Erklärungen in Betracht gezogen werden:

1. *Je deckungsgleicher die priorisierten Medien der Protestbewegung mit den präferierten Medien potentieller Teilnehmer sind, desto wahrscheinlicher ist deren Mobilisierung.*
2. *Je mehr die Medienauswahl der Protestbewegung kongruent mit dem alltäglichen Medienumgang potentieller Teilnehmer ist, desto höher ist das Mobilisierungspotential.*
3. *Je mehr die genutzten Medien der Protestbewegung mit der lebensstilorientierten Mediennutzung potentieller Teilnehmer übereinstimmt, desto stärker wirken sie mobilisierend.*

Die differentiale Rekrutierung von neuen Anhängern gründet demnach in den Unterschieden der medialen und symbolisch-rhetorischen Kommunikationspraxis von Bewegungen und potentiellen Teilnehmern, die sich wiederum nach ihren jeweiligen soziostrukturellen Rahmenbedingungen differenzieren. Folglich kann die Ursache für die soziodemographisch homogen zusammengesetzten Protestbewegungen in Deutschland damit erklärt werden, dass je nach sozialer Milieuzugehörigkeit der Zugang zu den Identifikationsangeboten und somit die Mobilisierung variiert. Diese Annahme wird in der folgenden Ausführung mit dem Ansatz des Impression Managements im Zusammenhang mit Bourdieus Habitus-Struktur-Praxis Modell theoretisch fundiert (vgl. Scherer 2013, S. 104).

## Bourdieu's Habitus-Struktur-Praxis Modell

Die Kampagnen von Bewegungen wirken für bestimmte soziale Gruppen abschließend, da deren Kommunikationspraktiken an ihre jeweilige soziale Milieuzugehörigkeit gebunden ist und sie somit Grenzen zur Identifikation mit den Anliegen der Protestbewegung auferlegen (vgl. Schmitt 2007, S. 34). Dieser Prozess wird von Bourdieu (1994) als Form von symbolischer Macht definiert, der die Inklusion von Identitätsträgern aus dem gleichen sozialen Milieu und die Exklusion von „Identitätsfremden“ sichert (vgl. Eder 2000, S. 202 f.). Das Bestreben nach symbolischer Machtentfaltung befriedigen Protestbewegungen durch die mediale und symbolisch-rhetorische Strategie ihrer Kampagnen. Mittels dieser vermitteln sie die Identität ihrer sozialen Gruppe, demonstrieren ihre soziale Position in der Gesellschaft und grenzen sich somit von anderen sozialen Schichten ab (vgl. Scherer 2013, S. 116). Das Prinzip der sozialen Distinktion durch die schichtspezifische Kommunikationspraxis gilt nicht nur für Protestbewegungen, sondern für alle sozialen Gruppen der Gesellschaft (vgl. Schmitt 2007, S. 34 f.).

Die Motivation zur Entfaltung symbolischer Macht gründet nach Bourdieu darin, dass von sozialen Gruppen jede konkurrierende Identität als Bedrohung empfunden wird. Zur Minimierung dieser Bedrohung stärken sie über ein schichtspezifisches Ensemble aus Medien, Symbolik und Rhetorik ihre kollektive Identität (vgl. Eder 2000, S. 202 f.), in dem sie durch eine zieladäquate Ansprache „Gleichgesinnte“ einfacher und schneller zur Partizipation am Protest motivieren können. Der soziostrukturell differenzierte Kommunikationsprozess zur sozialen Distinktion erfolgt jedoch nicht gezielt oder willkürlich, sondern ergibt sich vielmehr aus der sozialen Lage von Gruppen (vgl. Scherer 2013, S. 103), die in enger Beziehung zu ihren Kommunikationsaktivitäten steht (vgl. Samuel 2013, S. 6).

Der Zusammenhang zwischen sozialer Position und Kommunikationspraktiken entsteht durch den Habitus, der die Wahrnehmung, die Beurteilung und das Denken von Akteuren beeinflusst (vgl. Edwards 2013, S. 53) und damit auch deren Nutzung von Symbolik, Rhetorik und Mediennutzung.<sup>2</sup> Bourdieu geht davon aus – durchaus der Marx'schen Tradition<sup>3</sup> folgend – dass diese Kommunikationsprak-

---

<sup>2</sup> Ein kursorischer Blick in die Media-Analyse bestätigt, dass unterschiedliche Medien in unterschiedlichen sozialen Gruppen eine unterschiedliche Reichweite haben. Auch Hove et al. (2007) belegen auf Basis einer Korrespondenzanalyse einen Zusammenhang zwischen der Nutzung verschiedener Medien und der Position im sozialen Raum (vgl. Scherer 2013, S. 107).

<sup>3</sup> Wie Marx betrachtet Bourdieu den Klassen- und Kapitalbegriff im Zusammenhang. Der soziale Raum wird nach dem Soziologen durch die verschiedenen Sorten von Kapital konstituiert, die in der Gesellschaft ungleich distribuiert sind und einen jeweiligen klassenspezi-

tiken durch die jeweils verfügbaren Ressourcen von kulturellem, ökonomischem und sozialem Kapital im sozialen Raum geprägt sind (vgl. Biermann 2009, S. 4 f.). Das kulturelle Kapital wird mit der Bildung gleich gesetzt und in drei Formen unterteilt. Zum einen liegt je nach Bildungsgrad ein unterschiedliches Bildungskapital in sozialen Gruppen vor, das die Unterschiede in den kognitiven Kompetenzen zur Produktion und Rezeption von Kommunikationsprodukten darstellt. Zum anderen tritt das kulturelle Kapital in objektiver Form von kulturellen Gütern auf, wie zum Beispiel den Besitz bzw. Kauf von Medien. Der Medienzugang von sozialen Gruppen steht im Zusammenhang mit ihrem jeweiligen Bildungsniveau und erklärt somit die bildungsspezifischen Unterschiede in der Verfügbarkeit von Medien. Darüber hinaus wird das Kulturkapital in institutionalisierter Form von Bildungszertifikaten sichtbar, welche das jeweils erreichte Bildungsniveau und die vorhandenen kulturellen Kompetenzen markieren (vgl. Wollscheid 2008, S. 55). Dabei ist das Bildungszertifikat unauflöslich mit dem Einkommen als ökonomisches Kapital verbunden. Daher lassen auch Einkommensunterschiede sozialer Gruppen Rückschlüsse auf bildungsspezifische Differenzen zu (vgl. Baumgart 2004, S. 1 ff.). Das soziale Kapital hingegen besteht aus Möglichkeiten, Information zu erhalten, was durch die Gruppenzugehörigkeit und das soziale Netzwerk geprägt ist (vgl. Biermann 2009, S. 11).

Das jeweilige Bildungsniveau, Einkommen und soziale Netzwerk von sozialen Gruppen erklärt damit die schichtspezifischen Unterschiede in den präferierten Medien, im Informationszugang und der Verwendung sowie der kognitiven Verarbeitungsmöglichkeiten von Rhetorik und Symbolik. Folglich lässt sich die sozioökonomisch homogene Zusammensetzung von Protestbewegungen mit der schichtspezifischen medialen und symbolisch-rhetorischen Strategie von Kampagnen erklären.

Die Ursache für die geringe Partizipation von sozial Schwachen an Protesten gründet darin, dass sich neben den unterschiedlichen Interessen die Protestler bei der symbolisch-rhetorischen Gestaltung von Texten, Worten und Bildern an den Habitus-Affinitäten der höher Gebildeten und Wohlhabenden orientieren (vgl. Schmitt 2007, S. 39). Infolge der zielgruppenadäquaten Ansprache wirkt die Kampagne für eben solche sozialen Gruppen stark mobilisierend. Untere soziale Schichten werden aus dem Mobilisierungsprozess ausgeschlossen. Die symbolische Kommunikation von Glaube, Werten und Ideen der Bewegung deckt sich nicht mit dem Symbolgebrauch der unteren sozialen Schichten. Die vermittelten Texte und Worte sind für ihre kognitiven Kompetenzen zu abstrakt und von ihren

---

fischen Habitus prägen. In diesem Zusammenhang übt der Soziologe aus marxistischer Perspektive Kritik an der kapitalistischen Gesellschaft (vgl. Horvath und Bernhard 2009, S. 1).

sprachlichen Gewohnheiten sowie kulturellen Kommunikationspraxis zu abweichend. Über Protestkampagnen schaffen Bewegungen symbolisch-rhetorische Wege der Identifikation, die für sozial untere Schichten als unpassend, nicht verständlich oder unbedeutend wirken und diese somit aus dem Mobilisierungsprozess ausgeschlossen werden (vgl. Edwards 2013, S. 60). Diese Annahmen können somit das Phänomen der sozioökonomisch homogenen Zusammensetzung der Stuttgart 21-Bewegung erklären. Jedoch nur unter Vorbehalt, aufgrund fehlender empirischer Überprüfung.

Die soziokulturell differenzierte Partizipation an Protestbewegungen ist aber auch bedingt durch die Nutzung von Medien der jeweiligen sozialen Schichten (vgl. Eder 2000, S. 86). Soziale Gruppen mit ähnlichen medialen Präferenzen schließen sich eher dem Protest an, da ihre Medienauswahl deckungsgleich, mit dem alltäglichen Medienumgang kongruent ist und mit der kulturellen Dimension der Mediennutzung übereinstimmt (vgl. Scherer 2013, S. 112). Die Ursache für die erhöhte Teilnahme von Akademikern – die über ein hohes Einkommen verfügen – an Protesten gründet in den unterschiedlichen Motiven zur Mediennutzung sozialer Milieus. Obere soziale Schichten nutzen Medien, um sich zu informieren. Studien zeigen, dass der Norm „Informiert sein“ vor allem soziale Gruppen aus gehobenen sozialen Räumen nachgehen (vgl. Meyen 2007, S. 342). Demnach legen Akademiker mehr Wert auf anspruchsvolle Medien, womit sie ihre besondere Ausprägung des kulturellen Kapitals demonstrieren wollen (vgl. Scherer 2013, S. 105). Soziale Gruppen mit geringen sozioökonomischen Status richten ihre Mediennutzung hingegen vielmehr auf leichte und verständliche Unterhaltung aus und wenden sich aufgrund mangelnder kognitiver Kompetenzen und fehlendem Zugang bewusst von anspruchsvollen Medien ab (vgl. Meyen 2007, S. 342). Die sozioökonomisch homogene Zusammensetzung der Stuttgart 21-Bewegung kann daher heuristisch damit erklärt werden, dass sie sich aufgrund ihres hohen sozioökonomischen Status bewusst mit fast 90% für die prestigeträchtigen traditionellen Medien zur Informationsvermittlung entscheiden wie Qualitätszeitungen, Rundbriefe und Rundfunkmedien von Protestbewegungen. Diese eignen sich besonders für die qualitative Mobilisierung von potentiellen Teilnehmern mit der gleichen sozialen Lage, da sie den symbolischen Ort der kollektiven Identität, Abgrenzung und Diskussion programmatischer Ziele bilden (vgl. Baringhorst 1998, S. 327). Wie die Typologie von Mediennutzern in Deutschland von Meyen (2007) zeigt, wenden sich die „unteren“ sozialen Klassen hingegen bewusst von den präsentierten Inhalten dieser Medien ab. Meist interessieren sie sich weniger für Politik und die entsprechenden Medienformate, haben bereits mit dem Leben abgeschlossen oder sind durch ihren Arbeitsalltag so ausgelastet, dass ihnen generell kaum Zeit und Kraft für die Nutzung von Medien bleibt, so die Studie von Meyen (2007). Stattdessen nutzen sie

Massenmedien mit hohem Unterhaltungswert, die wiederum von der Medienstrategie der Protestbewegung nicht adressiert und als nicht adäquat betrachtet werden. Folglich erhalten sie nicht die erforderlichen Informationen der Protestbewegung, um für den Protest mobilisiert zu werden; die Protestkampagnen scheinen sozial exkludierend zu wirken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme am Protest umso größer ist, je mehr sich die soziostrukturellen Rahmenbedingungen von Protestbewegungen und potentiellen Teilnehmern und damit auch ihre Kommunikationspraktiken gleichen. Kurz gefasst: Selbst wenn Menschen motiviert sind, sich an der Protestbewegung zu beteiligen, so werden sie von den Protestkampagnen aufgrund ihrer sozialen Herkunft nicht adäquat adressiert und können sich so mit der kollektiven Identität der Bewegung nicht identifizieren und nicht motiviert werden (vgl. Gould 1993, S. 184).

---

## Schlussfolgerungen

Die wachsende Zahl von Protestereignissen und eine Stabilisierung auf hohem Niveau zeigen eine Ausweitung von Protesten, sodass die Deutschen also keineswegs „protestfaul“ scheinen. Wie auch das Beispiel Stuttgart 21 verdeutlicht, zählen Proteste in Deutschland durchaus zum Standardrepertoire politisch aktiver Menschen (vgl. Hutter und Teune 2012). Vergleichbar mit anderen Protesten in Deutschland, können viele Teilnehmer auf ein umfangreiches zivilgesellschaftliches Engagement und jahrelange Protesterfahrung zurückblicken, womit eine außerordentliche Organisationserfahrung und auch das Gefühl, Einfluss zu nehmen, Dinge zu bewegen und sogar entscheiden zu können, einhergeht. Zudem stammt die Trägerschicht der Stuttgarter Proteste überwiegend aus einem ressourcenreichen sozialen Milieu, insbesondere hinsichtlich Bildung und Vermögen. Etwa die Hälfte verfügt über einen Hochschulabschluss und ist über 45 Jahre. Stuttgart 21 ist nur ein Beispiel von vielen Protesten gegen Infrastrukturprojekte in Deutschland, die sich durch eine Gleichheit der Mitglieder in ihrem sozioökonomischen Status charakterisieren lassen, wie die aktuelle BP-Gesellschaftsstudie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung verdeutlicht.

Die obere soziale Sicht greift erstaunlich häufig zum Mittel des Protests um die politischen Prozesse aktiv mitzugestalten. Zwar erfolgt eine Zunahme an Protestbewegungen in Deutschland, jedoch mit geringer Beteiligung sozial Schwacher (vgl. Bergmann 2012, S. 22). Gründet die Ursache hierfür in den Protestkampagnen von Bewegungen, die durch ihre soziokulturelle Kommunikationspraxis bedingt wird? Diese Frage lässt sich im Rahmen dieses Beitrags aufgrund fehlender

empirischer Befunde nicht eindeutig beantworten. Festzuhalten ist jedoch, dass mit dem heuristisch-analytischen Rahmen ein Ausgang zur Analyse dieses Zusammenhangs erarbeitet wurde, der von den Annahmen Pierre Bourdieus Struktur-Habitus-Praxis-Modell und dem Framing-Ansatz getragen wird. Es liegt eine Schablone vor, anhand derer an Einzelbeispielen der Einfluss von Protestkampagnen auf den Mobilisierungserfolg vor dem Hintergrund soziostruktureller Dynamiken in der Gesellschaft analysiert und verglichen werden können (vgl. Schmitt 2006, S. 6 ff.).

Mit dem Framing-Ansatz wird deutlich, dass die mediale und symbolisch-rhetorische Strategie von Kampagnen durch die kulturelle Dimension der Bewegung bedingt ist. Potentiellen Teilnehmern werden daher über die Kommunikation Identifikationsangebote bereitgestellt, die differential mobilisierend wirken. Die Partizipationsunterschiede ergeben sich aus den verschiedenen kulturellen Kommunikationspraktiken sozialer Gruppen. Werden bestimmte Akteure in der Gesellschaft nicht adäquat von der Kampagne adressiert, weil sie unterschiedliche Präferenzen in der Nutzung von Medien, Rhetorik und Symbolik haben, so werden sie aus dem Mobilisierungsprozess durch teils unterbewusste soziale Distinktionsbedürfnisse ausgeschlossen. Die unterschiedlich präferierten Kommunikationspraktiken von sozialen Gruppen werden mit Bourdieus Struktur-Habitus-Praxis-Modell als Ausdruck des Habitus verstanden, der durch die schichtspezifische Verteilung von kulturellem und ökonomischem Kapital sozialer Gruppen in der Gesellschaft geprägt ist. Aufgrund sozialer Distinktionsbedürfnisse halten sie an ihrer jeweiligen Kommunikationspraxis fest, um ihre kollektive Identität zu stärken und symbolische Macht zu entfalten. Folglich transportieren die Bewegungen ihre Kampagneninhalte in eine milieuspezifische Medienöffentlichkeit und wählen durch Muster der Zugehörigkeit und Ausgrenzung einen wünschenswerten Weg der Identifikation, der zu symbolischen und medialen Identifikationsgrenzen für diejenigen Gruppen führt, die nicht ihrer sozialen Schicht angehören (vgl. Edwards 2013, S. 58 ff.). Inwieweit diese heuristischen Erklärungen adäquat sind, sollte die Empirie klären.

Ein derartiger interdisziplinärer Ansatz, der das komplexe Verhältnis der Variablenkonstellationen des Framing-Konzepts und der Sozialtheorie betrachtet und damit ein umfassenderes Verständnis für den Einfluss von Kommunikationskampagnen auf die soziostrukturell differentiale Mobilisierung liefert, liegt in der PR- und Politikwissenschaft sowie Soziologie nicht vor. Die PR- und Kommunikationsforschung fokussiert ausschließlich den kulturellen Framing-Ansatz zur Schaffung kollektiver Identität in den Medien, der die Bedeutungskonstruktion und deren mobilisierende Wirkung herausstellt (vgl. Saxer 1997, S. 27 f.).

In der Literatur werden ebenso eher politisch-ökonomische Ansätze bevorzugt, die vor allem die strukturellen Dynamiken sozialer Konflikte betont, die über Protestkampagnen transportiert werden. Größere soziale Strukturen bei der Frage

nach der Rhetorik, Symbolik und Medien werden in der PR-Forschung nur wenig hinterfragt. Bourdieus Ansatz bietet hierfür einen alternativen Rahmen für die PR-Analyse von Protestkampagnen, um diese Perspektive zu ergänzen (vgl. Edwards 2013, S. 49 f.). Denn die Reichweite von Bourdieus Werk erlaubt es, den Ansatz auf die PR zu übertragen und neue Erkenntnisgewinne hinsichtlich der Kommunikationspraxis im soziokulturellen Kontext zu schaffen, womit zugleich die gesellschaftliche Wirkung von Protestkampagnen in das Blickfeld gerät (vgl. Edwards 2013, S. 70).

Es könnte hier unter anderem die Frage gestellt werden, ob der Protest neben den Wahlen von Regierungen und direktdemokratischen Instrumenten wirklich eine Säule demokratischer Partizipation darstellern könnte. Einige Politikwissenschaftler gehen zumindest davon aus, wie zum Beispiel Etzioni (1970) mit seinem liberalen Demokratieverständnis einer „demonstration democracy“ (vgl. Ramid et al. 2012, S. 2). Selbstverständlich sind Grundrechte wie die Demonstrations- und Versammlungsfreiheit unverrückbare Pfeiler der Demokratie. Eine zu starke Fokussierung in der Politikgestaltung auf die in Protesten artikulierten Bedürfnisse oder politischen Ziele würde jedoch schweigende Minderheiten oder Mehrheiten unterrepräsentieren. Dieser Fehler wäre angesichts der trotz allem vergleichsweise geringen Protestbeteiligung von sozial Benachteiligten fatal, da er zu einer Verstärkung der sozialen Schieflage in Deutschland führen würde.

---

## Literatur

- Andersen, U., & Woyke, W. (2003). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Baringhorst, S. (1998). Zur Mediatisierung des politischen Protests. Von der Institutionen- zur „Greenpeace-Demokratie“? In U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* (S. 326–342). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Baumgart, F. (2004). *Theorien der Sozialisation. Erläuterung, Texte, Arbeitsaufgaben* (3., überarbeitete Aufl.). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Baumgarten, B., & Rucht, D. (2013). Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch? In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21 – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 97–125). Wiesbaden: Springer VS.
- Bebnowski, D., Hermann, C., Heyne, L., Hoeft, C., Kopp, J., & Rugenstein, J. (2010). Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21. <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf>. Zugriffen: 27. Aug. 2013.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611–638.



- Bergmann, K. (2012). Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Protest. *Aus Politik und Zeitgeschichte: Protest und Beteiligung*, 62(25–26), 17–23.
- Biermann, R. (2009). Die Bedeutung des Habitus-Konzepts für die Erforschung soziokultureller Unterschiede im Bereich der Medienpädagogik. <http://www.medienpaed.com/Documents/medienpaed/17/biermann0908.pdf>. Zugegriffen: 11. Sept. 2013.
- Bourdieu, P. (1994). *Die feinen Unterschiede: Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Böhme, N. & Walk, H. (2002): Editorial. Globaler Widerstand formuliert sich. *Forschungs-journal Neue Soziale Bewegungen*, 15 (1), 2–7.
- Bohse, R. Hartmann, G., Heise, U., Hoch, M., Kurz, J., Möbius, A. & Sprink, R. (Hrsg.). (1989): *Jetzt oder nie – Demokratie! Leipziger Herbst '89: Zeugnisse, Gespräche, Dokumente*. Leipzig: Forum-Verlag.
- Bohse, R., & Hollitzer, T. (Hrsg.) (2000). Heute vor 10 Jahren. *Leipzig auf dem Weg zur Friedlichen Revolution*. Bonn: InnoVatio-Verlag.
- Brand, K.-W., Büsser, D., & Rucht, D. (1986). *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue Soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Brettschneider, F. (2013). Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz: Legitimation durch Kommunikation. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21 – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 319–328). Wiesbaden: Springer.
- Bundeszentrale für politische Bildung [bpb]. (2004). 17. Juni 1953 – Volksaufstand in der DDR. <http://www.17juni53.de/home/index.html>. Zugegriffen: 27. Aug. 2013.
- Bundeszentrale für politische Bildung [bpb]. (2008). Die 68er-Bewegung. <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/68er-bewegung/>. Zugegriffen: 27. Aug. 2013.
- Bundeszentrale für politische Bildung [bpb] (2012). Montagsdemonstrationen. <http://www.bpb.de/lernen/unterrichten/unterricht-am-whiteboard/135524/montagsdemonstrationen>. Zugegriffen: 27. Aug. 2013.
- Bundeszentrale für politische Bildung [bpb] (2013). Der Aufstand des 17. Juni 1953. <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/152588/der-aufstand-des-17-juni-1953>. Zugegriffen: 27. Aug. 2013
- Butzlaff, F., Hoeft, C., & Kopp, J. (2013). „Wir lassen nicht mehr alles mit uns machen!“ Bürgerproteste an und um den öffentlichen Raum, Infrastruktur und Stadtentwicklung. In S. Marg, L. Geiges, F. Butzlaff, & F. Walter (Hrsg.), *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie* (S. 48–93). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Daphi, P. (2012). Zur Identität transnationaler Bewegungen. *Aus Politik und Zeitgeschichte: Protest und Beteiligung*, 62(25–26), 43–48.
- DIE ZEIT. (1993). Erleuchtung für die Politik. <http://www.zeit.de/1993/05/erleuchtung-fuer-die-politik/komplettansicht>. Zugegriffen: 27. Aug. 2013.
- Eder, K. (2000). *Kulturelle Identität zwischen Tradition und Utopie. Soziale Bewegungen als Ort gesellschaftlicher Lernprozesse*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Edwards, L. (2013). Mit Bourdieu Public Relations verstehen. In T. Wiedmann & M. Meyen (Hrsg.), *Pierre Bourdieu und die Kommunikationswissenschaft. Internationale Perspektive* (S. 49–73). Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Endruweit, G. (2002). *Wörterbuch der Soziologie* (2. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Etzioni, A. (1970). *Demonstration Democracy*. New York: Gordon and Breach.
- Gerhards, J. (1993). *Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung: Eine Fallstudie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Gould, R. (1993). Collective action and network structure. *American Sociology Review*, 58(2), 182–196.
- Haunss, S. (2009). Die Bewegungsforschung und die Protestformen sozialer Bewegung. In K. Schönberger & O. Sutter (Hrsg.), *Kommt herunter, reiht euch ein...Eine kleine Geschichte der Protestformen sozialer Bewegungen* (S. 31–45). Berlin: Assoziation A.
- Horvath, S., & Bernhard, M. (2009). Klasse und Kapital bei Marx und Bourdieu. <http://www.sozialismus.net/content/view/1235/132/>. Zugegriffen: 11. Sept. 2013.
- Hunt, S. A., Benford, R. D., & Snow, D. A. (1994): Framing processes and identity construction in collective action. In E. Larana, H. Johnston, & J. R. Gusfield (Hrsg.). *New social movements: From ideology to identity* (S. 185–209). Philadelphia: Temple University Press.
- Hutter, S., & Teune, S. (2012). Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel. *Aus Politik und Zeitgeschichte: Protest und Beteiligung*, 62(25–26), 9–17.
- Kern, T., & Nam, S.-H. (2012). Werte, kollektive Identität und Protest. *Aus Politik und Zeitgeschichte: Protest und Beteiligung*, 62(25–26), 29–36.
- Kurbjuweit, D. (2010). Der Wutbürger. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-74184564.html>. Zugegriffen: 27. Aug. 2013.
- Lucke, D. (1995). *Akzeptanz: Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“*. Opladen: Leske + Budrich.
- März, A. (2010). Einbinden/Identität stiften: Virtualisierte kollektive Identität und Gemeinschaft. In S. Baringhorst, V. Kneip, A. März, & J. Niesyto (Hrsg.), *Unternehmerische Kampagnen. Politischer Protest im Zeichen digitaler Kommunikation* (S. 177–221). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyen, M. (2007). Medienwissen und Medienmenüs als kulturelles Kapital und als Distinktionsmerkmale. Eine Typologie der Mediennutzer in Deutschland. [http://www.pvs.nomos.de/fileadmin/muk/doc/Aufsatz\\_07\\_03.pdf](http://www.pvs.nomos.de/fileadmin/muk/doc/Aufsatz_07_03.pdf). Zugegriffen: 11. Sept. 2013.
- Ramid, N., Stuppert, W., & Teune, S. (2012). Protest und Demokratie. Kritik am repräsentativen Regieren und die Entdeckung der Straße durch die Gegnerinnen von Stuttgart 21. [http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012SozBew-Ramid\\_Stuppert\\_Teune.pdf](http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012SozBew-Ramid_Stuppert_Teune.pdf). Zugegriffen: 11. Sept. 2013.
- Raschke, J. (1988). *Soziale Bewegungen: Ein historisch-systematischer Grundriss* (2. Aufl.). Frankfurt a. M.: Campus.
- Rucht, D. (1994). Mobilisierung des Publikums. Protestbewegungen. Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen. In F. Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen* (S. 337–358). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rucht, D. (2012). Massen mobilisieren. Protest und Beteiligung. *Aus Politik und Zeitgeschichte: Protest und Beteiligung*, 62(25–26), 3–9.
- Schaffhauser, R. (1997). Öffentlichkeit und soziale Bewegungen. [http://socio.ch/movpar/t\\_rschaff1.htm](http://socio.ch/movpar/t_rschaff1.htm). Zugegriffen: 11. Sept. 2013.
- Samuel, C. (2013). The problems of protest and the persistence of domination: Social movement theory and Bourdieu's economy of practice. [http://qspace.library.queensu.ca/bitstream/1974/7778/1/samuel\\_chris\\_i\\_201301\\_PhD.pdf](http://qspace.library.queensu.ca/bitstream/1974/7778/1/samuel_chris_i_201301_PhD.pdf). Zugegriffen: 11. Sept. 2013.
- Saxer, U. (1997). PR-Kampagnen, Medienöffentlichkeit und politischer Entscheidungsprozess. Eine Fallstudie zur schweizerischen Abstimmung über den EWR In U. Röttger (Hrsg.). *PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit* (S. 27–49). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Schmitt-Beck, R. (2001). Soziale Bewegungen und Öffentlichkeit. Theoretische Anmerkungen zu Bedeutung, Formen, und Problemen der Öffentlichkeitsarbeit nicht-etablierter Kollektivakteure. In G. Bentele, T. Liebert, & M. Voigt (Hrsg.). *PR für Verbände und Organisationen. Fallbeispiele aus der Praxis* (S. 15–35). Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag.
- Schmitt, L. (2006). Symbolische Gewalt und Habitus-Struktur-Konflikte. Entwurf einer Heuristik zur Analyse und Bearbeitung von Konflikten, CCS Working Papers, 2/2006. <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/11459>. Zugriffen: 11. Sept. 2013.
- Schmitt, L. (2007). Soziale Ungleichheit und Protest. Waschen und Rasieren im Spiegel von Symbolischer Gewalt. *Forschungsjournal NSB*, 20(1), 34–45.
- Schubert, K., & Klein, M. (2011). *Das Politiklexikon*. Bonn: Dietz.
- Scherer, H. (2013). Mediennutzung und soziale Distinktionen. In R. Wiedemann & M. Meyen (Hrsg.). *Pierre Bourdieu und die Kommunikationswissenschaft. Internationale Perspektiven* (S. 100–122). Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. K., Benford, R. D. (1986). Frame alignment processes. Micromobilization and movement participation. *American Sociology Review*, 51(4), 464–481.
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197–217.
- Vegh, S. (2003). Classifying forms of online activism: The case of cyberprotests against the world bank. In M. McCaughey & M. D. Ayers (Hrsg.), *Cyberactivism: Online activism in theory and practice* (S. 71–96). New York: Routledge.
- Wollscheid, S. (2008). *Lesesozialisation in der Familie: Eine Zeitbudgetanalyse zu Lesegeohnheiten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Kristin Siegel B.A.** Kommunikations- und Medienwissenschaft, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Während ihres Auslandsaufenthalts 2011/2012 in Washington D.C. erlebte Siegel die Occupy-Bewegung aus der Nähe mit, was ihr thematisches Interesse an dem Zusammenhang zwischen der Kommunikation von Protesten und ihren Mobilisierungserfolg weckte.

**Florian Thiele B.A.** Angewandte Medienwissenschaft, absolviert seit 2012 den Masterstudiengang Communication Management an der Universität Leipzig. Bereits 2011 beschäftigte er sich auf seinem Blog intensiv mit digitaler Protestkultur am Beispiel von Stuttgart 21. Im Rahmen einer universitären Lehrveranstaltung beschäftigte sich Thiele erneut mit Protest und Akzeptanzkonflikten am Beispiel von Infrastrukturprojekten in Deutschland.

---

# Akzeptanzdebatten in veränderten Medienlandschaften

Anne Linke

---

## Einleitung

Der Begriff des „*Medienwandels*“ hat sich im 21. Jahrhundert zu einem vielzitierten Schlagwort entwickelt. In der wissenschaftlichen Debatte verbindet es sich – ebenso wie in der Praktikerliteratur – mit unzähligen Visionen, Mythen und Erzählungen. Beispielsweise wird die intensive Nutzung des Rundfunks als Ursache für die zunehmende gesellschaftliche Entfremdung angeführt und mit Verweis auf die Kommunikation in Social Media Verknappung und Verfall der deutschen Sprache attestiert. Ganzen Medienformaten wird sogar der drohende Untergang prophezeit. Beschönigend wird beschrieben, dass ehemals passive Rezipienten nun an allen Gesellschaftsbereichen teilhaben können, oder gewarnt, dass durch den Medienwandel Lokalzeitungen vom Aussterben bedroht seien. Selten wird der Medienwandel an sich thematisiert, sondern primär als Aufhänger benutzt. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass allein die Beschreibung dieses Wandels den Rahmen vieler Publikationen sprengen würde. Insgesamt sind die Anwendungskontexte vielgestaltig, die Erklärungskraft scheint unbegrenzt. Vorschnell werden Schlagwörter wie Medienwandel, Globalisierung und Partizipation aneinandergereiht, um die Tragweite der beschriebenen Veränderungen zu betonen oder einen weithin anerkannten Ausgangspunkt für die weitere Argumentation zu schaffen. Um wissenschaftlichen Gütekriterien gerecht zu werden, bedarf es allerdings einer kritischen Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden Sachverhalten.

---

A. Linke (✉)

Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft, Universität Leipzig, Burgstr. 21,  
04109 Leipzig, Deutschland

E-Mail: [anne.linke@uni-leipzig.de](mailto:anne.linke@uni-leipzig.de)

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

G. Bentele et al. (Hrsg.), *Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft*,

DOI 10.1007/978-3-658-06167-8\_6

Mit Hilfe einer mediengeschichtlichen Betrachtung lässt sich dabei systematisch vorgehen. In diesem Beitrag soll jedoch nicht detailliert auf einzelne Medien und den historischen Ablauf ihrer Veränderungen eingegangen, sondern eine Darstellung und generelle Bewertung im Hinblick auf das Thema des Sammelbandes „Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft“ vorgenommen werden. Durch den Bedeutungsanstieg von Medien in der Gesamtgesellschaft und einfache Partizipationsmöglichkeiten ändern sich die Bedingungen für Akzeptanzdebatten, wie im Weiteren dargelegt wird. Deshalb soll der Medienwandel als Einflussgröße auf die in den weiteren Kapiteln diskutierten Themen umrissen werden. Das muss aber selektiert und fokussiert erfolgen, um einen generellen theoretischen Bezugsrahmen und ein überblicksartiges Bild zu erstellen. Die grundlegenden Fragen, mit denen sich dieser Beitrag auseinandersetzt, lauten: Welche generellen Veränderungen bringt der Medienwandel mit sich? Wie sehen die veränderten Medienwelten des 21. Jahrhunderts als Umfeld für gesellschaftliche Akzeptanzdebatten aus?

---

## Strukturwandel der Öffentlichkeit und unidirektionale Massenmedien

Das Mediensystem des 21. Jahrhunderts hat sich parallel mit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung herausgebildet. Castells (2003, S. 2 ff.) beschreibt die Entstehung der Gegenwartsgesellschaft als eine Weiterentwicklung von der Produktionsgesellschaft des 18. Jahrhunderts über Dienstleistungs- und Wissen- zur Informations- bzw. Kommunikationsgesellschaft (vgl. dazu auch Fröhlich 2008, S. 429). Die Entstehung der Massenmedien ist Ergebnis dieser Entwicklungen und hat sie gleichzeitig vorangetrieben. Baecker (2007, S. 7) erläutert, dass jedes neue Medium zu Veränderungsprozessen der Struktur und Kultur von Gesellschaften führt, wenn es von einem großen Bevölkerungsteil benutzt wird. Vor diesem Hintergrund beschreiben Balnaves et al. (2009, S. 12) die Entstehung der Medien- und Kommunikationstechnologie als maßgeblich von vier Revolutionen geprägt:

- a. das griechische Alphabet bzw. das Schreiben,
- b. die Print-Presse,
- c. die Rundfunk-Massenmedien,
- d. die Verbreitung von Computern und von Social Media.

Nach der Etablierung der Schriftsprache stellte im 15. Jahrhundert die Erfindung des modernen *Buchdrucks* durch Johannes Gutenberg einen wichtigen Meilenstein der Medienevolution dar, indem sie die massenhafte Produktion und Verbreitung

von Büchern und anderen Druckerzeugnissen ermöglichte. Schriftstücke konnten günstiger produziert sowie einer breiten gesellschaftlichen Schicht zugänglich gemacht werden. Auch die Entstehung von *regelmäßig erscheinenden Zeitungen* im 17. Jahrhundert bedeuteten eine wichtige Weiterentwicklung:

Mit dem Beginn des maschinell organisierten Drucks von Zeitungen und der damit verbundenen Möglichkeit zur großen Verbreitung entstanden Plattformen für Diskurse unter den Bürgern. Sprecher und Publikum wurden über die Massenmedien verbunden, die Reichweite von Sprechern stieg zugleich durch die massenmediale Verbreitung. (Rhombert 2009, S. 51)

Doch die Entwicklung neuer Medien ist nur eine Seite des Medienwandels. Eine mediengeschichtliche Betrachtung sollte die Veränderung von *Nutzungsmustern*, die Rezipienten-Perspektive, nicht vernachlässigen. Auch diese veränderte sich grundlegend mit der Entstehung weithin zugänglicher Massenmedien. Habermas (1969) beschreibt in „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, wie sich das Diskursverhalten der Bevölkerung und damit das Konzept einer kritischen Öffentlichkeit im Zeitverlauf verändert hat und stellt vier Aspekte besonders heraus:

1. tendenzielle Verschränkung der öffentlichen Sphäre mit dem privaten Bereich,
2. Polarisierung von Sozial- und Intimsphäre,
3. Wandel des Publikums von Kulturräsonanz zum Kulturkonsum,
4. Zerfall der bürgerlichen Öffentlichkeit (Habermas 1969, S. 157 ff.).

Der Autor vollzieht rückblickend nach, wie sich eine moderne bürgerliche Gesellschaft im Wechselspiel zwischen Massenmedien, Bürgern, politischen sowie wirtschaftlichen Akteuren herausbildete. Dies illustriert er am Beispiel von Gesprächskreisen in Cafés und Salons, wo Debatten zwischen ebenbürtigen Akteuren stattfanden (vgl. Habermas 1990, S. 98). Dabei zeigt der Autor sich durchaus auch kritisch und verweist auf die einseitige (unidirektionale) Kommunikation seitens der Massenmedien, die sich an ein eher passives Publikum wendet (vgl. Habermas 1990, S. 355).

Im 20. Jahrhundert wurden durch die Entstehung und Verbreitung des Rundfunks wiederum neue Bedingungen geschaffen. Das *Radio*, als reines Empfangsmedium nicht für Sendeaktivitäten seitens der Rezipienten geeignet, sollte anfänglich v. a. dazu dienen, die Hörer zu bilden und zu unterhalten. Das nutzten die Nationalsozialisten nach ihrer Machtergreifung für ihre einseitig verzerrte Propaganda (vgl. Pater und Schmidt 1998). Nach Kriegsende führte dieser Missbrauch wiederum dazu, dass Kontrollinstanzen installiert und staatsferne Senderkonzepte entwickelt wurden (vgl. Marßolek 2001).

Mit der Einführung des *Fernsehens* in den 30er Jahren kam ein neuer Wettbewerber um die per se begrenzte Aufmerksamkeit der Bevölkerung hinzu. Ende der 1960er Jahre entwickelte sich das Fernsehen zur zentralen Plattform der Informationsvermittlung mit enormer Verbreitung in der Gesellschaft: „Fernsehen erstrahlt im Schein von Neutralität und Fairness, es erweitert das Publikum [...], indem es auch neue Darstellungs- und Präsentationsweisen integriert“ (Rhomberg 2009, S. 57). Einen weiteren Einschnitt stellte die Einführung des Privatfernsehens in den 1980ern dar. Die Vervielfachung der Angebote und die Suche nach Angebotsnischen führten zu Skandalisierung der Berichterstattung und Boulevardisierung der Inhalte. Im Kampf um die Aufmerksamkeit der Zuschauer wurde sich zusehends auf die Nachrichtenfaktoren Negativität und Prominenz sowie auf den Unterhaltungssektor konzentriert (vgl. Rhomberg 2009, S. 58). Der intensivierte intermediale Wettbewerb und steigende Produktionskosten läuteten parallel dazu eine Krise auf dem Zeitungsmarkt ein, die sich in zunehmender Pressekonzentration ausdrückt, wodurch die Verlagszahlen sanken und Ein-Zeitungskreise zunahmen (vgl. Schütz 1995, S. 324).

Insgesamt richten sich Massenmedien als Sender von Informationen und Botschaften primär einseitig (unidirektional) an ein eher passives Publikum. Die Anzahl an Feedbackmöglichkeiten, z. B. mit Hilfe von Leserbriefen oder Höreranrufen, ist begrenzt und relativ aufwendig.

---

## Der Kommunikationsraum Internet und das Partizipationspotenzial von Social Media

Die Sender-Empfänger-Beziehung und die zugrundeliegenden Machtverhältnisse änderten sich mit der Entstehung des *Internets*. So schreibt Habermas (2008, S. 161) in seinem Essay „Ach, Europa“:

Das World Wide Web scheint freilich mit der Internetkommunikation die Schwächen des anonymen und asymmetrischen Charakters der Massenkommunikation auszugleichen, indem es den Wiedereinzug interaktiver und deliberativer Elemente in einem unregulierten Austausch zwischen Partnern zulässt, die virtuell, aber auf gleicher Augenhöhe miteinander kommunizieren.

Diese Einschätzung deutet an, dass der technische Medienwandel sich tiefgründig auf die Kommunikationsbeziehungen in der Gesellschaft auswirken kann. Kritisch zu hinterfragen bleibt, inwiefern angesichts des Bedarfs nach Programmierkenntnissen oder wegen der unterschiedlichen Verbreitung digitaler Zugangswege alle Partner wirklich gleichberechtigt kommunizieren. Außerdem findet der Austausch

z. B. auf den Websites und Online-Präsenzen von Unternehmen und anderen Organisationen nicht unreguliert statt. Sicher ist aber, dass ein neuer virtueller Kommunikationsraum entstanden ist, der „Cyberspace“, in dem räumliche oder zeitliche Grenzen der Öffentlichkeit überwunden werden können (vgl. Bentele und Nothhaft 2010, S. 112; Graham 1999, S. 86 ff.; Miller 2011, S. 61).

Die im Internet stattfindende *Online-Kommunikation* umfasst die „Gesamtheit netzbasierter Kommunikationsdienste, die den einzelnen Kommunikationspartner via Datenleitung potenziell an weitere Partner rückkoppeln und ein ausdifferenziertes Spektrum verschiedenartiger Anwendungen erlauben“ (Rössler 2003, S. 504). Durch die im Netzwerk des Internets verbundenen Computer entsteht ein Quasi-Massenmedium, mit dem verschiedene Kommunikationsmodi möglich sind. Unterschieden werden kann nach:

- Kommunikatoren- und Rezipientenzahl: ein zu eins (1:1), eins zu viele (1:n), viele zu einem (n:1) und viele zu vielen (n:n),
- zeitlicher Dynamik: synchrone und asynchrone Kommunikation,
- Initiierung der Kommunikation: Push- bzw. Pull-Kommunikation (Rössler 2003, S. 506).

Folglich ist das Internet entgegen weitläufiger Bezeichnungen nicht trennscharf als Medium zu verstehen, sondern als ein Bündel verschiedenartiger Plattformen bzw. Kommunikationsmodi (vgl. Döring 2003, S. 125). Diese eröffnen rein technisch betrachtet neues Potenzial für die symmetrische Kommunikation zwischen Kommunikatoren und Rezipienten, indem Rezipienten selber Inhalte ins Netz stellen oder einfach per E-Mail nachfragen können (vgl. Zerfaß und Fietkau 1997, S. 40; Oenicke 1996, S. 64). Sender oder Kommunikatoren können durch die zur Verfügung gestellte Technik immer auch Empfänger oder Rezipienten von Botschaften sein – ein Kreislauf entsteht. Dennoch bedarf es immer noch Programmierkenntnisse und technischer Ausstattung, um an öffentlichen Debatten teilhaben zu können.

Weiter vereinfacht wurde dies durch die Entstehung von *Social Media* mit folgenden Meilensteinen: die erste Nennung von Weblogs (heute Blogs) 1997, die Einführung von RSS (Really Simple Syndication) 1999, von Wikipedia 2001 und MySpace 2003 sowie von Flickr und Facebook 2004, von YouTube 2005 und Twitter 2006 (vgl. Brown 2009, S. 8 ff.). Ab 2004 etablierte sich – ausgehend von der ersten Verwendung durch Tim O'Reilly – der Begriff Web 2.0 für die technischen, ökonomischen und rechtlichen Grundlagen (vgl. Kaplan und Haenlein 2010, S. 60 f.). Die Gesamtheit dieser offenen, interaktiven und partizipativen Dienste, wird als „Social Web“ bezeichnet und die einzelnen Anwendungen als Social Me-



dia (vgl. Zerfaß und Sandhu 2008, S. 285). Der zugrundeliegende Medienwandel drückt sich darin aus, dass sich die Informationsarchitektur verändert, indem bspw. immer mehr Vernetzungen entstehen und sich der Nachrichtenstrom digitalisiert (vgl. Newhagen und Rafaeli 1996, S. 6). Die wichtigsten technischen Trends, die diese Entwicklung vorantreiben, sind:

1. die Konvergenz von Plattformen,
2. die Verkleinerung technischer Geräte,
3. die Einbindung der Geräte in den Alltag/die ständige Erreichbarkeit,
4. kabellose und Breitbandzugänge,
5. das Auslagern von Daten ins Internet („Cloud Computing“) (vgl. van Dijk 2012, S. 59).

Neben den technischen Komponenten spielt ein Aspekt für Social Media eine besonders wichtige Rolle: die *Beziehungsnetzwerke* zwischen verschiedensten Akteuren. Im virtuellen Raum des Social Web müssen Nutzer nicht nur passiv Informationen konsumieren, sondern können diese auch aktiv erstellen, verändern und teilen. Eine große Zahl an Akteuren kann folglich die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung beeinflussen (vgl. Downey und Fenton 2003; Fraas et al. 2012, S. 10 f., 30 ff.; Miller 2011, S. 14 ff.; Neuberger 2007, S. 36; van Dijk 2012, S. 189 ff.). Diese technik-optimistische und normative Sichtweise muss insofern relativiert werden, als dass der Austausch z. T.: in kleinen Nischengruppen stattfindet, sodass Einzelmeinungen aufgrund der immensen Datenflut gar nicht öffentlich sichtbar sind. Das heißt ferner nicht, dass alte *Machtstrukturen*, z. B. die Meinungsführerschaft von Massenmedien, komplett verschwinden. Zum einen werden die klassischen Massenmedien nicht verdrängt, zum anderen nutzen sie gezielt medienkonvergente Formate. Traditionelle Gatekeeper wie Journalisten können ihre Meinungsmacht über z. B. Twitter weiter ausbauen und folglich die öffentliche Meinung prägen. Insbesondere ökonomisch gut aufgestellte Akteure und Organisationen besitzen die notwendigen Ressourcen, um gezielt in umfangreiche und professionelle Social-Media-Kommunikation zu investieren und damit etablierte Vermachtungsprozesse zu replizieren. Das Leitmotiv dahinter ist nicht die Suche nach Dialog oder Partizipation, sondern die eigene Wertschöpfung. Dennoch zeigen die Palmölkrise von Nestlé, der Dawanda-Skandal von Jack-Wolfskin oder die Pandakrise des WWF, dass sich bei Verfehlungen großer Organisationen schnell schlagkräftige Gegenöffentlichkeiten formieren können. Auch neue Meinungsführer, z. B. engagierte Aktivisten, können sich auf Twitter einen großen Follower-Kreis aufbauen und hohe Reichweiten erzielen, was klassische Gatekeeper-Konzepte erweitert.

## Mediatisierung und Medienkultur

Für die Gesellschaften des 21. Jahrhunderts spielen Medien eine wichtige Rolle. Krotz (2007) nennt die heutige Kultur deshalb eine „*Medienkultur*“. Damit bezieht er sich auf die enorme Anzahl an zur Verfügung stehenden Medien, Medienangeboten und Medienfunktionen (vgl. Krotz 2007, S. 33). Der Konkurrenzdruck zwischen den unterschiedlichen Angeboten, die um die Budgets und Aufmerksamkeit der Rezipienten buhlen, steigt mit der Ausdifferenzierung und Spezialisierung. Insbesondere das Internet, wo Filmmaterial und Zeitungsartikel kostenlos zur Verfügung stehen, führt zu einem enormen ökonomischen Druck auf die anderen Medien. Nutzer, die jederzeit umsonst Inhalte nach ihren Bedürfnissen abfragen können, sind weniger gewillt sich an festgelegte Fernsehprogramme zu halten oder für Zeitschriften-Abonnements zu bezahlen. In Bezug auf letzteres wird zwar mit neuen Bezahlmodellen experimentiert, was aber noch keine befriedigenden Lösungen hervorgebracht hat. Dem Wettbewerb um Budgets liegt der noch viel wichtigere Kampf um Aufmerksamkeit der Rezipienten zugrunde. Auch dieser verschiebt sich zugunsten des Internets, welches sich einfach, mobil und personalisiert nutzen lässt. Diesbezüglich ist zwar nicht mit einer Verdrängung der anderen Massenmedien zu rechnen, aber immerhin mit zunehmender Parallelnutzung. Dabei gilt: „Je kompatibler Medien sind, desto eher werden sie parallel genutzt“ (Best und Breunig 2011, S. 16). Während der Fernseher im Hintergrund läuft wird bspw. online geschattet oder während des Zeitungslesens Radio gehört.

*Mediatisierung* ist aber nicht nur ein quantitativer Trend, auch die *Bedeutung der Medien* nimmt immer weiter zu, sowohl für einzelne Menschen als auch für Organisationen als Ganzes (vgl. Krotz 2007, S. 35 ff.; vgl. auch Burkart 2002, S. 179 ff.). Diesbezüglich schlussfolgert Krotz (2007, S. 38), dass sich immer „komplexere mediale Kommunikationsformen“ entwickeln und das zwischenmenschliche Zusammenleben „immer häufiger, länger, in immer mehr Lebensbereichen und bezogen auf immer mehr Themen in Bezug auf Medien“ stattfindet. Diesen Sachverhalt sowie seine sozialen und kulturellen Folgen bezeichnet Krotz als Mediatisierung, die „aber mit dem Internet längst nicht zu Ende“ sei (Krotz 2007).

Die gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen des Bedeutungsanstieges lassen sich zugespitzt wie folgt zusammenfassen:

Cultural expressions are abstracted from history and geography, and become predominantly mediated by electronic communication networks that interact with the audience and by the audience in a diversity of codes and values, ultimately subsumed in a digitized, audiovisual hypertext. Because information and communication circulate primarily through the diversified, yet comprehensive media system, politics

becomes increasingly played out in the space of media. Leadership is personalized, and image-making is power-making. (Castells 2003, S. 507)

Der Bedeutungsanstieg der Medien für die Bevölkerung und ihre Alltagsdurchdringung führen dazu, dass andere gesellschaftliche Teilbereiche, wie z. B. das politische Subsystem, sich den Funktionslogiken der Medien anpassen müssen. Dabei geht es nicht darum, Politik im Beispielsfall allein auf Medieneffekte zu reduzieren und die Relevanz von Werten und Interessen zu verleugnen. Aber um im Wettbewerb bestehen und sich für seine Ziele einsetzen zu können, müssen die Akteure Medien berücksichtigen und gezielt einsetzen. Da Informationen vornehmlich durch die diversen und komplexen Mediankanäle verbreitet werden, finden auch politische Aushandlungsprozesse vermehrt dort statt (vgl. Castells 2003). Castells formuliert diesbezüglich, dass „they exist in the power game through and by the media, in the whole variety of an increasingly diverse media system, which includes computer-mediated communication networks“ (Castells 2003, S. 507). Angesichts des breiten zur Verfügung stehenden Repertoires an Kanälen und Akteuren stellt diese eine weitere Herausforderung für das Werben um Akzeptanz dar. Vor allem der durch das Internet implizierte Druck nach schnellen Reaktionen katalysiert dies weiter.

---

## **Partizipation – zwischen Schlagwort und technischem Potenzial**

Aus einer technischen Perspektive betrachtet, erlauben es die technischen Neuerungen einer breiten Bevölkerungsschicht, auch ohne detaillierte Programmierkenntnisse Online-Inhalte zu verwenden und selbst zu generieren (vgl. Bächle 2006; Brown 2009, S. 84; Ebersbach et al. 2010, S. 288). Das kann sich sowohl auf typische Social-Media-Inhalte beziehen, wie z. B. Blog-Artikel oder Facebook-Kommentare, als auch auf die Kommentierung von online-verfügbaren Inhalten von Zeitungen oder Fernsehsendungen bzw. deren Weiterverbreitung über Empfehlungen. Nutzer finden im Social Web eine enorme Vielfalt an verschiedenen Angeboten vor, von Videoplattformen bis zu sozialen Netzwerken. Durch die Entstehung von Feedbackkanälen stammen viele Beiträge heutzutage von den Nutzern selbst. Bruns (2009, S. 66 f.) nennt dies „*Produztung*“ und zählt vier charakteristische Merkmale auf:

1. offen für Teilnahme oder Bewertung durch die Gemeinschaft,
2. wandelbare Heterarchie, Ad-hoc-Meritokratie,

3. unfertige Artefakte und fortlaufende Prozesse,
4. gemeinschaftliches Eigentum und individueller Verdienst.

Meckel (2008, S. 477) bricht das auf nur drei Aspekte herunter: Partizipation, emergente Vernetzung und Transparenz. Rezipienten werden zu Produzenten und schaffen, verbinden und verschicken sogenannte benutzergenerierte Inhalte oder *User Generated Content (UGC)*. Dies kann sowohl ausführliche Blogartikel umfassen, als auch Kommentare auf Facebook oder selbsterstellte Videos auf YouTube. Hippner und Wilde (2005, S. 441) attestieren in diesem Sinne fünf Merkmale für Social Media:

1. Fokus auf Individuen oder Gruppen,
2. Regelung über Selbstorganisation der Anwender,
3. freiwillige Einbindung der Individuen in Gruppen,
4. Wandel vom Informationskonsumenten zum -produzenten,
5. Relevanz der Struktur von Informationen durch deren Verknüpfung.

Die Technologie fungiert als Treiber für die Medienentwicklungen, indem z. B. Algorithmen und Google als neue Gatekeeper den gesellschaftlichen Informationsfluss beeinflussen. Auch neue Funktionslogiken und Gestaltungsprinzipien der Medieninhalte leiten sich daraus ab, dass z. B. vermehrt Bewegtbilder und nur kurze Texte nachgefragt werden. Sutter und Mehler sehen allerdings ein ambivalentes Bild der Bewertung dieses Medienwandels „zwischen Faszination und Skepsis, hochgesteckten Erwartungen und Vorsicht, kulturoptimistischen und kulturpessimistischen Einstellungen“ (Hippner und Wilde 2005, S. 15).

---

## Folgen für die Konstitution von Öffentlichkeit

Die Entstehung von Medieninnovationen hat im Laufe der Geschichte dazu geführt, dass den Nutzern immer mehr und immer weiter ausdifferenzierte Angebote zur Verfügung stehen. Seine Kulmination hat dieser Prozess in der Entstehung des Internets und Social Media gefunden, welche zugleich einen Strukturwandel der Öffentlichkeit im Cyberspace als Kommunikationsraum mit sich gebracht haben. Durch systemimmanente Feedbackmöglichkeiten wandeln sich bestehende Öffentlichkeiten und neue, globale Öffentlichkeiten entstehen (vgl. Oenicke 1996, S. 64). Pleil (2010, S. 14) grenzt den neuen Kommunikationsraum von der klassischen Medienöffentlichkeit ab und bezeichnet ihn als „*vormedialen Raum*“. Er sieht darin einen „bevölkerten Marktplatz, auf dem ein Issue Bekannte, die sich gerade

begegnen, ins Gespräch bringt. Und womöglich springt das Thema von Grüppchen zu Grüppchen“ (Pleil 2010, S. 14). Diese Entwicklung darf aber nicht zu einseitig als Abschaffen des Bestehenden verstanden werden, sondern als Erweiterung und Verschränkung des Social Web mit den etablierten Medien. Als Konsequenz lassen sich die drei Ebenen der Öffentlichkeit – interpersonale, Versammlungs- oder Themen- und Medienöffentlichkeit – nicht mehr eindeutig trennen (vgl. Pleil 2012, S. 20 f.). Die Veränderungen können beispielhaft am *Agenda-Setting-Prozess* nachvollzogen werden. Viele Themen werden von den Massenmedien aufgegriffen, weil sie im Social Web aufgekommen sind und dann massenmedial verstärkt werden, wodurch sie eine breite Öffentlichkeit erreichen. Ersichtlich wurde das beispielsweise, als die Bilder der Flugzeugnotlandung im Hudson River zuerst im Social Web auftauchten und die klassischen Massenmedien sie dann in ihre Berichterstattung aufnahmen. Auch die Proteste des Arabischen Frühlings wurden ausführlich in Social-Media-Plattformen dokumentiert und kommentiert, dies diente dann den Medien als Informationsquelle.

Oft wird der vormediale Raum allerdings *normativ verzerrt* beschrieben und mit starken Hoffnungen verbunden, z. B. im Hinblick auf Partizipation. Inwiefern der allen Medien inhärente Machtkampf um Deutungshoheiten aber zugunsten der Rezipienten ausfällt, darüber gibt es aufgrund der sich immer noch entwickelnden Sachlage unterschiedliche Ansichten (vgl. Brown 2009, S. 83; Schelske 2006, S. 129 ff.). Einerseits ermöglichen die neuen Medien es beispielsweise Aktivistengruppen, sich im Web frei, ohne die notwendige Vermittlung von Gatekeepern zu artikulieren. Andererseits werden, wie bereits erwähnt, bestehende Machtverhältnisse repliziert. Unternehmen tragen heute z. B. selber zur Meinungsbildung im vormedialen Raum bei, indem sie über Corporate Media, Content Marketing oder anderen Content-Strategien ähnlich wie traditionelle Medien auftreten. In diesem Spannungsfeld finden heute Akzeptanzdebatten statt, z. B. rund um Großprojekte wie Stuttgart 21 oder um Ereignisse wie die Bundestagswahl.

---

## Akzeptanzzuschreibung – Komplexität, Defizite und Dynamiken

Der Medienwandel hat zu einer vielfältigen Landschaft an Medienangeboten geführt, die um Budgets und Aufmerksamkeit konkurrieren. Social Media ersetzen dabei klassische Medien nicht, schaffen aber neue Plattformen für zusätzliche Informationen und vielfältige Meinungen im vormedialen Raum. Diese Vielfalt erhöht die *Komplexität* für gezieltes Werben um Akzeptanz. Klassische Kommunikateure im Sinne gesellschaftlicher Akteure wie z. B. der Kirche oder politischer Par-

teien haben einerseits weiterhin die Chance, selber die öffentliche Kommunikation zu beeinflussen und somit klassische Machtstrukturen zu replizieren. Andererseits ist es ihren Gegnern einfacher, schneller und kostengünstiger möglich, Gegendarstellungen zu veröffentlichen und selber zum Agenda-Setting beizutragen. Hinzu kommen *gestiegene Ansprüche* seitens der Rezipienten, die bspw. gezielt Informationen nachfragen bevor sie Akzeptanz zuschreiben. Auch wird erwartet, dass sich diejenigen, die um Akzeptanz werben, mit kritischen Meinungen und anderen Standpunkten auseinandersetzen. Eine gewisse Nutzeremanzipation drückt sich ferner darin aus, dass diese den *Empfehlungen ihrer Kontakte* und Freunde mehr vertrauen als der strategischen Kommunikation anderer Akteure. Stellt ein Unternehmen z. B. die Vorteile eines Stromtrassenbaus dar, wirkt dies häufig dennoch unglaublicher als die Meinungen anderer Rezipienten, die miteinander im selben Medium „auf Augenhöhe“ kommunizieren. Überdies beschleunigt die schnelle und einfache Kommunikation im Social Web die *Dynamik* von Akzeptanzdebatten in der Gesellschaft. So wurde in nur sehr kurzer Zeit immenser Online-Protest gegen das Projekt Stuttgart 21 organisiert und miteinander vernetzt. An diesem Beispiel lassen sich die Funktionslogiken des Internets gut erkennen. Schnell nahmen die klassischen Medien die Proteste als Thema auf und viele Menschen zog es auf die Straße, um „offline“ zu protestieren.

Für die Zuschreibung von Akzeptanz spielt die Gesamtheit der Medien mit ihren jeweiligen Spezifika und vor dem Hintergrund des intermedialen Wettbewerbs eine wichtige Rolle. Insgesamt ist die Bedeutung der Medien auch für andere gesellschaftliche Bereiche wie Wirtschaft und Politik immens gestiegen, sodass eine Orientierung an deren Gesetzmäßigkeiten immer wichtiger wird. Auch für die Strukturen der Öffentlichkeit hat dies Folgen. Die Entstehung von Social Media treibt den Strukturwandel weiter voran, allerdings wird dies häufig mit überhöhten Erwartungen z. B. hinsichtlich Partizipation und Mitbestimmung beladen. Zwar führen einfache und kostengünstige Publikationsmöglichkeiten dazu, dass immer mehr Akteure den vormedialen Raum beeinflussen können, trotzdem bleiben auch klassische Machtbalancen und Akteure zumindest ansatzweise bestehen. Hier ist zwischen technischem Potenzial und der tatsächlichen Nutzung zu unterscheiden. Dennoch sollten sich vor allem gesellschaftlich etablierte Akteure ihres Akzeptanzdefizites in den Augen vieler Internetnutzer bewusst sein, die lieber auf das Urteil Gleichgesinnter vertrauen. Im Krisenfall können aus diesem Defizit leicht weitere Akzeptanzverluste entstehen, die zudem öffentlich sichtbar, auf lange Zeit nachvollziehbar online dokumentiert werden. In toto legen die Mediennutzung der Zielgruppen und ihre Ansprüche die Rahmenbedingungen fest, wenn bei ihnen um Akzeptanz geworben werden soll. Deshalb ist die Beschäftigung mit dem Wandel

ihrer Mediennutzungsmuster ein wichtiger Ausgangspunkt für strategische Kommunikation in Akzeptanzdebatten.

## Literatur

- Bächle, M. (2006). Social software. *Informatik-Spektrum*, 29(2), 121–124.
- Baecker, D. (2007). *Studien zur nächsten Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Balnaves, M., Donald, S., & Shoesmith, B. (2009). *Media theories and approaches: A global perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bentele, G., & Nothhaft, H. (2010). Strategic communication and the public sphere from a European perspective. *International Journal of Strategic Communication*, 4(2), 93–116.
- Best, S., & Breunig, C. (2011). Parallele und exklusive Mediennutzung: Ergebnisse auf Basis der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation. *Media Perspektiven*, 29(1), 16–35.
- Brown, R. (2009). *Public relations and the social web: How to use social media and Web 2.0 in communications*. London: Kogan Page.
- Bruns, A. (2009). Produktung: Von medialer zu politischer Partizipation. In C. Bieber, M. Eifert, T. Groß, & J. Lamla (Hrsg.), *Interaktiva: Bd. 7. Soziale Netze in der digitalen Welt. Das Internet zwischen egalitärer Teilhabe und ökonomischer Macht* (S. 65–86). Frankfurt a. M.: Campus.
- Burkart, R. (2002). *Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft* (4. Aufl.). Wien: Böhlau.
- Castells, M. (2003). *The internet galaxy: Reflections on the internet, business, and society*. Oxford: OUP.
- Döring, N. (2003). *Sozialpsychologie des Internet: Die Bedeutung des Internet für Kommunikationsprozesse, Identitäten, soziale Beziehungen und Gruppen* (2. Aufl.). Göttingen: Hogrefe.
- Downey, J., & Fenton, N. (2003). New media, counter publicity and the public sphere. *New Media & Society*, 5(2), 185–202.
- Ebersbach, A., Glaser, M., & Heigl, R. (2010). *Social web* (2., überarbeitete Aufl.). Konstanz: UVK.
- Fraas, C., Meier, S., & Pentzold, C. (2012). *Online-Kommunikation: Grundlagen, Praxisfelder und Methoden*. München: Oldenbourg.
- Fröhlich, R. (2008). Die Problematik der PR-Definition(en). In G. Bentele, R. Fröhlich, & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (2., korrigierte und erweiterte Aufl., S. 95–109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Graham, G. (1999). *The internet: A philosophical inquiry*. New York: Taylor & Francis.
- Habermas, J. (1969). *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (4. Aufl.). Neuwied: Politica.
- Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Öffentlichkeit. Mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2008). *Ach, Europa: Kleine politische Schriften XI (Originalauszug)*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hippner, H., & Wilde, T. (2005). Social Software. *Wirtschaftsinformatik*, 47(6), 441–444.

- Kaplan, A. M., & Haenlein, M. (2010). Users of the world, unite! The challenges and opportunities of. *Social Media. Business Horizons*, 53(1), 59–68.
- Krotz, F. (2007). *Mediatisierung: Fallstudien zum Wandel von Kommunikation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MarBolek, I. (2001). Radio in Deutschland 1923–1960. Zur Sozialgeschichte eines Mediums. *Geschichte und Gesellschaft*, 27(2), 207–239.
- Meckel, M. (2008). Unternehmenskommunikation 2.0. In M. Meckel, & B. F. Schmid (Hrsg.), *Unternehmenskommunikation: Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung* (2. Aufl., S. 471–492). Wiesbaden: Gabler.
- Miller, V. (2011). *Understanding digital culture*. Los Angeles: SAGE.
- Neuberger, C. (2007). Interaktivität, Interaktion, Internet. *Publizistik*, 52(1), 33–50.
- Newhagen, J. E., & Rafaeli, S. (1996). Why communication researchers should study the Internet: A dialogue. *Journal of Computer Mediated Communication*, 1(4), 4–13.
- Oenicke, J. (1996). *Online-Marketing: kommerzielle Kommunikation im interaktiven Zeitalter. Absatzwirtschaft/Schriften zum Marketing*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Pater, M., & Schmidt, U. C. (1998). Zuhören und Gehörtwerden 1.: Radio im Nationalsozialismus. Zwischen Lenkung und Ablenkung. Edition Diskord.
- Pleil, T. (2010). Web-Monitoring: Kommunizieren setzt Zuhören voraus. In P. Brauckmann (Hrsg.), *Kommunikationswissenschaft: Web-Monitoring. Gewinnung und Analyse von Daten über das Kommunikationsverhalten im Internet* (S. 11–18). Konstanz: UVK.
- Pleil, T. (2012). Kommunikation in der digitalen Welt. In A. Zerfaß, & T. Pleil (Hrsg.), *Handbuch Online PR* (S. 17–38). Konstanz: UVK.
- Rhomberg, M. (2009). *Politische Kommunikation: Eine Einführung für Politikwissenschaftler*. UTB: Bd. 3143. Paderborn. München: Fink.
- Rössler, P. (2003). Online-Kommunikation. In G. Bentele (Hrsg.), *Studienbücher zur Kommunikations- und Medienwissenschaft. Öffentliche Kommunikation: Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft* (S. 504–522). Wiesbaden: Westdeutscher.
- Schelske, A. (2006). *Soziologie vernetzter Medien: Grundlagen computervermittelter Vergesellschaftung. Interaktive Medien*. München: Oldenbourg.
- Schütz, W. J. (1995). Deutsche Tagespresse 1995. *Media Perspektiven*, 6, 324–336.
- van Dijk, J. A. (2012). *The network society* (3. Aufl.). London: SAGE.
- Zerfaß, A., & Fietkau, K. (1997). *Interaktive Öffentlichkeitsarbeit. Der Einsatz von Internet und Online-Diensten im PR-Management. Diskussionsbeitrag Nr. 89 des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensführung*. Nürnberg: Universität Erlangen-Nürnberg.
- Zerfaß, A., & Sandhu, S. (2008). Interaktive Kommunikation, Social Web und Open Innovation: Herausforderungen und Wirkungen im Unternehmenskontext. In A. Zerfaß, M. Welker, & J. Schmidt (Hrsg.), *Kommunikation, Partizipation und Wirkungen im Social Web* (S. 283–310). Köln: Herbert von Halem.

**Dr. rer. pol. Anne Linke** Studium der Kommunikations- und Medienwissenschaft sowie Soziologie, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kommunikationsmanagement in Politik und Wirtschaft an der Universität Leipzig. Sie forscht zum Thema Online-Kommunikation und Social Media, z. B. im Rahmen der Social Media Governance Studien, und hat ihre Doktorarbeit zum Thema „Management der Online-Kommunikation von Unternehmen“ geschrieben.



---

# Lokale Akzeptanzdiskurse

## Der kommunikative Nahraum als kritische Resonanzfläche bei Infrastrukturprojekten

Felix Krebber

Wenn sich Windparks über Landschaften ausbreiten, Stromtrassen Täler überspannen oder neue Verkehrswege Schneisen durch Bergmassive schlagen, verbinden sich überregionale Fragen von Mobilität oder Energieversorgung in bundesweiter oder europäischer Dimension mit den vor Ort erlebbaren Veränderungen. Besonders im Lokalen entstehen bei Infrastrukturprojekten teils sehr emotionale Diskurse. Der Beitrag zeigt die kommunikativen und medialen Rahmenbedingungen dieser Diskurse in lokalen Kommunikationsräumen auf. Daraus folgernd werden ein Bezugsebenenmodell der Akzeptanzkommunikation entwickelt und Schlussfolgerungen für Akzeptanzmanagement und Akzeptanzkommunikation abgeleitet.

---

### Akzeptanz im Lokalen

Infrastrukturen auszubauen ist auf der einen Seite unverzichtbar in einem Industrieland, das auf eine sichere Energieversorgung und den zügigen Transport von Personen und Waren angewiesen ist. Auf der anderen Seite entsteht aber ein Ungleichgewicht zwischen denjenigen, die von den Maßnahmen profitieren, gegenüber denjenigen, die von den Maßnahmen direkt – etwa durch Wertverlust des Grundstücks – oder indirekt – durch eine Beeinträchtigung des weiteren Lebensumfeldes – betroffen sind. Besonders im Lokalen steigen regelmäßig Unmut und

---

F. Krebber (✉)  
Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft,  
Universität Leipzig, Burgstr. 21, 04109 Leipzig, Deutschland  
E-Mail: felix.krebber@uni-leipzig.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015  
G. Bentele et al. (Hrsg.), *Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft*,  
DOI 10.1007/978-3-658-06167-8\_7

Erregung, wenn sich Infrastrukturprojekte ankündigen, deren gesamtgesellschaftlicher Nutzen von Zumutungen vor Ort überlagert wird. Im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten wird in unserer Zeit so vielfach ihre mangelnde Akzeptanz diskutiert. Bürger hinterfragen Entscheidungen von Politik und Wirtschaft und nehmen sie nicht mehr stillschweigend hin. Besonders relevant wird dies, wenn sich Bürger in ihrem Lebensumfeld betroffen sehen, wie Repräsentativbefragungen zeigen. Während sich bei Projekten überregionaler Bedeutung, die keine konkrete lokale Betroffenheit erzeugen, immerhin 55 % der Befragten für oder gegen ein Projekt engagieren würden, gaben bei lokaler Betroffenheit sogar 86 % der Befragten an, sich einbringen zu wollen (vgl. Hitschfeld 2013). Wird nach tatsächlicher Partizipation gefragt (vgl. TNS Emnid 2012), zeigen die Ergebnisse, dass es vielfach nicht nur bei einem abstrakten Partizipationswunsch bleibt. Der Studie zufolge hat sich gut jeder zweite Deutsche bereits im Zusammenhang mit einem lokalen Infrastrukturprojekt beteiligt (55 %). Häufigste Form ist die Teilnahme an einer Bürgerversammlung (46 %), der Protest (19 %) oder das Engagement innerhalb einer Bürgerinitiative (15 %). Einflussgröße ist der Studie zufolge die Wohnortgröße, da sich Befragte aus Orten mit höchstens 100.000 Einwohnern deutlich häufiger engagierten als jene aus Großstädten (vgl. Hitschfeld 2013).

All diese Partizipationsformen zeigen, dass es einen Wunsch nach Mitbestimmung über die repräsentative Demokratie hinaus gibt. Die legitimatorische Kraft des politischen Systems scheint bei politischen Entscheidungen zusehends eine geringere Rolle zu spielen. Traditionelle Quellen von Legitimation, wie bisher übliche Verfahren der Entscheidungsfindung und Entscheidungsbegründung, die Luhmann (1993) beschreibt, vermögen offenbar immer weniger Wirkung zu entfalten. Vielmehr entsteht das, was Beck (1993) unter „Subpolitik“ versteht: eine „gedoppelte Welt, die sich nicht aufeinander abbilden lässt“, in der die Welt der symbolträchtigen politischen Institutionen der Welt einerseits der politischen Alltagspraxis mit ihren Konflikten, Machtspielen, Instrumenten und Arenen andererseits gegenüberstehe (S. 155). Infrastrukturprojekte erhalten ihre Legitimität also nicht mehr nur durch den Beschluss der politischen Instanzen. Der Vorhabenträger selber wird rechenschaftspflichtig gegenüber der Öffentlichkeit. Er agiert in einem gesellschaftspolitischen Umfeld, in dem der Gestus des „informierten Infragestellens und kompetenten Dagegenseins“ (Lucke 1995, S. 12) das Handeln in vielen gesellschaftlichen Gruppen prägt. Eine bedeutsame Rolle bei der Beförderung von Akzeptanz spielt hier das Kommunikationsmanagement aufseiten des Vorhabenträgers.

## Akzeptanz und Kommunikation

Dem Kommunikationsmanagement, verstanden als Management der Kommunikationsbeziehungen zwischen Organisationen und ihren Bezugsgruppen und damit als „Management durch Kommunikation und Management der Kommunikation“ (Mast 2002, S. 25) wird das Potenzial zugeschrieben, einen „Beitrag zur sozialen Integration [...] durch die Lösung von Zweck und Mittelkonflikten bzw. der Klärung strittiger Situationsdefinitionen und Handlungsinterpretationen im Nahbereich“ (Zerfuß 2010, S. 208) zu leisten. Das Kommunikationsmanagement trägt zur Legitimation der Organisation oder des Unternehmens im gesellschaftspolitischen Umfeld bei (vgl. Zerfuß 2010, S. 282 f.). Gleiches gilt auch für einzelne Projekte. Akzeptanzkommunikation kümmert sich innerhalb des Akzeptanzmanagements um die kommunikativen Anteile der Problemlösung, da Akzeptanzprobleme immer auch (aber nicht nur) *kommunikative* Probleme sind, die auch (aber nicht nur) kommunikativ bearbeitet werden müssen. Nicht selten müssen auch nicht akzeptierte Bestandteile oder Aspekte des Projektes selber verändert werden. Häufig allerdings führen aber nicht etwa technische Fragen, sondern kommunikative Aspekte des Umgangs mit einem Projekt zu Akzeptanzproblemen, wie sich in einer Analyse zur politischen Kommunikation des Projektes „Stuttgart 21“ zeigte (vgl. Krebber et al. 2012). In der Untersuchung wurde deutlich, dass sich negative Vertrauenszuschreibungen in der Medienberichterstattung auf das Kommunikationsverhalten der Akteure bezogen.

Infrastrukturprojekte haben immer eine *lokale* Dimension. Sie werden an konkreten Orten realisiert und tangieren verschiedene Ebenen dieses lokalen Raumes, die im Folgenden näher geschildert werden. Die politische und administrative Ebene des lokalen Raumes ist bei genehmigungsrechtlichen Prozessen, wie Planfeststellungs- oder Raumordnungsverfahren, von Belang. In der Landschaft vollzieht sich das Bauprojekt und auf der gesellschaftlichen Ebene geht es um die Akzeptanz des Projektes. Daher ist die Kenntnis des lokalen Raumes entscheidend für die Beförderung von Akzeptanz bei Infrastrukturprojekten. Zur Konzeption von Strategien im lokalen Raum muss dessen Beschaffenheit in die Projektplanung wie auch in die Projektkommunikation einbezogen werden, da sich Befindlichkeiten in lokalen Räumen auch deutlich unterscheiden können. Ein Einblick in diese Besonderheiten wird im Folgenden vermittelt, indem zunächst auf die Eingrenzung lokaler Räume eingegangen wird, emotionale Aspekte lokaler Räume als Heimat thematisiert, lokale Räume als Kommunikationsräume beschrieben und Implikationen für das Akzeptanzmanagement und die Akzeptanzkommunikation aufgezeigt werden.

## Lokale Kommunikationsräume

Der Blick auf lokale Kommunikationsräume ist wichtig, da sich hier lokale Akzeptanzdiskurse zutragen. Verschiedene Zugänge versuchen das „Lokale“ beziehungsweise „lokale Räume“ definitorisch zu fassen. Lokale Räume sind sehr stark interpretative Konstrukte der in dem Raum lebenden Menschen und geprägt von einer Reihe von Faktoren. Herrmann (1998, S. 23) bietet drei Kategorien für die Bestimmung lokaler Kommunikationsräume an: Erstens die *topografische* Perspektive. Bergketten etwa dominieren Siedlungsverhalten oder Verkehrswege von Menschen und grenzen so Gebiete ein und voneinander ab. Zweitens: Die *territoriale* Perspektive berücksichtigt historisch gewachsene Grenzen von Räumen, etwa durch einstige Fürstentümer. Drittens: Der *juristisch-administrative* Blick fokussiert auf Verwaltungsgrenzen. Politikwissenschaft, Soziologie und Ethnologie nehmen die in dem Raum lebenden Menschen in den Blick. Diese Kategorien lassen sich durch die Determinanten für die Entstehung von Kommunikationsräumen von Ronneberger (1980, S. 158 ff.) erweitern. Prägend für Kommunikationsräume sind ihm zufolge mehrere Faktoren: *Sprache* hält er unter Einbeziehung von Dialekten und Soziolekten auf subnationaler Ebene, ebenso wie Lesefähigkeit, für bedeutsam. *Verkehrs- und Technik-Infrastrukturen* schreibt er ebenfalls eine raumprägende Wirkung zu. Ein weiteres Kriterium ist bei Ronneberger das *Sozialbewusstsein*, das etwa Zugezogene von Einheimischen trennt. Auch *Verwaltungsgrenzen* beschreibt er als Raumdeterminanten. *Organisationen* können ihm zufolge ebenfalls Raumgrenzen konstituieren, etwa kommunale Zweckverbände, Wirtschaftsunternehmen, politische Parteien und mitgliederstarke Interessenverbände. *Massenmedien* schreibt er auch das Potenzial zu, Räume zu prägen (vgl. auch Ronneberger 1990). Dies ist plausibel, denkt man an Raumgrenzen von Verbreitungsgebieten, den regionalen und lokalen Bezug ihrer Themen, sowie an die lokale Identität, die publizistisch befördert werden kann. Unter dem Schlagwort des *Sozialbewusstseins* fasst Ronneberger (1980) „Resultante aus Einstellungen, die sich auf die Interpretation von sozialen Lagen beziehen“ (S. 159) zusammen, wie Beruf, Einkommen, Bildungsgrad oder auch Gemeinsamkeiten des Alters, die ebenfalls Kommunikationsräume bilden. Die starke emotionale Aufladung des lokalen Raumes arbeitet Ronneberger anhand des Faktors *Tradition* heraus. Werte wie Heimat, Sitten und Gebräuche prägen demzufolge das Zusammengehörigkeitsgefühl von Menschen. Bestimmte Begriffe oder gewisse Anspielungen verweisen auf gemeinsam erfahrene Vergangenheit und lassen einen gemeinsamen Bedeutungs- und Bezugsrahmen entstehen.

Lokale Kommunikationsräume werden also von einer Vielzahl von Faktoren geprägt, wenngleich es keine trennscharfe Definition von Räumen geben kann (vgl.

Kurp 1994). Das eine Kriterium gibt es nicht, vielmehr müssen mehrere Faktoren einbezogen werden, wenn ein Kommunikationsraum und ein Adressatenkreis für Kommunikate bestimmt werden soll. Dies muss im Einzelfall und individuell geschehen.

---

## Lokaler Raum als Heimat

Ein eng mit dem lokalen Raum verbundener Aspekt, der im Zusammenhang mit Akzeptanzdiskursen von Bedeutung ist, ist der emotionale und zunächst antiquiert klingende Begriff der Heimat, der im vorigen Absatz bereits anklang. Wie wichtig dieser Heimatbegriff auch und gerade heute ist, zeigt die Tatsache, dass der Freistaat Bayern erst jüngst ein *Heimatministerium* einrichtete, die Rhein-Zeitung ihre Lokalausgaben seit Jahren *Heimatausgaben* nennt. Befragungen der Betroffenen von Infrastrukturmaßnahmen im Kontext der Energiewende zeigen, dass der „Schutz der Heimat“ eines der wesentlichen Motive bei Protesten beispielsweise gegen Windkraftanlagen ist (vgl. Marg et al. 2013): „Sie handeln und wehren sich, um ihre Heimat, ihre Gemeinde, ihr Zuhause, ihren Lebensort zu schützen“ (S. 105). Dabei sind die Betroffenen zumeist gar nicht direkt durch einen Eingriff in die „eigenen vier Wände“ betroffen. Sie leben nicht unter oder über einem Stromkabel oder werden durch den Schlagschatten eines Windrades beeinträchtigt. Vielmehr geht es ihnen um den Eingriff in ihr persönliches Lebensumfeld, das Geborgenheit und Sicherheit vermittelt. Dieses Umfeld wollen sie für sich und die kommenden Generationen bewahren (vgl. Marg et al. 2013). Diese Haltungen sorgen dafür, dass Proteste gegen Infrastrukturprojekte oftmals so emotional aufgeladen sind. Die so verständliche und nachvollziehbare Heimat mit den vielleicht persönlich bekannten Akteuren wird zum Rückzugsort in einer immer komplexer werdenden Welt, deren globalen Prozesse immer undurchschaubarer werden. Hier seien etwa die Globalisierung oder die gesellschaftliche Modernisierung genannt, deren Ursprung bereits in der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts liegt. Bereits zu dieser Zeit haben Menschen die Erfahrung des Verlustes von Heimat und Nahwelt gemacht.

Piepmeier (1990) beschreibt den heutigen Fortschritt als einen Prozess, der die „bestehende Nahwelt problematisiert, auflöst, zerstört“ (S. 95). Mit den ungeheuren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen änderte sich auch der Bezug zum Lebensumfeld. Im Zuge dessen wurde Heimat als „vertraute, unveränderte Nahwelt“ zur „Gegenkategorie“ und zum „Kontrast zu Industrielandschaften“ (Piepmeier 1990). Und noch mehr: Piepmeier (1990) arbeitet Heimat als Gegenentwurf zur komplexen Gesellschaft heraus: „Gegen die Komplexität, und

das heißt oft Undurchschaubarkeit gesellschaftlicher Zusammenhänge, wird Heimat als Nahwelt gefordert. Man wendet sich gegen die beschleunigte Veränderung der gewohnten Umwelt, das heißt, gegen den Verlust der Vertrautheit alltäglicher Lebenswelt“ (S. 96). Doch während die Industrialisierung jedem Einzelnen Kompensation der Härten durch einen steigenden Lebensstandard und die Verheißung von Wohlstand versprach (vgl. Bausinger 1990), fehlt dieses Versprechen Menschen, die heute in ihrem Lebensumfeld von Eingriffen betroffen sind. Mit der Vokabel Heimat „artikuliert sich ein Unbehagen an der Moderne ebenso wie der Anspruch auf eine persönlich gestaltete, vertraute Lebenswelt in einer modernen Gesellschaft“ beschreiben Cremer und Klein (1990, S. 34) das Bedürfnis, das in der Erosion lebensweltlicher Traditionsbestände und dem Verlust sinnstiftender Bindungen und Bezüge seine Ursache finde. Heimat ist aber nicht immer gleich der ursprüngliche Wald oder das malerische Dorf: Heimat ist immer eine gefühlte Kategorie von persönlichem Lebensumfeld. Eingriffe in Heimat sind somit immer auch Eingriffe in den persönlichen Bereich, was hilft, die Betroffenheit bei Eingriffen in als Heimat empfundene Landschaften nachvollziehen zu können.

---

## Medien und Öffentlichkeit im lokalen Raum

Auch Medien wird, wie eingangs beschrieben, raumkonstituierende Kraft zugeschrieben. Hier sind auf der einen Seite journalistische Medien zu nennen, wie auch zunehmend digitale (nichtjournalistische) Medien. Diese Faktoren werden nun erläutert, um die medialen Rahmenbedingungen lokaler Kommunikation zu veranschaulichen.

Journalistische Medien haben eine zentrale Rolle bei der Meinungs- und Willensbildung in der demokratischen Gesellschaft. Besonders im Lokalen kommen den von Burkart (2002) beschriebenen Medienfunktionen, etwa der Herstellung von Öffentlichkeit, der Artikulation der verschiedenen Akteure, der Kritik und Kontrolle oder der Aktivierung zur Partizipation eine besondere Bedeutung zu. Medien fungieren als „Watchdog“ und reflektieren kritisch das Handeln von politischen und wirtschaftlichen Akteuren. Eine Aufgabe, die trotz vielversprechender Projekte von Bürgerjournalismus und im Internet im Wesentlichen professionellen Journalisten in Print-, Hörfunk- und Fernsehmedien vorbehalten ist. Sie verfügen tendenziell eher über genug Zeit, um Vorgänge ausführlich zu recherchieren und aufzubereiten. Medien prägen und bilden die öffentliche Debatte ab, insbesondere im Lokalen. Dabei darf aber der kritische Zustand lokaler Publizistik nicht übersehen werden. So nimmt die Pressekonzentration zu, die Zahl der Ein-Zeitungskreise steigt und die publizistische Konkurrenz vor Ort nimmt ab (vgl. Schütz

2006; BDZV 2011). Zunehmender Kostendruck durch fehlende Anzeigen und sinkende Abonnentenzahlen sowie unzureichende Refinanzierungsmöglichkeiten der Online-Ableger versetzt die personell reduzierten Redaktionen unter Zeitdruck, der weniger Raum für Recherche lässt und sich negativ auf die publizistische Leistungsfähigkeit auswirkt. Partizipative Internetplattformen, die lokale Themen behandeln, stellen eine Vielfalt stiftende Ergänzung dar (vgl. Adam et al. 2010), können aber den professionellen, „klassischen“ Journalismus nicht ersetzen. Die lokalen Medien genießen immer noch einen hohen Stellenwert in der Bevölkerung. Sie sind für die Bürger ganz wesentliche Quelle lokaler Information (vgl. etwa Fink et al. 2010) und spielen in der öffentlichen Debatte und vor allem bei der Themensetzung immer noch eine dominante Rolle. Die lokale Tageszeitung ist Medium der Wahl der Bürger, wenn es um Information zu Infrastrukturprojekten geht. 87 % der Befragten möchten sich über dieses Medium informieren (TNS Emnid 2012)<sup>1</sup>. Dies ist auch in Zeiten der hohen Nutzung sozialer Netzwerke im Internet der Fall. Zwar werden sie in hohem Maße in der Bevölkerung genutzt – 43 % der Internetnutzer sind in privaten Communities wie Facebook unterwegs (Busemann & Gscheidle 2012) – doch haben diese privaten Communities eher unterhaltungs- oder serviceorientierten Charakter. Die Suche nach aktuellen Nachrichten aus Wirtschaft und Politik (7 %) oder die Diskussion über Inhalte aus Zeitungen (4 %) spielen keine nennenswerte Rolle (Busemann und Gscheidle 2012). Die Hoffnung, soziale Netzwerke im Internet konstituierten einen neuen Ort des politischen Rasonnements, scheint sich angesichts der häufig unterhaltungsorientierten Nutzung nicht bewahrheitet zu haben (vgl. auch Imhoff 2012; Machill et al. 2014). Ungeachtet dessen spielen soziale Netzwerke eine Rolle für lokale Kommunikation, wenn auch zunächst eher unpolitisch. So erweisen sich location-based services, also Dienste, die einen Ort mit dazugehörigen Informationen verknüpfen und durch mobile Endgeräte erfahrbar machen, als zunehmend wichtige Anwendung, die jedoch eher für Einkaufstipps oder die persönliche Vernetzung genutzt wird.

Von politischer Relevanz werden die Social Networks, wenn Betroffenheit beim Nutzer entsteht, die Interesse weckt. Das sind neben privaten Informationen aus dem persönlichen Umfeld auch Themen, die Betroffenheit erwecken können. Hier setzen Kampagnenstrategien in den Sozialen Netzwerken an (Social Campaigning), die in Bezug auf lokale Themen die Verteilungsmechanismen des Internets nutzen, um Öffentlichkeit herzustellen (vgl. Xaidialoge und Europa-Universität Viadrina 2012, S. 133). Social Networks haben dabei besonders für lokale

---

<sup>1</sup> Ein bundesweites Online-System wünschen sich 66 % der repräsentativ Befragten, darunter eher die jüngeren, urbaneren Zielgruppen. Informationsveranstaltungen befürworten 56 %, Postwurfsendungen 52 % (TNS Emnid 2012).

Bürgerinitiativen den enormen Vorteil, unabhängig und mit wenig finanziellem und personellem Aufwand eine Internetpräsenz erstellen zu können und Sympathisanten und Aktivisten zu informieren und zu mobilisieren. Auf diese Weise wirken die Medienangebote im Internet auf den lokalen Kommunikationsraum. Sie geben der ohnehin netzwerkartigen Form lokaler Kommunikation (vgl. Haller 2003) eine technische Infrastruktur und sind somit gleichzeitig globale wie auch lokale mediale Infrastruktur.

---

## Ebenen öffentlicher Kommunikation

Nachdem der lokale Raum als Kommunikationsraum beschrieben wurde, stehen nun die unterschiedlichen Ebenen öffentlicher Kommunikation im Vordergrund. So können für Akzeptanzdiskurse verschiedene Bezugsebenen aufgezeigt werden, die zu deren Verständnis beitragen.

Akzeptanzdiskurse bei Infrastrukturprojekten lassen sich idealtypisch mit dem Ebenenmodell von Gerhards und Neidhardt (1990) beschreiben, das als erste Ebene von Öffentlichkeit die Encounter-Ebene kennt, auf der sich Öffentlichkeit als *Kommunikation au trottoir* im persönlichen Gespräch zeigt. Hier etwa ist das Gespräch am Gartenzaun einzuordnen. Öffentliche Veranstaltungen sind eine strukturierte Form von Öffentlichkeit. Exemplarisch genannt seien der Informationsabend der Bürgerinitiative oder der Demonstrationzug. Auf die Ebene der Massenmedien gelangt ein Thema erst durch die journalistische Selektion, die auf Relevanzeinschätzungen beruht. Das Modell kann sowohl für den lokalen Raum angewendet werden, ist aber auch auf eine Region, die nationale Ebene oder theoretisch auch international übertragbar, vorausgesetzt, es gibt durch ein global relevantes Ereignis oder Thema eine internationale Medienöffentlichkeit. Die von Gerhards und Neidhardt beschriebenen Ebenen von Öffentlichkeit lassen jedoch räumliche Bezüge unterbelichtet. So können die Ebenen der Themenöffentlichkeit auch im Regionalen, etwa bei einer Veranstaltung mit dem Einzugsgebiet eines gesamten Bundeslandes oder national mit bundesweitem Teilnehmerkreis übertragen werden. Auch europäische oder globale Veranstaltungen sind denkbar, durch die sich eine europäische oder globale Öffentlichkeit konstituiert. So sei etwa an Europa- oder Weltmeisterschaften im Sport gedacht. Gleiches gilt für die verschiedenen Ebenen der Medien. Regionale Programme wie die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten sind ein Beispiel für eine regionale Öffentlichkeit. Bundesweit erscheinende Tageszeitungen bilden Öffentlichkeit auf einer nationalen Ebene ab.



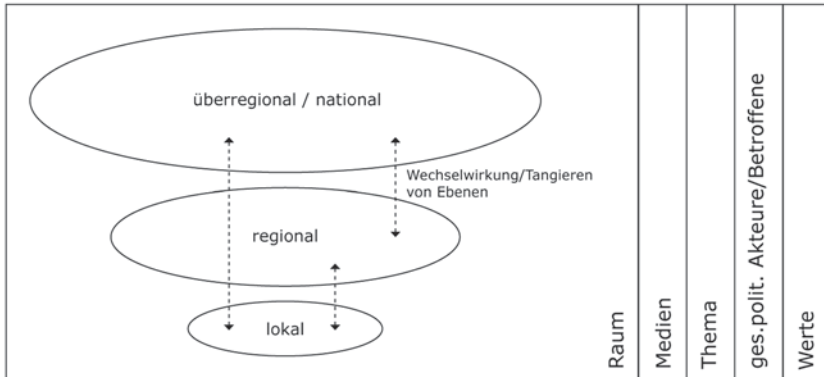
Eder und Kentner (2000, S. 328) bieten eine weitere Kategorie an: diejenige der themenspezifischen Öffentlichkeit, die entsteht, wenn zur gleichen Zeit über gleiche Themen unter gleichen Relevanzgesichtspunkten diskutiert wird. Anhand dieser themenzentrierten Öffentlichkeit wird deutlich, dass über die Ebene von Themen bestimmte Diskurse auch Resonanz auf einer anderen Ebene der Öffentlichkeit erzeugen können. So kann ein zunächst lokal diskutiertes Thema auf der Ebene der Region oder national aufgegriffen werden. Entscheidend ist hier die Relevanz des Themas für die Öffentlichkeit aus Sicht der journalistischen Gatekeeper. Dieser Mechanismus lässt sich auch kampagnenstrategisch nutzen, indem ein bestimmtes lokales Ereignis mit einem überregional bedeutsamen Thema verbunden und somit auf einer einflussreicheren Ebene medialisierter Öffentlichkeit zu platzieren versucht wird. Dies kann der Fall sein, wenn ein lokales Ereignis in einen gemeinsamen Bezugsrahmen (Medienframe) mit einem bereits bestehenden relevanten Medienthema gestellt wird. Hierdurch wird es unter Relevanzgesichtspunkten den an Nachrichtenwerten orientiert selektierenden Journalisten ermöglicht, auch dieses Thema in der Berichterstattung aufzugreifen.

---

## **Kommunikatives Bezugsebenenmodell bei Akzeptanzdiskursen**

Die Überlegungen zu lokalen Kommunikationsräumen und Ebenen von Öffentlichkeit sollten ein Verständnis für die lokalen Bezüge von Akzeptanzdiskursen schaffen. Aufbauend auf diesen Überlegungen wird nun ein Bezugsebenen-Modell entwickelt (vgl. Abb. 1), das die Interdependenz der verschiedenen Bezugsebenen illustriert und einen analytischen Rahmen zur Verortung von Akzeptanzdiskursen anbietet. Es bildet auf der horizontalen Ebene die räumlichen Bezugsebenen ab: lokal, regional und national. Denkbar sind darüber hinaus auch eine europäische oder eine internationale/globale Ebene, die jedoch im Kontext von Infrastrukturprojekten in der Regel nicht von Belang ist.

Ein Infrastrukturprojekt als Projekt und als Thema des Diskurses kann mehrere dieser Ebenen tangieren. Es wird im Lokalen gebaut, kann aber von nationaler Tragweite sein und im europäischen Kontext stehen. So etwa die Erweiterung einer Flughafen-Landebahn. Hier ist die Baumaßnahme von lokalem Ausmaß, die durch die erweiterte Landebahn zunehmende Lärmbelastung regional zu verorten und der Nutzen durch eine höhere Mobilität oder die bessere Abfertigung von Fracht von nationaler und internationaler Bedeutung sein. Anhand dieser Ebenen lassen sich auch die Medien einordnen, die mit ihren Verbreitungsgebieten räumlichen Bezug haben. Hier sei etwa die Lokalzeitung mit einem fest eingegrenzten Verbrei-



**Abb. 1** Bezugsebenenmodell der Akzeptanzkommunikation. (Quelle: Eigene Darstellung)

tungsgebiet genannt. Auch regionale Medien, wie etwa die bereits angesprochenen Landesrundfunkanstalten, lassen sich hierzu in Beziehung setzen. Ebenso bundesweit erscheinende Medien, wie überregionale Tageszeitungen. Medien sind jedoch nicht auf eine bestimmte Ebene festgelegt, da sie mit ihren Themen und adressierten Zielpublika auch andere Ebenen tangieren können. Eine Meldung der Lokalzeitung kann beispielsweise von einer überregionalen Tageszeitung aufgegriffen werden. Das Tangieren mehrerer Ebenen gilt insbesondere für Online-Medien, die sich zwar häufig auch auf ein räumlich eingegrenztes Publikum beziehen, aber technisch auch darüber hinaus empfangbar und bei entsprechender Sprachkenntnis auch rezipierbar sind. Durch ein Themeninteresse und thematische Betroffenheit kann auch auf der Themenebene aus einem zunächst lokal diskutierten und stattfindenden Thema ein nationales Thema werden. Auf Ebene der Akteure finden sich die handelnden Personen ebenso wieder, wie die Betroffenen. Auch sie können auf den verschiedenen Ebene zu lokalisieren sein – Entweder durch das ihnen zugeweilte Einflussgebiet oder eine tatsächliche (z. B. grundstücksmäßige) oder empfundene (z. B. durch Eingriffe in die Heimat) Betroffenheit. Die Bezugsebene der Werte hilft, lokale Besonderheiten in den Blick zu nehmen, da sich wertbezogene Einstellungen, etwa zu dem, was Schutz der Heimat konkret bedeutet, teilweise erheblich unterscheiden können. Verstoßen Projekte gegen Werte bestimmter Zielgruppen, können zunächst gar nicht betroffen scheinende Bevölkerungsgruppen zu Betroffenen werden. Hier sind insbesondere nicht materiell, sondern ideell Betroffene gemeint. Göschel (2013) zeigt dies am Beispiel der „Stuttgart 21“-Gegner auf: „In Konflikten wie dem um ‚Stuttgart 21‘ stehen sich keine verhandelbaren Positionen, sondern historisch geprägte, als Selbstverständlichkeit, als Habitus

ausgeformte, milieuspezifische Identitäten gegenüber. Der Konflikt um eine Sache wird damit, wie in kulturellen Konflikten immer, zu einem Statuskonflikt. Es geht nicht – nur – um einen Bahnhof, es geht darum, welche Werte, Kriterien, Vorstellungen, welche Lebensformen zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt als die verbindlichen, die legitimen, die vernünftigen anerkannt werden sollen“ (S. 150). Auch diese milieuspezifischen, politischen und weltanschaulichen Werthaltungen, die sich auch regional differenzieren können, müssen in die Analyse einbezogen werden<sup>2</sup>.

---

## **Implikationen für Akzeptanzmanagement und Akzeptanzkommunikation**

Was bedeutet die lokale Dimension von Infrastrukturprojekten nun für das Kommunikationsmanagement bei Infrastrukturprojekten? Zunächst wird deutlich, dass nicht nur die „harten Faktoren“, wie technische Aspekte eines Projektes, für die Wahrnehmung und die Bewertung im gesellschaftspolitischen Umfeld bedeutsam sind. Vielmehr sind es auch emotionale und ideelle Aspekte, wie am Beispiel des Heimataspektes aufgezeigt, die eine wichtige Rolle für die Akzeptanz von Projekten spielen. Es zeigt sich zudem, dass sich akzeptanzrelevante Faktoren von Region zu Region unterscheiden können. Die Wahrnehmung von Projekten kann auf Grund regionaler Spezifika an verschiedenen Orten erheblich differieren. Auch die gefühlte Betroffenheit ist unterschiedlich ausgeprägt. Sie kann schon bestehen, wenn ein Projekt einen Kommunikationsraum tangiert, dem sich jemand zugehörig fühlt, und er hierdurch zu einem Betroffenen wird. Entlang welcher Grenzen sich diese Kommunikationsräume konstituieren, ist von Raum zu Raum unterschiedlich und auch individuellen Wahrnehmungen unterworfen. Individuell unterschiedlich sind auch die Befindlichkeiten verschiedener Bevölkerungsgruppen. Der gerade aus der Stadt Zugezogene wird sich kaum wehrlos den Blick ins weite Land vor seinem neuen Eigenheim durch Strommasten verbauen lassen wollen, während der langjährige Dorfbewohner vielleicht den Wandel in einer längeren Traditionslinie betrachten mag und schon so manchen Eingriff in „seinem“ Ort erlebt hat. Wie beschrieben zeigen sich auch regionale Unterschiede. Wird auf einem bewaldeten Hügel im Thüringer Wald ein Windrad gebaut, wird dies als schmerzhafter Einschnitt empfunden. Die gleiche Anlage kann hingegen im Ruhrgebiet, wo die

---

<sup>2</sup> An dieser Stelle werden übergreifende Projekte nur unter Thematisierungsgesichtspunkten referiert. Die Frage, wem gegenüber sie legitimiert werden müssen, die Frage also nach dem Spannungsfeld von Gemeinwohl und hierfür zu erduldenen Beeinträchtigungen ist eine politische und kann an dieser Stelle nur benannt, nicht aber diskutiert werden.

Menschen an Industrie gewöhnt sind, als Sinnbild des Strukturwandels – weg von der mit Ruß durchsetzten Luft vergangener Jahrzehnte hin zu sauberem Strom – interpretiert werden. In wieder anderen Regionen stößt ein und dasselbe Vorhaben aus anderem Grund auf Zustimmung: Dort, wo Arbeitsplätze fehlen und Armut herrscht, rücken ästhetische Gesichtspunkte möglicherweise schnell in den Hintergrund. Hieran zeigt sich deutlich die regionalspezifische Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen für Projekte.

Für Akzeptanzkommunikation kann es also keine generelle Lösung „von der Stange“ geben, vielmehr müssen die kommunikativen Strategien auf die lokalen Besonderheiten und Betroffenenkonstellationen Bezug nehmen. Das macht einen näheren Blick auf die einzelnen Regionen in den im Bezugsebenenmodell der Akzeptanzkommunikation skizzierten Dimensionen erforderlich. Diese Faktoren können in Form einer detaillierten sozialwissenschaftlich fundierten Analyse des lokalen Kommunikationsraumes und seiner spezifischen Erfordernisse eruiert werden. Eine solche Erhebung, die durch Instrumente wie qualitative und quantitative Befragungen oder Gruppendiskussionen realisiert werden kann, vermag einen Überblick über Erwartungen und Wertvorstellungen im jeweiligen Kommunikationsraum zu liefern. Diese müssen dann nicht nur in die Kommunikationsstrategie des Projektträgers, sondern vor allem in der Planung des Projektes Eingang finden, damit das Projekt nachher legitimierbar ist. Kommunikation kann unterstützend wirken, aber nicht alleine zu Akzeptanz führen. Vielmehr muss das Projekt selber *akzeptabel* sein. Was akzeptabel ist, kann regional verschieden sein und muss bereits bei der Konzeption des Projektes klug berücksichtigt werden.

---

## Literatur

- Adam, M., Binder, J., Laatz, E., Lang, A., Gottweiss, T., & Steffens, T. (2010). Bürgermedien im Wandel – Eine qualitative Studie über die Bedeutung von Bürgerrundfunk und partizipativen Internetplattformen als Zugang zur Öffentlichkeit. In Thüringer Landesmedienanstalt TLM. (Hrsg.), *Chancen lokaler Medien*. Berlin: Vistas.
- Bausinger, H. (1990). Heimat in einer offenen Gesellschaft. In W. Cremer (Hrsg.), *Heimat – Band 1: Analysen, Themen, Perspektiven* (S. 76–90). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Beck, U. (1993). *Die Erfindung des Politischen: Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. [BDZV]. (2011). *Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten Auszug aus dem Jahrbuch „Zeitungen 2011/12“*. Berlin: Selbstverlag.
- Burkart, R. (2002). *Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft*. Wien: Böhlau.

- Busemann, K., & Gscheidle, C. (2012). Web 2.0: Habitualisierung der Social Communitys, Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012. *Media Perspektiven*, 30(7–8), 380–390.
- Cremer, W., & Klein, A. (1990). Heimat in der Moderne. In Bundeszentrale für politische Bildung. (Hrsg.), *Heimat*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Eder, K., & Kentner, C. (2000). Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit. In M. Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (S. 306–331). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Fink, C., Friedrich, F., van Geuns-Rosch, T., Krebber, F., & Otto, A. (2010). Der Beitrag von Lokalfernsehen in Thüringen zur publizistischen Vielfalt im kommunikativen Nahraum. In Thüringer Landesmedienanstalt TLM. (Hrsg.), *Chancen lokaler Medien*. Berlin: Vistas.
- Gerhards, J., & Neidhardt, F. (1990). *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Göschel, A. (2013). „Stuttgart 21“: Ein postmoderner Kulturkonflikt. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.) *Stuttgart 21* (S. 149–172). Wiesbaden: Springer.
- Haller, M. (2003). Lokale Kommunikation. In G. Bentele, H.-B. Brosius, & O. Jarren (Hrsg.), *Öffentliche Kommunikation: Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft* (S. 576–589). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hitschfeld, U. (2013). Längsschnittstudie Akzeptanz. [http://www.hitschfeld.de/htdocs/download/Studie\\_Akzeptanz\\_2012\\_2013.pdf](http://www.hitschfeld.de/htdocs/download/Studie_Akzeptanz_2012_2013.pdf). Zugegriff: 5. Jan. 2014.
- Imhof, K. (2012). Public Service versus Human-Interest-Fluten in den Social Media? [http://www.srgssr.ch/fileadmin/PV\\_Imhof\\_HIFluten.pdf](http://www.srgssr.ch/fileadmin/PV_Imhof_HIFluten.pdf). Zugegriff: 5. Jan. 2014.
- Krebber, F., Lukas, A.-K., Möhle, M., Muxfeldt, C., Seiffert, J., & Thurow, K. (2012). Vertrauen und Politik – Eine Fallstudie anhand der Berichterstattung über die Schlichtungsgespräche zu Stuttgart 21 und der Vertrauenszuschreibungen an Politiker und Parteien. In S. Appenzeller, F. Flemming, & L. Küpper (Hrsg.), *Bürgerproteste im Spannungsfeld von Politik und Medien. Beiträge zur 7. Fachtagung des DFPK* (S. 45–64). Berlin: Franke & Timme.
- Kurp, M. (1994). *Lokale Medien und kommunale Eliten: partizipatorische Potentiale des Lokaljournalismus bei Printmedien und Hörfunk in Nordrhein-Westfalen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lucke, D. (1995). *Akzeptanz: Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“*. Opladen: Leske + Budrich.
- Luhmann, N. (1993). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Machill, M., Beiler, U., & Krüger, U. (2014). *Das neue Gesicht der Öffentlichkeit. Wie Facebook und andere soziale Netzwerke die Meinungsbildung verändern*. Düsseldorf: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen.
- Marg, S., Hermann, C., Hambauer, V., & Becké, A. B. (2013). „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“ Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende. In S. Marg, L. Geiges, F. Butzlaff, & F. Walter (Hrsg.), *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie* (S. 9–13). Reinbek: Rowohlt.
- Mast, C. (2002). *Unternehmenskommunikation: ein Leitfadens*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Piepmeyer, R. (1990). Philosophische Aspekte des Heimatbegriffs. In W. Cremer (Hrsg.), *Heimat – Band 1: Analysen, Themen, Perspektiven* (S. 91–108). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Ronneberger, F. (1980). *Kommunikationspolitik II – Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik*. Mainz: Hase und Köhler.
- Ronneberger, F. (1990). Wandel von Raumvorstellungen durch Medienkommunikation. *Publizistik*, 53, 259–266.
- Schütz, W. J. (2006). *Zeitungen in Deutschland: Zeitungsatlas 2004*. Berlin: Vistas.
- TNS Emnid. (2012). Bürgerbeteiligung und Infrastrukturplanung, Management-Report. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-E97A047B-176FEBA7/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_36401\\_36402\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-E97A047B-176FEBA7/bst/xcms_bst_dms_36401_36402_2.pdf). Zugegriff: 17.Dez. 2013.
- Xaidialoge, & Europa-Universität Viadrina. (2012). Internet-Tsunamis. Politische Massen im digitalen Zeitalter. [http://www.internet-tsunamis.de/wp-content/uploads/INTERNET-TSUNAMIS\\_Politische\\_Massen\\_im\\_digitalen\\_Zeitalter\\_\\_v1.2.pdf](http://www.internet-tsunamis.de/wp-content/uploads/INTERNET-TSUNAMIS_Politische_Massen_im_digitalen_Zeitalter__v1.2.pdf). Zugegriff: 6. Aug. 2013.
- Zerfaß, A. (2010). *Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit: Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations* (3., überarbeitete Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Felix Krebber M.A.** Jg. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Kommunikationsmanagement in Politik und Wirtschaft von Prof. Dr. Ansgar Zerfaß am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig. Er studierte Kommunikationswissenschaft, Staatswissenschaften und Communication Management an den Universitäten Erfurt und Leipzig und sammelte berufliche Erfahrungen in den Bereichen Public Relations (Politische Kommunikation und NGO-Kommunikation) und Journalismus (Print, Hörfunk, TV). Seine empirische und konzeptionelle Forschung in den Bereichen Politische Kommunikation und Organisationskommunikation präsentierte er bereits mehrfach auf nationalen und internationalen wissenschaftlichen Konferenzen. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit der kommunikativen Dimension von Akzeptanz bei Infrastrukturprojekten. Das Promotionsvorhaben wird gefördert durch die Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

---

## **Teil II**

# **Akzeptanz der Akteure im öffentlichen Diskurs**

---

# Akzeptanz für Projekte in Wirtschaft und Gesellschaft

Christoph Eichenseer und Uwe Hitschfeld

Im Rahmen der Beschäftigung mit dem Themenkreis „Akzeptanz“ spielen sowohl der gesamtgesellschaftliche Kontext, in dem sich die Debatte dazu vollzieht, als auch die lokalen und regionalen Auseinandersetzungen mit den konkreten Auswirkungen, die Projekte mit sich bringen, eine Rolle. Deutlich wird dies beim Ausbau der deutschen Stromnetze – eine notwendige Folge der neuen deutschen Energiepolitik („Energiewende“), beim Ausstieg aus der Nutzung der Kernkraft und dem Ausbau der erneuerbaren Energien.

Im Folgenden werden Ergebnisse aus einer Längsschnittstudie, in der über zwölf Monate hinweg deutschlandweit über 10.000 Interviews geführt wurden, sowie projektspezifische Erhebungen (siehe „Methode“) zusammengefasst. Mit ihr wird eine stabile, hohe Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement ebenso nachgewiesen, wie das tiefe Misstrauen gegenüber der Informationspolitik von Projektträgern und öffentlicher Verwaltung und dem Zweifel an der Sinnhaftigkeit des eigenen Engagements.

---

C. Eichenseer (✉)  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: [eichenseer@hitschfeld.de](mailto:eichenseer@hitschfeld.de)

U. Hitschfeld  
Hitschfeld Büro für strategische Beratung GmbH, Kickerlingsberg 15, 04155 Leipzig,  
Deutschland  
E-Mail: [info@hitschfeld.de](mailto:info@hitschfeld.de)



Im Zeitraum 2012/13 wurden mit einem einheitlichen Instrumentarium PCE<sup>1</sup> mehrere Netzausbauprojekte in verschiedenen Teilen Deutschlands untersucht. Neben vorhandenen Übereinstimmungen (z. B. bei der deutschlandweit auf hohem Niveau vorhandenen Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement) unterscheiden sich die festgestellten Meinungen und Einschätzungen – trotz des im Wesentlichen gleichen Projekts „Stromleitung“, Untersuchungszeitraums und Methodik – regional zum Teil erheblich.

Für Unternehmen, öffentliche Verwaltungen und Politik ergeben sich aus der Zusammenschau dieser Studien interessante Ansätze für den laufenden gesellschaftlichen Diskurs, die Sicherung von Akzeptanz für die neue deutsche Energiepolitik und die konkrete, strategische Unternehmens- und Projektkommunikation für Leitungsausbauprojekte.

---

## Zur Methodik

Die in diesem Aufsatz präsentierten Ergebnisse entstammen zwei verschiedenen Untersuchungen. Drei projektspezifische, repräsentative Befragungen in einem Korridor von 3-5 km entlang einer bestehenden oder geplanten 380-kV-Trasse:

- 1000 Befragte in einer Region in Südwestdeutschland
- 1000 Befragte in einer ländlichen Region Mitteldeutschlands
- 1000 Befragte im „Speckgürtel“ einer Metropole

Jede Untersuchung ist für sich repräsentativ, liefert aber nur Aussagen zu dem tatsächlich betrachteten Korridor. Verallgemeinerungen oder Übertragungen der Aussagen auf andere Projekte, auch in der gleichen Region, sind nicht möglich. Die Längsschnittstudie wiederum ist repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 18 Jahren (bundesweite Untersuchung). Bei ihr wurden monatlich 1000 Menschen befragt.

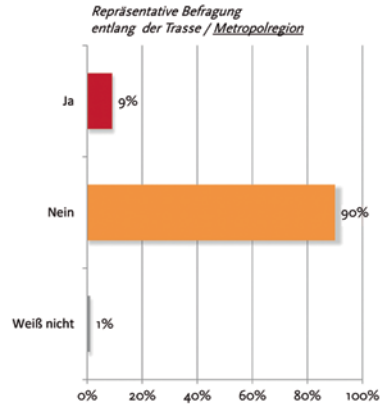
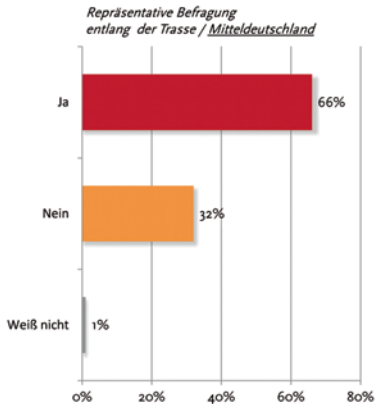
---

<sup>1</sup> Public Consensus Engineering (PCE), weitere Hinweise unter [www.hitschfeld.de](http://www.hitschfeld.de).

Repräsentative Befragung  
entlang der Trasse / Mitteldeutschland bzw. Metropolregion

### Beeinträchtigung

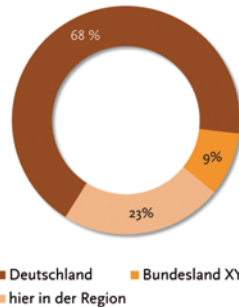
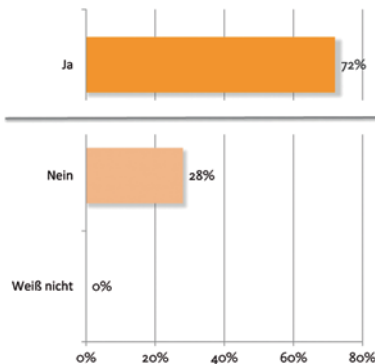
„Fühlen Sie sich durch Hochspannungsmasten oder Freileitungen bei Ihnen in der Region beeinträchtigt?“



Repräsentative Befragung  
entlang der Trasse / Metropolregion

Vom Ausbau der Stromnetze zur Nutzung regenerativer Energien schon gehört?

Ging es dabei um den Ausbau in Deutschland allgemein, im Bundesland XY oder in Ihrer Region?



## Thesen zu fünf Themenkomplexen

1. Jedes Projekt folgt seiner eigenen, lokalspezifischen Logik und muss singular betrachtet werden.

Lokale und regionale Spezifika, Vorprägungen und Erfahrungen führen zu unterschiedlichen Einstellungen und Wahrnehmungen, sogar zu gleichen oder ähnlichen Projekten. Dies zeigt sich exemplarisch an den Fragen nach der gefühlten Beeinträchtigung durch Freileitungen (in der untersuchten Region in Mitteldeutschland standen zu diesem Zeitpunkt noch gar keine Hochspannungsmasten!) oder die Einordnung des Themas in den regionalen oder überregionalen Kontext.

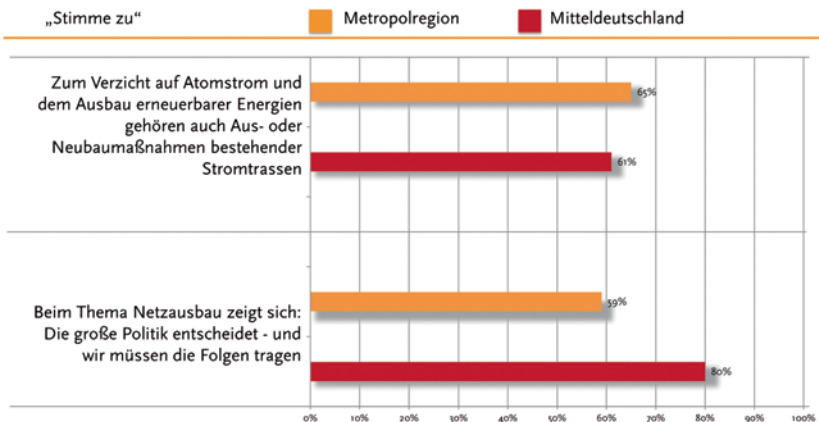
Das muss Auswirkungen auf die Kommunikation von Unternehmen, Behörden und Politik haben. Unsere Erfahrungen zeigen, dass die „Sehnsucht“ – auch – großer Organisationen nach einem einheitlichen Vorgehen, der Weiterführung erprobter und einmal erfolgreicher Rezepte groß ist und der Suche nach projektspezifischen Lösungen intern im Wege steht. Grundsätzlich zeigt sich an dieser Stelle folgender Konflikt: die Notwendigkeit, nach einheitliche Regeln und Standards zu verfahren, und die Notwendigkeit, auf lokale Probleme flexibel und individuell einzugehen.

## 2. Akzeptanz und Entfremdung.

### Bürger haben verstanden - und fühlen sich doch als Opfer

*Repräsentative Befragung  
entlang der Trasse / Metropolregion + Mitteldeutschland*

#### Ansichten zum Thema 380-kV-Leitungsbau



Deutlich ist, dass der Zusammenhang „Energiewende braucht Netzausbau“ gelernt und akzeptiert ist. Dies gilt vor allen Dingen für die nationale Dimension. Ob und wie dieses Thema regionale und lokale Zusammenhänge tangiert, hat bisher nur

eine Minderheit erreicht. Wenn eine nationale Aufgabe lokal und konkret für Bürgerinnen und Bürger in ihrem Lebensraum wird, sind Konflikte vorprogrammiert.

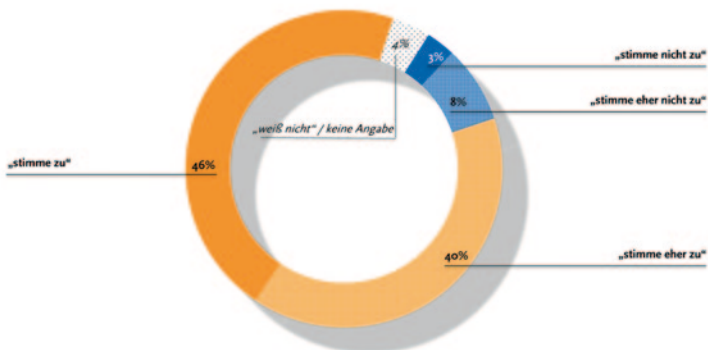
Beim Thema Netzausbau zeigt sich: Auch wenn die politische Meinungsbildung erfolgt, alle notwendigen Akteure vermeindlich mitgewirkt haben oder beteiligt wurden, formal alles korrekt durchgeführt wurde, fühlen sich viele Bürgerinnen und Bürger als Opfer „höherer, politischer Mächte“.

### 3. öffentliches Misstrauen

**Wie kann Kommunikation und Partizipation funktionieren, wenn die Diskussionsgrundlagen angezweifelt werden?**

*Repräsentative Befragung  
bundesweite Untersuchung*

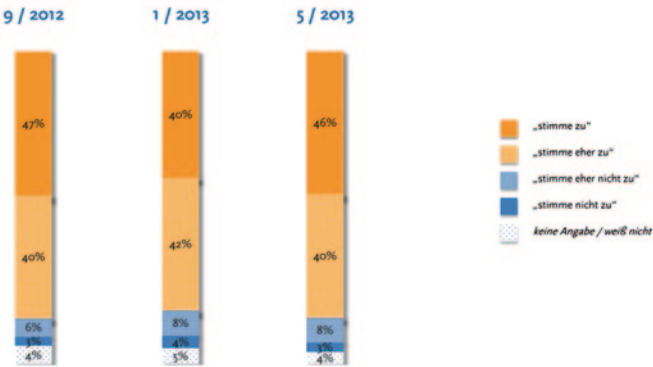
**„Politik, Verwaltung und Unternehmen geben bei solchen Projekten nur so viele Informationen heraus wie unbedingt nötig.“**



Repräsentative Befragung  
bundesweite Untersuchung

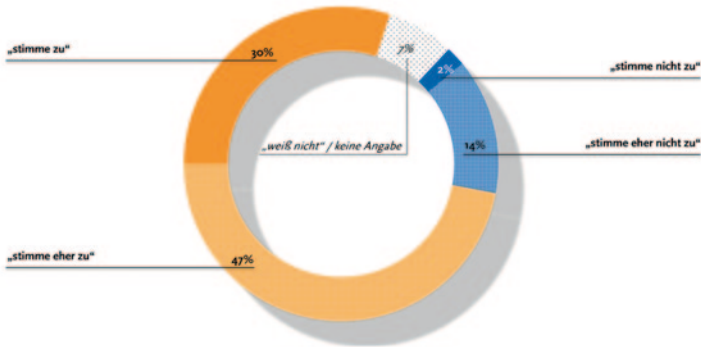
zeitliche Entwicklung

„Politik, Verwaltung und Unternehmen geben bei solchen Projekten nur so viele Informationen heraus wie unbedingt nötig.“



Repräsentative Befragung  
bundesweite Untersuchung

„Den vorgelegten Daten und Prognosen für die Genehmigungsverfahren bei solchen Projekten ist oft nicht zu trauen.“

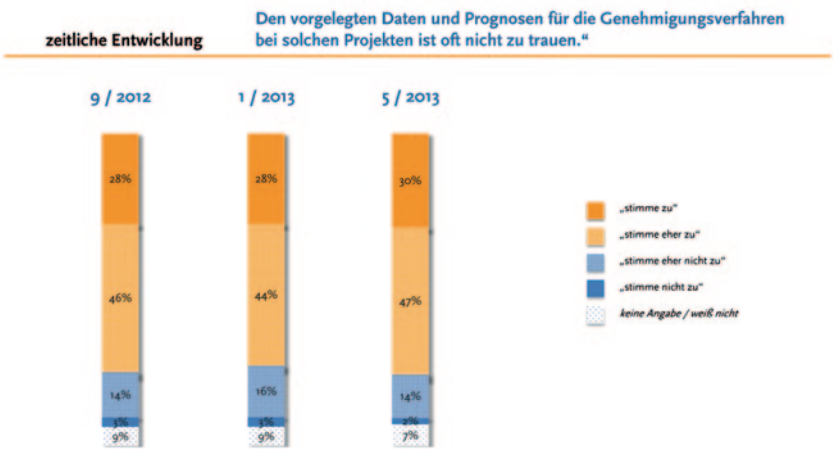


Die dargestellten Aussagen unterstreichen die Dimension des Problems: wie kann man einen Diskurs auf Augenhöhe führen, wenn die Grundlage dafür – das Vertrauen in die Datengrundlage und die Transparenz von Entscheidungsfindungen

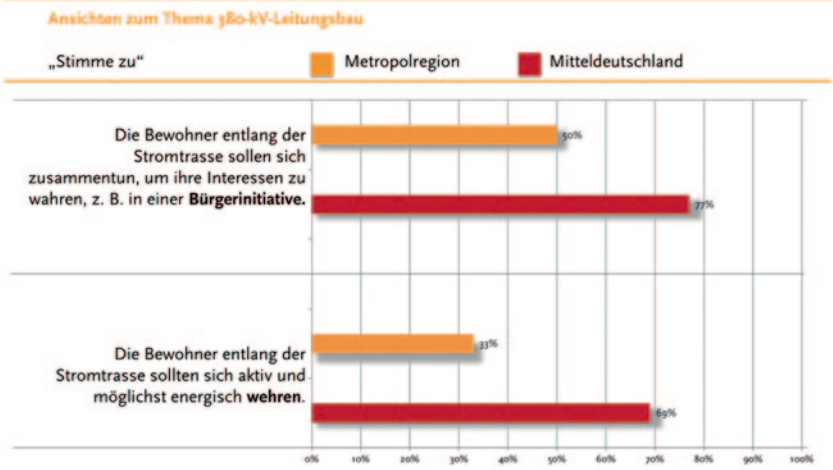
– nicht vorhanden sind. Ist dieser Zweifel im konkreten Projekt mehr als ein taktisches „Totschlagargument“ von Projektgegnern oder eine ernstzunehmende Reaktion der Bürgerschaft auf gemachte Erfahrungen, Lobbyismus und hohe Komplexität des Themas?

4. Sich wehren, was heißt das?

Repräsentative Befragung  
bundesweite Untersuchung



Repräsentative Befragung  
entlang der Trasse / Metropolregion + Mitteldeutschland

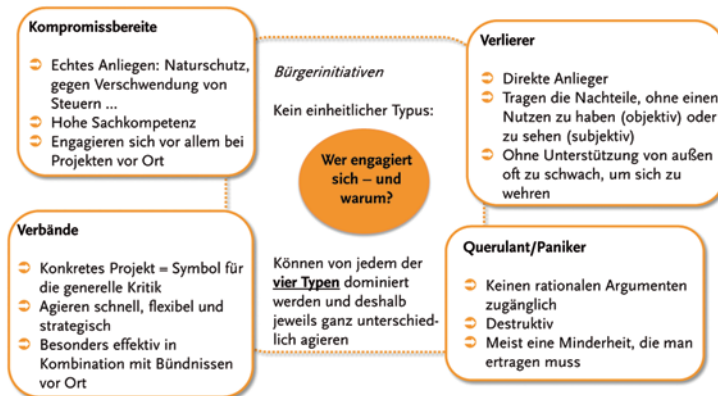


Bürgerschaftliches Engagement ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Ob es ein Potential für Radikalisierung des Engagements gibt, hängt stark vom jeweiligen Projekt, von seiner Vorgeschichte, vom Verhalten des Vorhabenträgers und von den lokalen Rahmenbedingungen ab. Demzufolge sind auch Motivation und Typologie des bürgerschaftlichen Engagements stark von den lokalen Spezifika geprägt.

## 5. Sorge um Gesundheit und Landschaft

Qualitative Tiefeninterviews  
entlang der Trasse / Südwest-Deutschland

### Wie schätzen Meinungsführer engagierte Bürger ein: Eine Typologie



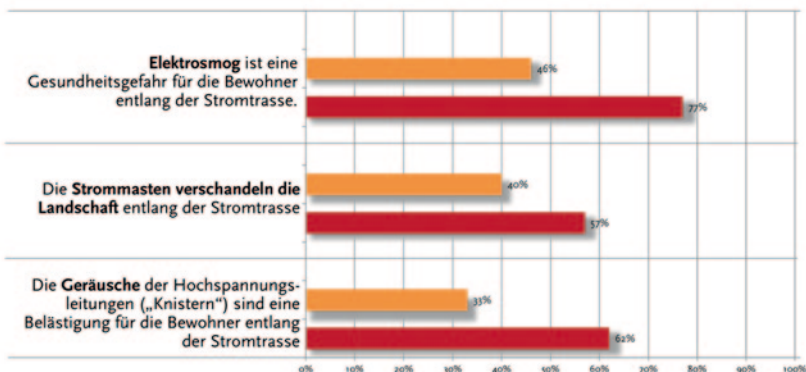
Repräsentative Befragung  
entlang der Trasse / Metropolregion + Mitteldeutschland

### Ansichten zum Thema 380-kV-Leitungsbau

„Stimme zu“

Metropolregion

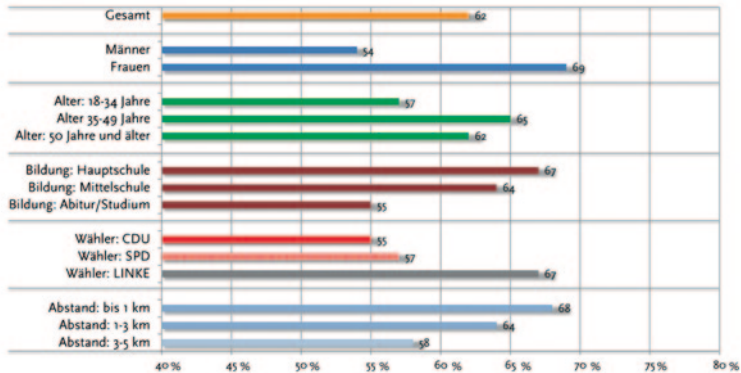
Mitteldeutschland



Repräsentative Befragung  
entlang der Trasse / Mitteldeutschland

### Ansichten zum Thema 380-kV-Leitungsbau „Stimme zu“

**Elektrosmog ist eine Gesundheitsgefahr für die Bewohner entlang der Stromtrasse.**



Die Sorge vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch elektromagnetische Felder ist der Angstmacher Nr. 1 beim Ausbau des deutschen Höchstspannungsnetzes. Besonders Frauen im mittleren Alterssegment (Familie, Kinder!) sowie Menschen mit einer niedrigen formalen Bildung tendieren zu erhöhter Sorge. Der Abstand der Wohnung zur Leitung – also zur Quelle der Angst – spielt dabei nicht die entscheidende Rolle.

Die Bedeutung, die der Inanspruchnahme von Landschaft oder der Lärmbelästigung beigemessen werden, hängt stark vom urbanen Kontext ab: in ländlichen Regionen empfinden Herz („Heimat“) und Verstand („Tourismus“) diese Eingriffe als stärkere Bedrohung als in Industrieregionen („Teil der notwendigen Infrastruktur“).

## Zusammenfassung

Akzeptanz ist schon heute ein wesentlicher Faktor für den Erfolg eines Projektes. Das Erringen und Sichern von Akzeptanz ist dabei nicht die Organisation von Zustimmung, sondern eine sehr grundlegende Verhaltensänderung aller beteiligten Akteure, Unternehmen, Politik, öffentliche Verwaltungen, aber auch der Bürgerinnen und Bürger. Die dafür erforderlichen Ressourcen, wie Zeit, Geld, Know-how,



Sach-, Sozial- und Verfahrenskompetenz, Managementkapazität stehen nicht sofort und ohne weiteres unbegrenzt zur Verfügung. Vielfach müssen sie über längere Zeiträume hinweg ausgebildet und trainiert werden.

Gleichzeitig ist ein sehr individueller Umgang mit den einzelnen Projekten erforderlich, um die „großen Themen“, wie Bürgerbeteiligung, Transparenz und Information und öffentliches Vertrauen in die erlebbare Alltagswirklichkeit der Bevölkerung „herunter zu brechen“ und dadurch Effekte für die Projekte zu erzielen.

Die bisherigen, gerade unter dem Eindruck von Stuttgart 21 und ähnlicher Projekte forcierten Bemühungen von Politik, Unternehmen und Verwaltungen, das eigene Verhalten transparenter zu gestalten, mehr Bürgerbeteiligung zuzulassen und dadurch Vertrauen zurückzugewinnen und die Akzeptanz für das eigene Handeln und Projekte zu verbessern, waren bisher nicht erfolgreich.

Dies und die über lange Untersuchungszeiträume repräsentativ erhobenen stabilen Einstellungen zeigen, dass die Debatte um Akzeptanz, öffentliches Vertrauen, Partizipation und Transparenz kein Modethema von vielen, sondern Ausdruck eines tiefgreifenden Wandels in unserer Gesellschaft ist.

**Christoph Eichenseer** Jg. 1959 ist ausgebildeter Diplomm Kommunikationswirt, arbeitete nach seinem Studium an der HdK Berlin zunächst als Wahlforscher bei Infratest, München, machte sich später als Unternehmensberater im Bereich Kommunikationsanalyse, Kommunikationsstrategie und Realisierung selbständig. Bei Hitschfeld Büro für strategische Beratung ist er federführender Partner für alle Fragen der Marktforschung/Akzeptanzforschung.

**Uwe Hitschfeld** Jg. 1957, Diplomingenieur, geschäftsführender Gesellschafter von Hitschfeld Büro für strategische Beratung, Leipzig. Sichern und Erringen von Akzeptanz gehört zu den Arbeitsschwerpunkten der Unternehmensberatung, die sich mit strategischer Unternehmenskommunikation an den Nahtstellen von Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung beschäftigt. Das Büro veröffentlicht regelmäßig eigene Untersuchungen und Beiträge zu verschiedenen Aspekten der Akzeptanzdebatte. Hitschfeld ist Lehrbeauftragter am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

---

# Legitimitätseinbußen des Staates

## Eine gesellschaftsethische Reflexion

Friedhelm Hengsbach SJ

„Wo die Gerechtigkeit fehlt – was sind die Staaten dann anderes als große Räuberbanden?“ Es mag befremden, in einem Sammelband über die Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft die normativ-ethische Dimension staatlicher Legitimität zu reflektieren. Besteht staatliches Handeln nach dem Ausweis von Bundeskanzlerin Merkel doch zu 80 % darin, auf unmittelbar bedrängende Problemlagen zu reagieren, was ihr von kritischen Zeitgenossen den Vorwurf des politischen „Blaulicht-Alarmismus“ eingetragen hat. Aber auch Finanzminister Schäuble verteidigt ein politisches „Fahren auf Sicht“, weil der Nebel aktueller Ereignisfluten die langfristige Orientierung erschwere. Für Niklas Luhmann würde eine moralische Kommunikation in einer pluralen wertneutralen Gesellschaft nur stören, weil deren funktional ausdifferenzierte Teilsysteme, wie etwa das System staatlichen Handelns, von binären Codes gesteuert werden. Allenfalls für das Rechtssystem sei bei der Reflexion rechtsdogmatischer Fragen ein Restbestand moralischer Kommunikation gestattet. Im Übrigen habe eine ethische Reflexion die Aufgabe, „vor Moral zu warnen“.

Nun leisten sich private Unternehmen vermehrt nach der Bankenkrise eine breit aufgeschwemmte Wertedebatte und tugendethische Reflexionen mit den vier Zaubern: „vision“, „mission“, „values“ und „conduct“. Und der erfolgreiche Spekulant und angesehene Humanist George Soros fordert seit Jahren: „Moral an die Börse!“ Dennoch ist vor einem naheliegenden „individualistischen Fehlschluss“ zu warnen, dass nämlich auf den Verlust staatlicher oder unternehmerischer Glaub-

---

F. Hengsbach SJ (✉)  
Frankfurt am Main, Deutschland

würdigkeit allein mit einer Konversion persönlicher Einstellungen etwa den Tugenden des Vertrauens und der Akzeptanz zu reagieren sei. Wenn also im Folgenden der normative Grundsatz der Gerechtigkeit als Orientierungsmaß staatlichen Handelns genannt wird, soll nicht die persönliche Tugend der Gerechtigkeit, die Gesinnung und das Handeln individueller oder kollektiver Akteure reflektiert werden; vielmehr wird als Gegenstand einer ethischen Reflexion die Gerechtigkeit als Grundnorm politischer Ordnung gewählt. Während für Aristoteles weder der Morgenstern noch der Abendstern so wunderschön seien wie die Gerechtigkeit, hat beispielsweise Friedrich A. von Hayek wiederholt erklärt, das Wort „soziale Gerechtigkeit“ mache für eine Gesellschaft freier Menschen überhaupt keinen Sinn; es sei nichts anderes als eine völlig nichtssagende Formel. Dass angesichts derart extremer Urteile um die inhaltliche Präzisierung der Gerechtigkeit als Leitnorm staatlichen Handelns gestritten wird, darf nicht verwundern.

---

## **Der Anspruch der Gerechtigkeit als Gleichheitsvermutung**

Zu Beginn dieses Jahrhunderts haben führende Vertreter der damaligen Großparteien die deutsche Bevölkerung darüber aufzuklären versucht, dass die herkömmliche Vorstellungen von Gerechtigkeit den neuen Herausforderungen der Globalisierung, des demographischen Wandels und der technischen Entwicklung nicht mehr gewachsen seien. Deshalb gelte es, sich von der Verteilungsgerechtigkeit zu verabschieden. Der neue Name für Gerechtigkeit heiße „Chancengleichheit“ – ein allgemeiner und gleicher Zugang zu Bildungsgütern und zur Beteiligung an der gesellschaftlichen Arbeit. Eine solche Gerechtigkeit sei zeitgemäßer und an die Bedingungen des 21. Jahrhunderts angepasst. Gerechtigkeit dürfe auch nicht mit Gleichheit verwechselt werden. Da die Menschen ungleich begabt, leistungsfähig und leistungswillig sind, sei es ein Gebot der Gerechtigkeit, die unterschiedlichen Talente und Leistungen intensiver anzuerkennen und eine ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen zu fördern, die solange als gerecht zu gelten hat, wie sie persönlich verdient und gesellschaftlich verdienstvoll ist. Zudem käme es für die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft darauf an, dass die vorhandenen Talente und der Leistungswille der Bevölkerung mobilisiert werden. Je gespreizter die Einkommens- und Vermögensverteilung ist, umso größer seien auch das Leistungsniveau und Leistungspotential der Wirtschaft, sodass am Ende für alle mehr verteilt werden kann. Eine solche Gerechtigkeit heiße Leistungsgerechtigkeit. Deren Steuerungsform sei der Markt. Wie die Demokratie als politische Ordnung der Freiheit angesehen wird, so könne die Marktwirtschaft als ökonomische Ordnung der Freiheit und Eigenverantwortung gelten. Deshalb gebühre der Markt- oder

Tauschgerechtigkeit der Vorrang vor der Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit, zumal der Tausch sich auch als Urform menschlicher Beziehungen deuten lasse.

Aus den parteipolitischen Debatten lassen sich drei positive Einsichten für einen präzisen Begriff der Gerechtigkeit gewinnen. *Erstens* ist die Präzisierung das Ergebnis einer gesellschaftlichen Verständigung. In modernen Gesellschaften gibt es nicht eine einzige religiöse oder moralische Klammer des Zusammenhalts und auch keinen externen neutralen Schiedsrichter, dem ein Urteil über das, was gerecht ist, überlassen werden kann. Schon gar nicht kann eine Teilgruppe der Gesellschaft die eigenen Vorstellungen des guten Lebens allen Gesellschaftsmitgliedern verpflichtend vorschreiben. Vielmehr müssen sich die Mitglieder moderner Gesellschaften über das, was gerecht ist, was sie einander schulden, verständigen. *Zweitens* sind normative Grundsätze weder Naturgesetze noch lassen sie sich aus Prämissen ableiten. Vielmehr werden sie kollektiv entworfen, situativ ausgelegt und kreativ angewendet. Sie antworten auf eine Situation, die das kollektive Handeln herausfordert. Und *drittens* ist die Formulierung normativer Grundsätze kein bewusstlos und ohnmächtig ausgelöster Reflex der Anpassung an biologische, ökonomische oder technische Trends. Deshalb bleibt die Wahlmöglichkeit, auf eine Situation alternativ zu reagieren – sich an eine beobachtete gesellschaftliche Polarisierung normativ anzupassen oder darauf mit einem innovativen Gegenentwurf zu antworten. Ein solcher Gegenentwurf ist die Bestimmung der Gerechtigkeit als Gleichheitsvermutung.

Den naheliegenden Einwänden gegen eine solche begriffliche Präzisierung kann mit dem formalen Hinweis auf den empirischen Begriff der Gleichheit begegnet werden. Gleichheit bedeutet nicht Identität: Selbst Zwillinge sind gleich, aber nicht identisch. Gleichheit ist die qualitative Übereinstimmung von Subjekten oder Sachverhalten in einem oder wenigen Merkmalen, während viele andere Merkmale verschieden sind. In welcher Hinsicht sind zwei Subjekte gleich? Hinsichtlich musischer Talente oder technischer Begabung, hinsichtlich der Herkunft aus einer Region oder hinsichtlich ihrer Kleidung. Wenn verhältnismäßige Gleichheit eine erste Auslegung der Gleichheitsvermutung ist, worin liegt der Bezugspunkt der Gleichheit? Während in feudal gegliederten Gesellschaften den Individuen „ein Gleiches“ im Verhältnis zu ihren Talenten, Verdiensten, Funktionen und Positionen innerhalb einer wohlgeordneten Stadt oder Gesellschaft zugeteilt wurde, wird in der Neuzeit das Gleiche – einer kopernikanischen Wende vergleichbar – selbstreferenziell auf das individuelle Subjekt und seine Absicht bezogen, sich als Person selbst zu verwirklichen. Die so als moralische Gleichheit ausgelegte Gleichheitsvermutung besagt, dass jede Person einen moralischen Anspruch darauf hat, vom Standpunkt der Unparteilichkeit und der Allgemeinheit als autonomes Lebewesen mit dem gleichen Respekt behandelt zu werden wie alle anderen. Als Verfahrens-

regel übersetzt lautet der Grundsatz moralischer Gleichheit: Die real existierenden gesellschaftlichen Verhältnisse sind daraufhin zu überprüfen, dass sie vom moralischen Gesichtspunkt aus gerechtfertigt werden können. Gemäß diesem Rechtfertigungsgrundsatz besteht die Gerechtigkeit einer Gesellschaft darin, dass ihre normativen Ansprüche gegenüber jedem von deren Geltung betroffenen Mitglied, vor allem gegenüber den am wenigsten Begünstigten, gerechtfertigt werden können.

Ohne aus dem Grundsatz moralischer Gleichheit direkt und unmittelbar eine Gleichverteilung von gesellschaftlichen Gütern abzuleiten und so in eine gesellschaftliche Moralfalle zu stolpern, kann eine Korrespondenz von moralischer Gleichheit und ausgewogener Güterverteilung aufgewiesen werden – und zwar über den Umweg einer demokratischen Auslegung gleicher Menschenrechte, die zur Verfassungsgrundlage zahlreicher Staaten gehören. Auf diesem Weg ist nicht die geschichtliche Abfolge ihrer Proklamation, sondern die logische Rangfolge der politischen Beteiligungsrechte bedeutsam. Um diese zu sichern, ist sowohl ein gleicher Mindestanteil am Volkseinkommen und Volksvermögen zu gewährleisten, damit niemand von jenen wirtschaftlichen und kulturellen Gütern bzw. gleichen Freiheitsansprüchen ausgeschlossen ist, die für eine konkrete Gesellschaft als unverzichtbar gelten. Diese Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Dass sie respektiert werden, begründet die Legitimität staatlichen Handelns. Welche Einbußen diese inzwischen erfahren hat, soll exemplarisch an fünf Handlungsfeldern aufgezeigt werden.

---

## Postdemokratische Verhältnisse

Unter Politikwissenschaftlern ist seit Beginn dieses Jahrhunderts eine analytische und normative Debatte über das Phänomen „defekter Demokratien“ entstanden. Colin Crouch hat die Deutung der politischen Verhältnisse mit dem Kampfbegriff: „Postdemokratie“ zugespitzt und den Blick dafür geschärft, wie sehr die Verfahren der liberalen repräsentativen Demokratie, nämlich periodische Wahlen, der Wettbewerb der Parteien um die Gunst des Volkes und die parlamentarische Gesetzgebung zwar weiter existieren, aber die direkte Beteiligung des Volkes an den staatlichen Entscheidungen nur noch simuliert oder gar wieder zurückgedrängt wird. Die staatlichen Organe begreifen sich nicht mehr als der neutrale Beobachter im Streit privater Interessen und Hüter des allgemeinen Interesses und verteidigen nur rein verbal noch den Grundsatz gleicher Gerechtigkeit und die unbedingte Achtung der Menschenrechte. Vielmehr verstehen sie sich als Bestandteil eines Verhandlungssystems, dem sie selbst sowie Vertreter der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft als gleichrangige Vetospieler angehören. Sie regieren nicht als Hoheitsträger, sondern

moderieren ein polykorporatives Netzwerk politischer Eliten, innerhalb dessen sie lediglich eine Stellgröße neben anderen bilden. Keiner der politischen Akteure ist die Spinne im Netz, aber auch niemand die Fliege, die gefressen wird. Das Netzwerk umgibt sich mit Sachverständigen und Beratern, mit Kommissionen, runden Tischen und Beauftragten, auf die ein Teil der politischen Verantwortung abgelagert wird.

Innerhalb der staatlichen Organe findet ein konkurrierendes Rollenspiel statt. Die Exekutive entzieht sich der Kontrolle durch das Parlament, indem es Verfahren und Entscheidungen auf die supranationale Ebene verlagert oder die Volksvertreter mit kurzfristigen und angeblich alternativlosen Gesetzesvorlagen unter einen Zeitdruck setzt, der ihnen eine ernsthafte Prüfung und ein ausgewogenes Urteil unmöglich macht. Zudem kontrolliert das Parlament nicht mehr die Regierung, vielmehr wird dessen Debatten zu einem Meinungskampf zwischen den Abgeordneten der Opposition und denen, welche die Position der Regierung vertreten. Wiederholt sind verabschiedete Gesetze unfertig und übereilt durch die Gremien geschleust worden, so dass sie anschließend von den Gerichten verworfen werden. Regierung und Parlament beklagen selbst die langsame Gangart der Verfahren demokratischer Verständigung. Sie wünschen sich das beschleunigte Tempo einer Demokratie, die ein effizientes „Durchregieren“ gestattet, wie sie es bei den hierarchisch strukturierten Wirtschaftsunternehmen vermuten. Wenn nämlich vernünftige Ergebnisse an die Stelle demokratischer Verfahren treten würden, könnten die politischen Ziele schnell und unverfälscht realisiert werden, meinen sie.

Die Parteien werden immer mehr zu Staatsapparaten. Sie schieben sich zunehmend zwischen die parlamentarischen Repräsentanten und das Wahlvolk. Wiederholt präsentieren die Spitzenvertreter von Koalitionsparteien die Ergebnisse parlamentarischer Beratungen oder Kabinettsentscheidungen. Während die Programme der Parteien austauschbar sind, wird deren Profil in der Öffentlichkeit fast ausschließlich von Spitzenkandidaten mit einem Markenzeichen bestimmt. Die Wahlkämpfe werden personalisiert, von Marketingfachleuten entworfen und gelenkt sowie durch Spenden privater Unternehmen finanziert. Der politische Informationswert ihrer Auftritte ist gering, während überschäumende Werbebotschaften dominieren. Die lokalen Parteimitglieder, die sich persönlich für ihre Kandidaten eingesetzt und während des Wahlkampfs Plakate geklebt hatten, führen ein Schattendasein oder werden gar überflüssig.

„Unsere Politik ist vernünftig, richtig und gerecht. Zu ihr gibt es keine Alternative. Sie muss dem Volk nur erklärt und vermittelt werden“. So etwa lässt sich zugespitzt die Selbsteinschätzung einer „postdemokratischen“ politischen Klasse charakterisieren. Einem solchen Verständnis stehen intermediäre, föderale Instanzen, Einrichtungen der Selbstverwaltung und erst recht die aktive Basisbeteiligung

von Bürgerinnen und Bürgern im Weg. Folglich werden Formen direkter Demokratie systematisch zurück gedrängt. Im bürgerlich-konservativen politischen Milieu kursieren gar Überlegungen, einen Rat von Weisen – jenseits des demokratischen Regelwerks – zu etablieren, um sich zeitaufwendigen Parteienstreit und langatmige parlamentarische Debatten zu ersparen. Dass angesichts eines solchen Meinungsklimas der Anteil der Unterschicht sowie die Zahl der Bürgerinnen und Bürger wächst, die den Wahlen fern bleiben, ist nicht verwunderlich.

---

## Finanzdemokratie

Mit diesem Begriff hat Marco Herack den Marktfetischismus des politischen Personals der Bundesrepublik treffen wollen, das damit beschäftigt sei, seine Entscheidungen von der Zustimmung des Marktes, der immer recht habe, abhängig zu machen. Tatsächlich warb die Bundeskanzlerin selbst einmal für eine „marktfähige Demokratie“. Und der Finanzminister bat das Bundesverfassungsgericht, das mündlich über den Europäischen Rettungsschirm und den Fiskalpakt verhandelte, um eine schnelle Entscheidung: „Die Nervosität der Märkte ist groß“.

Bereits zu Beginn des neuen Jahrhunderts hatte der frühere Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Rolf-E. Breuer in einem programmatischen Artikel die Frage gestellt, ob die Finanzmärkte nicht die fünfte Gewalt in der Demokratie seien, weil sie inzwischen eine wichtige Wächterrolle übernommen hätten. Vielleicht wäre es gar nicht so schlecht, wenn die Politik sich ins Schlepptau der Finanzmärkte begäbe. Denn die millionenfachen täglichen Entscheidungen der Anleger könnten den nationalen Regierungen besser als vierjährige Parlamentswahlen signalisieren, was vernünftige Politik sei, nämlich darauf einzuwirken, dass die Löhne moderat ansteigen, Steuern und Abgaben sinken, die Gewerkschaften in Schach gehalten werden und möglichst wenig Umverteilung zustande kommt.

Sowohl die rot-grüne als auch die schwarz-rote Koalition hat politischen Folgen aus der „Stimme der Märkte“ gezogen. Die Regierenden waren stark daran interessiert, den Finanzplatz Deutschland gegenüber London und New York wettbewerbsfähig zu machen. Bereitwillig beschlossen sie Gesetze zur Finanzmarktförderung, die den in Deutschland geltenden rechtlichen bzw. politischen Rahmen den wirtschaftlichen Interessen der Finanzinvestoren anpassten, die Regeln des Börsenhandels lockerten, den Kapitalmarkt liberalisierten und dem Engagement der Finanzinvestoren den Weg bahnten. Hedgefonds und Zweckgesellschaften sowie der Handel mit Derivaten wurden zugelassen. Gewinne, die Banken und Versicherungen aus dem Verkauf ihrer Unternehmensbeteiligungen erzielten, blieben unbesteuert. Die Finanzverwaltung stufte Investmentfonds nicht als „gewerblich“ ein, sondern als „rein vermögensverwaltend“ und ließ sie weitgehend steuerfrei.

Im Vertrauen auf die Informationseffizienz der Finanzmärkte stufte das Finanzministerium die Geschäfte mit innovativen Finanzprodukten und Kreditverbriefungen positiv ein und warb bei der Finanzaufsicht darum, diese mit Augenmaß zu beobachten.

Gemäß diesem finanzdemokratischen Vorspiel haben die Regierenden reagiert, als die Geldvermögensblase 2008 platzte und die Banken einen Notschrei an den Staat richteten. Sie konnten damit rechnen, dass der Staat sie retten und die Folgekosten ihrer hochriskanten Spiele auf die öffentlichen Haushalte abwälzen würde. Erwartungsgemäß hat der Staat die Banken und Gläubiger geschont, die Allgemeinheit dagegen belastet. Weder eine Spurensicherung wurde vorgenommen noch eine geordnete Insolvenz erwogen. Stattdessen wurden den Finanzinstituten Bürgschaften, Kapitalbeteiligungen und die Übernahme vergifteter Wertpapiere zugesagt. Die Zentralbank flutete einen Liquiditätsstrom fast zum Nulltarif ins Bankensystem, damit es sich stabilisiere und saniere. Die liquiden Mittel verblieben in der Finanzsphäre und wurden zu spekulativen Attacken genutzt, um gegen die Kurse von abwertungsverdächtigen Währungen, Staatsanleihen Rohstoffen und Nahrungsmitteln zu wetten.

Die gegenüber den Finanzakteuren nachgiebige Reaktion der Staaten änderte sich nicht, als die Bankenkrise zu einer Krise der öffentlichen Verschuldung peripherer Staaten der Eurozone metastasierte und spekulative Attacken sich gegen die Staatsanleihen dieser Länder richteten, deren Kreditwürdigkeit private Rating-Agenturen auf Grund vor allem monetärer und fiskalischer Kriterien herabgestuft hatten. Die politischen und wirtschaftlichen Eliten in Deutschland wiesen den attackierten Ländern selbst die Verantwortung für die monetären Turbulenzen zu und erklärten sie – moralisch aufgeladen – zu „Defizitsündern“. Sie drohten mit einem Ausschluss solcher Länder aus dem Währungsverbund bzw. damit, solidarische Finanzhilfen zu verweigern. Wiederum wurden eine geordnete Insolvenz tabuisiert und ein Interessenausgleich, der Forderungsverzichte, Umschuldung, Schuldenmoratorium und Schuldenerlass kombiniert, verweigert. Stattdessen wurden mehrere Rettungsschirme aufgespannt, welche die Gläubiger, Banken und Investoren entlastete, die öffentlichen Haushalte und die Allgemeinheit dagegen belastete. Den peripheren Ländern wurden rigide Sparpakete, Schuldenbremsen, konsolidierte Haushalte, Lohnkürzungen und Privatisierungen aufgezwungen, deren Folgen die Lebenslage der unteren Einkommensschichten verschlechterten.

Dass der Brandherd der schwelenden Krise ein konfliktreicher Banken-Staatskomplex ist, wurde eine Zeit lang ebenso wenig erkannt wie das paradoxe Wechselspiel, dass die Verursacher der Krise – Banken und Gläubiger – durch den Staat gerettet werden, indem dieser sich übermäßig verschuldet, und dass die Finanzakteure dem Staat anschließend vorwerfen, die hohe Verschuldung nicht zügig abzubauen, indem er seine Ausgaben, insbesondere die Sozialleistungen, drosselt. Die



Regierenden richten sich wohl in dem Teufelskreis der öffentlichen Verschuldung ein: Der Staat übernimmt weiterhin einen Teil der privaten Schulden, die durch eine ungebremste Kreditvergabe der Banken entstanden waren, die Banken stufen die Kreditwürdigkeit des Staates herab, fordern einen höheren Preis für die Staatsanleihen, wodurch die öffentliche Verschuldung weiter steigt. Daraufhin werden die Haushaltsausgaben gedeckelt, die realwirtschaftliche Tätigkeit stagniert oder schrumpft. Auch Banken geraten dadurch in die Krise, der Staat muss sie retten – und so schließt sich der Kreis. Ob das Engagement der Europäischen Zentralbank die Euro-Staaten rettet? Nicht ohne Risiken gewährt sie dem Bankensystem auf drei Jahre Kredite von 1 Billion € zu einem Zinssatz von 1 %. Zudem leitet sie über den Saldenmechanismus des Europäischen Zentralbanksystems die monetären Überschüsse der Bundesbank, die sich dort auf Grund der Exportlastigkeit der deutschen Wirtschaft angesammelt haben, in die Defizitländer als offiziell „kurzfristige“ Kredite zurück. Und sie kündigt den grenzenlosen Ankauf von Staatsanleihen betroffener Euro-Staaten auf dem Sekundärmarkt an. So praktiziert sie – allerdings ohne parlamentarische Rückendeckung – die Vorstufen einer solidari-schen europäischen Transferunion.

---

## **Wettbewerbsstaat**

Der frühere Bundeskanzler Schröder hatte als wirtschaftspolitisches Ziel für die zweite rot-grüne Legislaturperiode (2001-2005) angegeben, die deutsche Bevölkerung für den globalen Wettbewerb fit zu machen. Mit dieser Absichtserklärung hatte er bereits die Mutation des demokratischen und sozialen Bundesstaates in einen „Wettbewerbsstaat“ angedeutet. Seine Bemerkung zum Start der Agenda 2010 und der Hartz-Gesetze: „Es gibt kein Recht auf Faulheit“ hat dann eine mentale und politische Mobilisierungskampagne entfesselt, die darauf abzielte, alle bisher ungenutzten Ressourcen des Arbeitsvermögens auszuschöpfen und dessen Beschäftigungsfähigkeit herzustellen. Der Staat gebärdet sich in der Rolle eines „Territoriumsunternehmers“, der alles daran setzt, damit sich die Bürgerinnen und Bürger im Standortwettbewerb behaupten und die konkurrierenden Länder besiegen. Seitdem ist die Wettbewerbs- und Exportfähigkeit zum vorrangigen Staatsziel aufgestiegen, das beschleunigtes industriell-wirtschaftliches Wachstum sowie eine Expansion und Intensivierung der Erwerbsarbeit verlangt.

Der frühere Bundespräsident Köhler hatte vor seinem Amtsantritt 2004 Bundeskanzler Schröder und Graf Lambsdorff als zwei geschichtlich herausragende Reformgestalten der Bundesrepublik bezeichnet. Damit wollte er den Zusammenhang hervorheben, dass unter Gerhard Schröder jene arbeitsmarktpolitischen Reformen 2005 gesetzlich verankert worden waren, die Graf Lambsdorff in einem program-

matischen Papier bereits 1982 gefordert hatte. Darin wurde das „Tarifkartell“ der Arbeitgeber und Gewerkschaften für die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland und die Produktionsverlagerungen ins Ausland verantwortlich gemacht, weil diese sich regelmäßig auf überhöhte Arbeitsentgelte einigten, und zwar auf Kosten der Arbeitslosen und der Allgemeinheit. Im Brennpunkt des Papiers standen arbeitsmarkt- und sozialpolitische Einschnitte, welche die angeblichen Verkrustungen des Arbeitsmarkts aufbrechen sollten. Die Lohnforderungen der abhängig Beschäftigten sollten eingedämmt, die Sozialbeiträge gesenkt, der Kündigungsschutz gelockert werden. Tarifverträge seien in betriebsnahe Vereinbarungen zu überführen. Die Lohnstruktur müsse nach unten gespreizt, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall rückgängig gemacht werden. Das Arbeitslosengeld und die übrigen Sozialleistungen sollten gekürzt und Zuzahlungen bei Gesundheitsleistungen auch unteren Einkommensgruppen zugemutet werden.

Die von den Parlamenten beschlossenen angeblichen Reformgesetze der Agenda 2010 und der Hartz-Regelungen haben eine große Zahl atypischer Arbeitsverhältnisse entstehen lassen: unfreiwillige Teilzeitarbeit und Mini-Jobs insbesondere für Frauen, befristete Arbeit, Leiharbeit, Scheinselbständigkeit, prekäre Beschäftigung sogar mit Löhnen an der Armutsgrenze oder darunter, die einem Fünftel aller Beschäftigten, vor allem Frauen und jungen Erwachsenen zugemutet werden. Das Entregelungs- und Privatisierungsfieber der politischen Klasse hat bewirkt, dass sich die Schere der Verteilung von Gewinn- und Lohneinkommen sowie öffentlicher und privater Vermögen seit 2000 dramatisch geöffnet hat. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gesteht 2013 eine wachsende Polarisierung der deutschen Gesellschaft ein.

Der Wettbewerbsstaat wird durch zahlreiche Legenden befeuert. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich beispielsweise das Drohgemälde der Globalisierung als eine deutsche Außenwirtschaft, deren Handel zu mehr als 60% mit hochentwickelten westeuropäischen Ländern betrieben wird und funktionslose Zahlungsbilanzüberschüsse erzeugt. Der demographische Wandel, der brennpunktartig an der höheren Lebenserwartung und an der niedrigen Geburtenrate festgemacht wird, ist seit mehr als hundert Jahren durch steigende Produktivität, einen hohen Beschäftigungsgrad, eine kaufkräftige Nachfrage und ein qualifiziertes Arbeitsvermögen ausgeglichen worden. Diese Komponenten und nicht die biologische Zusammensetzung der Bevölkerung verursachen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Der angeblich aufgekündigte Generationenvertrag wird mit einer diffusen Begrifflichkeit diskutiert. Zwischen einer gegenwärtigen und zukünftigen Generation gibt es keine Verträge. „Generation“ meint in dem problematisierten Zusammenhang zwei oder drei durch die solidarische Absicherung gesellschaftlicher Risiken miteinander verbundene Gruppen, von denen die Gruppe der Erwerbstätigen jene Menge von Gütern und Diensten bereitstellt, die ausreicht, um den eige-

nen Lebensunterhalt zu sichern, als auch den Lebensunterhalt derjenigen, die noch nicht oder nicht mehr erwerbstätig sind. Ähnlich berühren die hohen öffentlichen Schulden und die noch höheren privaten Vermögen nicht in erster Linie ein Generationenverhältnis. Vielmehr entsprechen innerhalb derselben Generation Verbindlichkeiten und Forderungen; Schuldner und Gläubiger einander. Eine der rätselhaftesten Legenden des Wettbewerbsstaats grassiert in den Medien, dass Schröders Agenda 2010 und die Hartz IV-Regeln das gegenwärtige deutsche Jobwunder verursacht hätten. Erstens sind die derzeit unsicheren und niedrig entlohnerten Arbeitsverhältnisse überhaupt nicht wunderbar. Und zweitens ist der Arbeitsmarkt immer ein abgeleiteter Markt, der – wie wiederholt in der Nachkriegsgeschichte – dann in Bewegung gerät, wenn sich die ausländische oder inländische Güternachfrage belebt. Miserable Arbeitsverhältnisse den südeuropäischen Ländern als Krisenbewältigung zu empfehlen, klingt betrügerisch oder fahrlässig.

---

## **Aktivierender Sozialstaat**

Die Funktion des Sozialstaats besteht darin, Bürgerinnen und Bürger gegen gesellschaftliche Risiken abzusichern, deren Eintritt ihnen persönlich nicht zuzurechnen ist. In einer demokratischen Gesellschaft, die markt- und erwerbswirtschaftlich organisiert ist, scheint eines der größten Risiken das Marktrisiko zu sein. Denn auf den Gütermärkten und den so genannten Arbeitsmärkten müssen Menschen sich den schwankenden Bedingungen von Angebot und Nachfrage unterwerfen, obwohl sie alle mit gleicher Würde ausgestattet sind, die keinen Preis hat. Wer Güter nachfragt und nicht über die angemessene Kaufkraft verfügt, hat ebenso wenig eine Chance, sich auf dem Markt als Tauschpartner zu behaupten, wie derjenige, dem ein angemessenes Leistungsvermögen fehlt, das er anbieten könnte. Denn der Markt reagiert ausschließlich auf Signale einer kaufkräftigen Nachfrage und eines einsatzfähigen Leistungsvermögens. Deshalb ist es dem Sozialstaat zu verdanken, dass die Marktrisiken fehlender Kaufkraft und beeinträchtigten Leistungsvermögens, das dem Risiko von Arbeitslosigkeit, schwerer Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Armut ausgeliefert ist, solidarisch und umlagefinanziert abgesichert werden.

Die Erwerbsarbeitsgesellschaft erwartet einerseits von ihren Mitgliedern, dass sie durch eigene Arbeit ihren Lebensunterhalt gewinnen, bevor sie die Hilfe der Gesellschaft in Anspruch nehmen. Andererseits sichert die Gesellschaft ihren Mitgliedern zu, dafür zu sorgen, dass diejenigen, die arbeiten können und wollen, eine Arbeitsgelegenheit finden, die angemessen entlohnt wird, Sicherheit bietet und Sinn stiftet. Zudem garantiert der deutsche Sozialstaat, dass Erwerbstätige im Fall

von Arbeitslosigkeit und im Alter jenen Lebensstandard annähernd aufrecht erhalten können, den sie während ihrer Erwerbsarbeit gewonnen haben, dass sie im Fall einer schweren Krankheit alle erforderlichen Leistungen erhalten, die notwendig sind, ihre Gesundheit wieder herzustellen, und dass sie als Bedürftige einen Rechtsanspruch auf soziale Leistungen haben, die ihnen ein sozio-kulturelles Existenzminimum gewährleisten, damit sie nicht von den Gütern ausgeschlossen sind, die in der Gesellschaft als unverzichtbar gelten. Diese drei Zusagen des sicheren und fürsorgenden Sozialstaats sind von den jeweils Regierenden seit Mitte der 1970er Jahre schrittweise und seit 2005 radikal aufgekündigt worden. Wie konnte es dazu kommen?

Unter dem Regime einer marktradikalen wirtschaftsliberalen Dogmatik, die sich in drei Glaubenssätzen artikuliert, dass man auf die Selbstheilungskräfte der Märkte vertrauen könne, der schlanke Staat der beste aller möglichen Staaten sei und eine Notenbank, welche die Inflation rigoros bekämpft, sonstige wirtschaftspolitische Bemühungen überflüssig mache, hatten bürgerliche Eliten seit Anfang der 1980er Jahre eine Art Feldzug gegen den Sozialstaat entfesselt. Dieser sei angesichts des globalen Wettbewerbs zu teuer, wegen des demographischen Wandels auf Dauer nicht finanzierbar und vor allem fehlgesteuert, weil er die Eigenverantwortung systematisch lähmt. Der Bevölkerung wurde suggeriert, dass insbesondere die solidarischen, umlagefinanzierten Sicherungssysteme im Vergleich mit einer privaten, kapitalgedeckten Vorsorge gegen die Risiken der Armut, des Alters und der Armut weder rentabel genug noch hinreichend demographiefest seien. Folglich sollten in Zukunft alle eine solidarisch steuerfinanzierte Sicherung des Existenzminimums mit einer komfortablen privaten Alters- und Krankenversicherung kombinieren.

Die Regierenden haben sich 2005 dem Druck der wohlhabenden Mehrheit gebeugt und das Verhältnis individueller Anspruchsrechte und sozialstaatlicher Pflichten auf den Kopf gestellt. Bedürftige werden seitdem als Arbeitsuchende definiert und dazu aktiviert, Vorleistungen zu erbringen, bevor sie ihren Rechtsanspruch auf soziale Leistungen einlösen können. Die rot-grüne Koalition hat unter dem Vorwand, den Sozialstaat zu modernisieren, mit der Agenda 2010 und den Hartz-IV Maßnahmen sozial- und arbeitsmarktpolitische Einschnitte beschlossen, die beispiellos sind. Eine Manipulation der Rentenformel und der Einbau eines so genannten Nachhaltigkeitsfaktors bewirkten eine Absenkung der gesetzlichen Rente, die sich in Zukunft dem Niveau einer Fürsorgeleistung an der Armutschwelle nähert. Mit den Gesundheitsreformgesetzen wurden gesetzliche Leistungen gekürzt und den Kranken finanzielle Mehrbelastungen zugemutet. Die Beiträge der Arbeitnehmer zur Krankenversicherung wurden angehoben, die der Arbeitgeber eingefroren. Da diese Anteile Lohnbestandteile sind, kommt dies einer Lohnkürzung gleich.

Die propagierte Modernisierung des Sozialstaats war tatsächlich eine Deformation der solidarischen Sicherungssysteme: Erstens sind gesellschaftliche Risiken wie Arbeitslosigkeit, Altersarmut, schwere Krankheit und Pflegebedürftigkeit sowie – in einer patriarchalen Gesellschaft – die Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht tendenziell individualisiert worden. Zweitens ist die solidarische Absicherung als Reaktion auf gesellschaftliche Risiken tendenziell der privaten Vorsorge überlassen worden. Drittens sind Grundrechtsansprüche etwa auf Arbeit, existenzsichernden Lebensunterhalt und allgemeinen Zugang zu Gesundheitsgütern tendenziell in marktwirtschaftliche Tauschverhältnisse überführt worden. Der angebliche „Umbau“ des Sozialstaats war stets mit einer Rhetorik der Eigenverantwortung und dem Appell zur privaten, steuerlich geförderten Vorsorge verbunden. So ließen sich die politischen Maßnahmen als eine Einladung an Finanzinvestoren und Kapitalgeber verstehen, die Versorgungslücken, die mit dem Abbau des Sozialstaats verbunden sind, kommerziell und rentabel zu schließen. Die Individuen und deren zusätzlich erforderliche private Risikovorsorge wurden damit den Ungewissheiten der Finanzmärkte und dem Mega-Geschäft der Finanzinstitute ausgeliefert.

---

## Kooperative Geisel

Unter der Hegemonie der Finanzmärkte, der Großbanken, Versicherungskonzerne und Investmentfonds hat die Komplizenschaft staatlicher Organe und wirtschaftlicher Eliten weitere gesellschaftliche Funktionsbereiche erfasst. Sie stieß anfangs nur auf geringen Widerstand, weil die Legenden von einer vorteilhaften öffentlich-privaten Partnerschaft einleuchtend klangen. Denn diejenigen, die auf die Selbstheilungskräfte der Märkte vertrauten, konnten im Staatsversagen, etwa geldpolitischen Eingriffen staatlicher Organe, die Ursache wirtschaftlicher Krisen entdecken. Und diejenigen, die ausschließlich privatautonom organisierten Unternehmen betriebswirtschaftliche Kompetenz unterstellten, konnten den Staat für überfordert halten, öffentliche Güter effizient bereit zu stellen.

Aus diesem Vorverständnis vom wirtschaftlichen Versagen des Staates und der Überlegenheit der Privatwirtschaft kam es während der rot-grünen Koalition unter der Bezeichnung „Seitenwechsel“ zu einer intensiven Verflechtung privater und öffentlicher Interessen. Dass die Bertelsmann-Stiftung zur Beratung hinzugezogen wurde, als die Hartz-Gesetze entworfen wurden, dass Banken und Versicherungen versucht haben, das Profil der so genannten Riester-Rente zu beeinflussen, dass die Autoindustrie von der schwarz-roten Koalition eine Abwrackprämie erzwingt und dass ein privates Quasi-Kartell die vom Staat ausgerufene Energiewende auf das Gleis einer zentralen Energiegewinnung setzt, muss nicht den Rahmen des üb-

lichen Lobbyismus sprengen. Aber das Projekt „Seitenwechsel“ hatte eine andere Qualität: Um die Ministerialverwaltung beim Entwurf und der Formulierung komplexer Gesetze und öffentlicher Vergabeverfahren zu unterstützen, sind bis zu fünf Jahre lang etwa hundert externe Mitarbeiter privater Unternehmen in den obersten Bundesbehörden feste Büroräume eingerichtet worden, damit sie den Beamten ihr Fachwissen zur Verfügung stellten. Die konfliktgeladenen Erwägungen der Regierung zur Bankenrettung fanden nicht ohne Konsultation hochrangiger Vertreter der Finanzwirtschaft statt. Die Entwürfe des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes wurden von einer externen Anwaltskanzlei erstellt, die wiederum mit der Deutschen Bank kooperierte. Selbst in einem Bericht des Bundesrechnungshofes wurden vorsichtige Bedenken geäußert, dass angesichts der vorhandenen Kompetenzlücken der staatlichen Verwaltung leicht ein Verhältnis der Abhängigkeit von privaten Interessen habe entstehen können.

Die strukturelle Verflechtung der öffentlichen und privaten Sphäre ist unter den Kanzlern Kohl und Schröder zunehmend zu persönlichen Vorteilsnahmen genutzt worden. Während Graf Lambsdorff sich in eine Spendenaffäre verwickelte und rechtskräftig verurteilt wurde, hat Helmut Kohl in einer vergleichbaren Situation ein persönliches Ehrenwort über den Rang seines Amtseides und geltender Gesetze gestellt. Immer häufiger wechselten Fachminister nach ihrem Ausscheiden aus der Regierung in private Unternehmen jener Branchen, mit denen sie während ihrer Amtszeit zu tun hatten. So wechselte der bayrische Minister Wiesheu in den Aufsichtsrat der Deutschen Bahn, Gerhard Schröder wurde nach seiner Wahlniederlage 2005 Vorsitzender des Aufsichtsrats der Nord Stream Pipeline AG, an der die führende russische Erdgasgesellschaft Gazprom zu 51 % beteiligt ist. Joschka Fischer engagierte sich als politischer Berater beim Energieversorger RWE für den Bau der Nabucco-Pipeline, die Erdgas vom Kaspischen Meer über die Türkei in die EU transportieren soll. Wolfgang Clement ist Vorsitzender des Adecco Institutes zur Erforschung der Arbeit, das vollständig von der Adecco SA abhängig ist, dem global führenden Unternehmen für Zeitarbeit. Walter Riester wechselte 2009 in den Aufsichtsrat von Union Investment, dem größten Anbieter von Riester-Renten-Verträgen. Otto Schily, der sich als Innenminister für biometrische Merkmale in Ausweispapieren stark machte, ist in der Funktion des Aufsichtsratsmitglieds bei Byometric Systems AG gelandet, einem Unternehmen, das biometrische Anwendungen herstellt. In diese insbesondere rot-grüne Geschichte von Seitenwechslern reihen sich nahtlos die politisch-unternehmerischen Karrieren Eckart von Klædens vom Staatsminister im Kanzleramt zur Daimler AG und Ronald Pofallas vom Kanzleramtsminister zur Deutschen Bahn ein.

Die kommerzielle Kontamination der staatlichen Sphäre ist inzwischen auf fast alle staatsnahen Funktionsbereiche der Gesellschaft übertragen worden. Mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 wurden neben den frei gemeinnüt-

zigen Wohlfahrtsverbänden private Anbieter zugelassen. Die Bestrebungen, Einrichtungen der öffentlichen Daseinsfürsorge in privatautonome Unternehmen zu überführen oder unter dem Decknamen der öffentlich-privaten Partnerschaft die Bereitstellung öffentlicher Güter in Privatbetriebe auszulagern, hatte in den 1990er Jahren ein fast leidenschaftliches Privatisierungsfieber auf allen föderalen Ebenen ausgelöst. Die Deutsche Post wurde in drei Privatfirmen zerlegt, der Deutschen Bahn vom staatlichen Eigentümer eine privatrechtliche Rechtsform zugeschnitten und für den Gang an die Börse vorbereitet. Zahlreiche Kommunen verkauften öffentliches Wohneigentum, Verkehrsbetriebe, Entsorgungsanstalten, Wasserwerke und die Energieversorgung. Sie vertrauten den Zusagen privater Unternehmen, die nur selten eingelöst wurden, dass diese für die Bevölkerung bessere Leistungen effizienter und kostengünstiger erbringen würden. Vor allem erblickten sie darin eine Chance, mit den Verkaufserlösen – zumindest kurzfristig – konsolidierte Haushalte ausweisen zu können. Insbesondere im öffentlichen Gesundheitssystem wurden kommerzielle Steuerungsformen eingeführt. Krankenhäuser wurden verpflichtet, sich ein unverwechselbares Profil anzueignen, auf so genannten „Gesundheitsmärkten“ kaufkräftige „Kunden“ zu gewinnen und gemäß betriebswirtschaftlicher Kalkulation die Wertschöpfung und Effizienz zu steigern, vor allem jedoch die Personalkosten zu senken. Im Widerspruch zu ihrem medizinischen und pflegerischen Berufsethos wurde die Arbeit der Ärzte, Pfleger und Schwestern verdichtet und einem rigiden Zeitregime unterworfen. Abteilungen wie Küche, Wäsche und Reinigung mit geringer qualifiziertem Personal wurden ausgelagert. Ähnlich sind Sphären der allgemeinen und beruflichen Bildung, des Hochschulwesens, der Sozialarbeit und der öffentlichen Verwaltung systematisch einem tendenziellen Regime der Kommerzialisierung ausgeliefert worden. Damit wurden Grundrechtsansprüche auf öffentliche Güter wie Gesundheit, Bildung, Wohnung und soziale Sicherung, die unabhängig von der Kaufkraft allen Mitgliedern der Gesellschaft durch die Verfassung garantiert sind, massiv außer Kraft gesetzt und in private Tauschverhältnisse transformiert, die nicht jedem offen stehen.

---

## Resümee

Die Hegemonie der Finanzmärkte und die Dominanz der kommerziellen Dynamik üben verstärkt seit Beginn des neuen Jahrhunderts massiven Druck auf die Richtung und das Tempo staatlicher Entscheidungen aus. Sie verändern das Selbstverständnis staatlicher Organe, denen die normative Orientierung an den Geboten der Verfassung, der Menschenrechte und der Gerechtigkeit als Gleichheitsvermutung zunehmend aus dem Blick gerät. In dem Maße, wie die Souveränität staatlicher

Entscheidungsträger an Grenzen stößt, entsteht ein para-staatliches Netzwerk, in dem staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Eliten politisch relevante Entscheidungen aufeinander abstimmen – weithin unter Ausschluss breiter Bevölkerungsgruppen. Die Abstimmung der öffentlichen und privaten Interessen verläuft in verschiedenen Kanälen etwa der wissenschaftlichen Expertise, Lobbyarbeit, sublimen Drohung, Exit-Option, medialer Agitation, Legendenbildung und gemeinsamer Vorbereitung von Gesetzestexten. Gleichzeitig bleiben jedoch die Verfahren der repräsentativen Demokratie wie ein leeres Gehäuse intakt – Verhältniswahl, Parteiengründung, parlamentarische Rituale und mediale Dauerpräsenz. Die tendenziellen Folgen solcher Veränderungen zeichnen sich ab: die gesellschaftliche Polarisierung nimmt zu, es entsteht ein vertikales Schisma, der Charakter einer kapitalistischen Klassengesellschaft mit den Stellgrößen Vermögen, Bildung, Position und informellen elitären Beziehungen regeneriert sich. Dagegen verbreitet sich in besonders betroffenen Schichten und Milieus die Vorahnung, dass ein Staat, der von wirtschaftlichen Machteliten in Geiselschaft genommen wird, mit dem Ziel, alle gesellschaftlichen Bereiche mit kommerziellen Interessen zu kontaminieren, sein Mandat verfehlt, dem allgemeinen Interesse, nämlich der Gerechtigkeit als Gleichheitsvermutung Geltung zu verschaffen. Diese Legitimitätseinbuße des Staates drückt sich in relativ stabilen Umfragewerten aus, dass gefühlsmäßig die soziale Gerechtigkeit in den letzten Jahren abgenommen habe. Sie wird zudem bestätigt durch Statistiken über eine wachsende Spreizung der Einkommens- und Vermögensverteilung. Und schließlich entlädt sich die „Rückkehr der Gerechtigkeitsfrage“, die ein früherer Bundestagspräsident festzustellen meinte, nach den finanz- und realwirtschaftlichen Turbulenzen während der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts in neuen Formen des zivilen Widerstands, des Protests und offener Rebellion.

---

## Literatur

- Adamek, S. (2009). *Der gekaufte Staat*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Anderson, E. (2000). Warum eigentlich Gleichheit? In A. Krebs (Hrsg.), *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik* (S. 117–171). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Aristoteles. Nikomachische Ethik 1129 b 28 f.
- Asmussen, J. (2006). Verbriefungen aus Sicht des Bundesfinanzministeriums. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 19, 1016–1018.
- Augustinus. *De doctrina christiana*, I, 3.
- Borchert, J. (2013). *Sozialstaatsdämmerung*. München: Riemann.
- Breuer, R.-E. (24. April 2000). Die fünfte Gewalt. *Die Zeit*.
- Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.



- Forst, R. (2007). *Das Recht auf Rechtfertigung: Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gosepath, S. (2004). *Gleiche Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hayek, F. A. v. (1996). *Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus*. Mohr: Tübingen.
- Hengsbach, F. (2008). Gleiche Gerechtigkeit in kapitalistischen Marktwirtschaften. In T. Bausch (Hrsg.), *Normativität und Anwendungsbedingungen einer Wirtschafts- und Unternehmensethik in marktwirtschaftlichen Wettbewerbsstrukturen* (S. 121–158). Münster: LIT.
- Herack, M. (29. August 2012). Politik mit Marktbeteiligung Der Markt hat immer Recht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.
- Hirsch, J. (1995). *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin: Id-Verlag.
- Hockerts, H. G. (2011). *Der deutsche Sozialstaat*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Höffe, O. (2002). Soziale Gerechtigkeit als Tausch. In C. Horn & N. Scarano (Hrsg.), *Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart* (S. 456–465). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Höffe, O. (2005). Soziale Gerechtigkeit: ein Zauberwort. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37, 3–6.
- Kaufmann, F.-X. (1984). Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith. In F.-X. Kaufmann & H.-G. Krüsselberg (Hrsg.), *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith* (S. 158–184). Frankfurt a. M.: Campus-Verlag.
- Keriting, W. (2005). *Kritik der Gleichheit*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Leif, T., & Speth, R. (Hrsg.). (2003). *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1990). *Paradigm lost: Über die ethische Reflexion der Moral. Rede von Niklas Luhmann anlässlich der Verleihung des Hegel-Preises*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Merkel, W., Puhle, H.-J., Croissant, A., Eicher, C., & Thiery, P. (2003). *Defekte Demokratien (Band 1: Theorien)*. Opladen: Leske + Budrich.
- Rügemer, W. (2008). *Privatisierung in Deutschland* (4., erweiterte und aktualisierte Aufl.). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schmidt, S. (2012). *Das Gesetz der Krise. Wie Banken die Politik regieren*. München: Droemer.
- Schröder, G. (2000). Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. *Die Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte*, 47, 200–207.
- Streeck, W. (27. Juli 2012). Ein neuer Kapitalismus? Das Ende der Nachkriegsdemokratie. *Süddeutsche Zeitung*.
- Windolf, P. (Hrsg.). (2005). *Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 45*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

---

**Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach SJ** Jg.1937, Jesuit, Von 1985 bis 2005 Professor für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik an der Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt (M.). 1992 bis 2006 Leiter des Nell-Breuning-Instituts. Veröffentlichungen u. a.: Die andern im Blick. Christliche Gesellschaftsethik in den Zeiten der Globalisierung, Darmstadt 2001; Ein anderer Kapitalismus ist möglich, Bad Homburg 2009; Die Zeit gehört uns. Widerstand gegen das Regime der Beschleunigung, Frankfurt am Main 2013.

---

# Komplexes Problemlösen Über Gemeinsamkeiten im Handlungsumfeld von Managern und Politikern und die Bedeutung von Vertrauen und Akzeptanz

Christian Holzherr

---

## Vorbemerkung

Der folgende Beitrag soll die analytische Sicht auf komplexe Probleme unserer Zeit schärfen, die Logik von Lösungsansätzen charakterisieren und über erkannte Gemeinsamkeiten im Handlungsumfeld von Politikern und Managern Lösungsräume abstecken.

Zunächst wird erläutert, was unter komplexen Problemen zu verstehen ist. Es wird dann begründet, warum bei ihrer Lösung von Politikern und Managern am meisten erwartet wird und welche prinzipiellen Ansätze es dabei gibt. Sodann werden fünf Gemeinsamkeiten im Handlungsumfeld von Politikern und Managern herausgearbeitet. Vor diesem Hintergrund werden zuletzt fünf Stoßrichtungen skizziert für besseres Problemlösen und über die Bedeutung von Vertrauen und Akzeptanz in komplexen Problemsituationen eine Schlussbetrachtung angestellt.

Der Begriff „Manager“ bezeichnet im Weiteren die Mitglieder des obersten Führungsgremiums eines Unternehmens, dessen Handlungsfreiräume z. B. durch das Governance System einer börsennotierten, deutschen Aktiengesellschaft abgesteckt sind. Mit Politikern sind die Mitglieder einer (deutschen) Regierung bezeichnet, die ihrerseits in einem Umfeld handeln, das u. a. durch Wähler, die Öffentlichkeit, Parteien und das Zusammenspiel mit den anderen beiden staatlichen Gewalten bestimmt ist.

---

C. Holzherr (✉)  
Stuttgart, Deutschland  
E-Mail: c-holzherr@t-online.de

## Komplexe Probleme

Die Komplexität eines Problems kann sich an mehreren Dimensionen zeigen: Ein Problem kann in seiner Entstehung – objektiv oder wahrgenommen – komplex sein. Es kann auch komplex sein, was seine Bewertung oder die Einschätzung seiner Auswirkungen angeht. Und es kann schließlich komplex sein hinsichtlich der Frage, wie mit dem Problem umgegangen wird, welche Möglichkeiten es also zu seiner Lösung gibt. Dies verdeutlichen zwei aktuelle Beispiele: die Finanz-/Verschuldungskrise und die Energie-/Klimafrage.

Von der Entstehung her sind beide Probleme komplex, weil es keine eindeutigen Antworten gibt auf das Warum: Warum kam es zur Finanz- oder Verschuldungskrise? Hat Risiko zu wenig gekostet? Ist daran die expansive Geldmengenpolitik schuld? Oder sind es die Kreditnehmer, die ihre Einkommen und die Entwicklung der Immobilienpreise zu positiv eingeschätzt haben? Oder wurden Kreditnehmer von Banken mit kurzfristigen Krediten oder undurchsichtigen Papieren getäuscht?

Haben wir – was die Energie-/Klimafrage angeht – tatsächlich eine echte Erderwärmung, oder lassen wir uns nur von normalen Ausschlägen auf einer ungefährlichen Langfristentwicklung irritieren? Ist der Grund für eine mögliche Erwärmung der CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Menschheit, oder handelt es sich um einen langfristigen Klimaänderungstrend, den es erdgeschichtlich immer gab (vgl. Ameling 2011).

Die beiden genannten Problemstellungen sind aber auch komplex mit Blick auf die Antizipation ihrer möglichen *Auswirkungen*:

Was passiert wirklich, wenn ein Finanzsystem „platzt“ oder der Euro „scheitert“?<sup>1</sup> Was passiert, wenn wirtschaftsstarke Staaten nicht nochmals retten oder ihre Schirme noch weiter verbreitern können, weil sie selbst zu sehr verschuldet sind? Für wen ergeben sich welche Konsequenzen?

Was sind eigentlich die Folgen von ein paar Grad Erderwärmung und für wen? Wie verhält sich die Wahrscheinlichkeit des GAUs CO<sub>2</sub>-freundlicher, nuklearer Energieerzeugung zu derjenigen eines GAUs klimaunfreundlicher Erzeugung, also einer tatsächlich nachhaltigen Erderwärmung durch die Nutzung fossiler Brennstoffe?

Was die dritte Dimension der Komplexität von Problemen angeht – die therapeutische Frage nach dem richtigen Umgang mit ihnen – so fragt sich: Wie ist das richtige Verhältnis zwischen Real- und Finanzsektor in Deutschland, in Europa, in

---

<sup>1</sup> Die Folgenabschätzung der infolge der Finanzkrise getroffenen Maßnahmen wird überwiegend tabuisiert – wer gegen Rettungsschirme ist, ist gegen Europa. Dagegen: „Währungssysteme sind technische Einrichtungen ... sie sind weder für die Ewigkeit angelegt, noch entscheidet sich an ihnen das Schicksal des Menschengeschlechts“ (Plumpe 2011).

der Welt? Wie muss eine Bankenregulierung aussehen, damit wieder „normale“ Kreditvergabe im Sinne von Volumen und risikoorientierten Konditionen entsteht?

Auf der anderen Seite: Wie lässt sich die Energiefrage einer bedrohlich wachsenden Menschheit klimafreundlich, aber auch „moralisch“ lösen in dem Sinne, als auch Menschen in wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen derselbe materielle Standard zugestanden wird, den wir uns selbst leisten?

All diese anspruchsvollen Fragen belegen, in welchen Facetten sich Komplexität darstellt.

---

## **Erwartungen an Manager und Politiker bei der Lösung „komplexer Probleme“ und prinzipielle Lösungsansätze**

Der Umgang mit Problemen verläuft in aller Regel nicht systematisch entlang der Dimensionen ihrer Komplexität, wie sie oben skizziert wurden. Es lässt sich beobachten, dass die Abarbeitung einer Problemstellung häufig zunächst nicht oder nicht ausreichend auf die Erkenntnis gerichtet ist, warum ein Problem entstand und was seine möglichen Folgen sind.

Stattdessen wird vereinfacht, und es geht schnell um die Frage nach dem Umgang mit einem Problem. Und auch hier wird oft nicht differenziert nach alternativen Lösungsmöglichkeiten, noch werden diese Möglichkeiten zunächst nüchtern diskutiert. Sondern es wird von Managern und Politikern schnell eine klare, einfache und vermeintlich verständliche Lösung erwartet. Und solche „Schnelltherapien“ werden dann auch schnell angeboten. Diese orientieren sich an der Erscheinungsform von Problemen und folgen mehr oder weniger klar einem der folgenden prinzipiellen Ansätze:

Der erste Ansatz fordert Systemveränderung, um der komplexen Problemstellung Herr zu werden. Angesichts der Finanz(ierungs)krise behaupten die Anhänger dieses Ansatzes etwa: *Die Marktwirtschaft habe versagt, die Wirtschaftsordnung an sich sei falsch*. Dies ist die Meinung von linken Parteien<sup>2</sup> – und auch eher konservative Denker zeigen neuerdings zumindest Verständnis für Systemkritik (vgl. Schirmmacher 2013).

Oder mit Blick auf das Energie- und Klimabeispiel, wo die „Fundis“ unter den Grünen behaupten: *Die großindustrielle Nuklear- und Karbon-Energiewirtschaft sei am Ende; nur der sofortige Eintritt in ein dezentral organisiertes Zeitalter erneuerbarer Energien könne das Problem noch lösen*.

---

<sup>2</sup> Vgl. Wagenknecht (2011): „Ich strebe eine sozialistische Alternative zum Kapitalismus an. ... Die heutige Wirtschaftsordnung behindert Produktivität und Innovation.“

Der zweite prinzipielle Ansatz folgt eher einer prozessoralen Logik. Danach lassen sich komplexe Probleme vor allem durch mehr Regulierung und Kontrolle in den Griff bekommen. *Die Marktwirtschaft habe – um am Finanz(ierungs)krisen-Beispiel zu bleiben – nicht versagt, denn sie sei die beste aller Wirtschaftsordnungen. Wir müssten sie retten und die „System-Akzeptanz“ erhöhen. Sie brauche nur die richtigen Spielregeln, mit denen verantwortungsvolle Spielzüge (im Sinne des besseren Funktionierens, nicht der Bändigung) sichergestellt würden.* Konservative Politiker oder Wirtschaftsethiker wie Prof. Homann aus München vertreten diese Linie.<sup>3</sup>

Auch in der Energie- und Klimadiskussion findet sich dieser Lösungsansatz. Danach müssen nicht gewaltsam bestimmte Technologien der Energieerzeugung oder einzelne Formen der Schadstoffemission verboten werden. Es müssten nur marktkonforme *Mechanismen* installiert werden, die über Preissignale im Wettbewerb bestimmte Formen der Energieerzeugung unterstützen oder bestimmte Emissionen so verteuern, dass genügend Anreize für ihre Verringerung bestehen. Der Handel von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten mag als methodisches *Positivbeispiel* für solche systemkonformen Regeln – die *Dauersubventionierung* erneuerbarer Energien – als *Negativbeispiel* dienen.

Der dritte Ansatz bezieht sich weniger auf die Systeme noch auf die Prozesse, sondern rückt die Akteure in den Mittelpunkt: Die Lösung für komplexe Probleme bestehe vor allem in Bescheidung und Individualmoral. Bei der Finanzkrise bzw. der Energie-/Klimafrage seien es letztlich Gier, Wachstumswahn und Maßlosigkeit gewesen, welche die Menschen in die derzeitige wirtschaftliche Situation getrieben und die Energie- und Klimafrage verschärft hätten. Zu fordern seien „ehrbare Kaufleute“ statt maßlose Investmentbanker; weniger Boni aber mehr Windräder. Dieser Lösungsansatz wird von kirchlichen Vertretern (vgl. hierzu auch Libreria Editrice Vaticana 2013), z. B. Kardinal Marx, München, aber auch von Philosophen, wie Prof. Sloterdijk, Karlsruhe, vertreten.

Noch ein vierter Umgang mit komplexen Problemen ist zu beobachten, der aber kein Lösungsansatz ist: Seine Vertreter arrangieren sich mit einem Problem durch Kleinreden oder Defätismus. Dies artikuliert sich einerseits in Aussagen, wonach doch „alles gar nicht so schlimm“ sei. Oder andererseits in der Überzeugung, dass sich komplexe Probleme gar nicht oder nicht rechtzeitig, d. h. vor Eintritt einer Katastrophe, lösen ließen. Die Logik lautet: *Man muss sich mit diesen Problemen,*

---

<sup>3</sup> Bundesfinanzminister W. Schäuble mahnt, dass die Finanzmärkte nicht in der Lage seien, sich selbst zu regulieren und sich der Gefahr von Übertreibungen zu entziehen. Nachhaltigkeit könne nur gewährleistet werden, wenn die Märkte Regeln und Gesetze hätten (vgl. Boehringer et al. 2011).

*wenn sie denn überhaupt bestehen, arrangieren und illusionslos mit ihren Konsequenzen leben.*

Auch diese Denkweise finden wir in unseren Beispielen wieder. So behaupten die Blauäugigen, dass es uns trotz angeblicher Erderwärmung und hoher Schulden doch so gut gehe wie nie zuvor.<sup>4</sup> Dagegen stellen die Defätisten oder Pessimisten fest, dass man spätestens nach dem Scheitern des ersten Klimagipfels in Kopenhagen und den marginalen Erfolgen des zweiten Gipfels in Cancún die Erderwärmung mit allen ihren Konsequenzen akzeptieren und den „Klimaflüchtlingen“ folgen müsse.<sup>5</sup> Und mit Blick auf die Finanzierungs-/Wirtschaftskrise seien die bisher wenig erfolgversprechenden Versuche einer tragfähigen internationalen Finanzmarktregulierung genug Beleg dafür, dass es komplexe Probleme gebe, die einfach nicht zufriedenstellend lösbar seien.<sup>6</sup>

Reaktive Schritte dieses Umgangs mit komplexen Problemen lauten plakativ: *Ackerland kaufen statt Derivate; Viehherden und Ziehbrunnen als Geldanlage; kein weiterer Deichbau sondern Umzug der Friesen ins Allgäu; Förderung von Maßnahmen zur Erhöhung der „Resilienz“.*

Diese Haltung ist in der Bewertung höchst riskant, da hier erst gar nicht versucht wird, Probleme zu erkennen und auszuräumen. Der Glaube an die intelligente Erkenntnis- und Gestaltungsfähigkeit des Menschen bleibt auf der Strecke; das Risiko des Nichtgestaltens besteht darin, dass Konsequenzen auf komplexe Fragen in die Katastrophe führen und den Überlebenden nur der Trost der Erfahrung oder die Hoffnung auf die abschreckende Wirkung übrigbleibt.

Vor solchem Hintergrund ist es ein gutes Zeichen, wenn Politiker oder Unternehmensführer gelegentlich beschimpft werden oder sich gegenseitig beschimpfen. Weil hinter der Beschimpfung – sofern sie inhaltlich getragen ist und nicht nur eine stilistische Entgleisung bedeutet – ja die positive Einstellung steckt, dass ein Problem lösbar ist, wenn man es nur richtig angeht. Also die Erwartungshaltung: Setzt euch in eurer verantwortungsvollen Rolle auseinander mit komplexen Problemen und löst sie!

---

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Holtfrerich, wonach es in der Vergangenheit immer wieder Schuldenkrisen gab, FAZ, 17.6.2011.

<sup>5</sup> Der Begriff stammt von den Vereinten Nationen, die die Zahl der Menschen, die aus Not bei einem Wasseranstieg um 1m ihre Heimat verlassen müssen, auf 90 Mio. schätzt.

<sup>6</sup> Zu den „Untergangspropheten“, die das Ende des Kapitalismus kommen sehen, gehören auch bekannte Ökonomen wie Krugmann und Roubini (vgl. Welter 2011).

## Gemeinsamkeiten im Handlungsumfeld von Managern und Politikern

Die genannte Manager- und Politikerschelte adressiert wechselnde Themen, aktuell vor allem Gier und Verantwortungslosigkeit auf der einen bzw. die tatsächliche oder scheinbare Unfähigkeit, anstehenden Probleme politisch zu lösen, auf der anderen Seite. Ungeachtet zahlreicher Unterschiede sollen nachfolgend fünf Gemeinsamkeiten zwischen Wirtschaft und Politik herausgearbeitet werden:

*Erste Gemeinsamkeit: Handeln unter hohem Erwartungsdruck* Von Politikern und Managern wird bei der Lösung komplexer Probleme am meisten erwartet. Das liegt daran, dass beide Gruppen jeweils an der Spitze einer Organisation und aus Sicht der sie beurteilenden Menschen an den Schaltstellen der „Macht“ sitzen. An die Machtausübung derartig mit „Wählergunst“ oder „üppigen Vorstandsgehältern“ ausgestattete Politiker und Manager ist dann auch eine besondere Erwartung geknüpft.

*Zweite Gemeinsamkeit: Blockierte Lösungsräume* Bei aller unterstellten Macht – die Blockaden bei der Abarbeitung komplexer Probleme sind häufig enorm. Und sie folgen ihrerseits unterschiedlichen Logiken, von denen einige nur genannt seien: Verschiedene Maßstäbe an inhaltliche Lösungsqualität (Bsp. Vogelschützer vs. Windradbauer), verschiedene Maßstäbe an prozessorale Lösungsqualität (Bsp.: Kein Problemlösen ohne Bürgerbeteiligung), Systemverweigerung (Bsp.: direkte statt repräsentative Demokratie) oder schieres Oppositionsgebaren („Wer sich nicht wehrt, lebt verkehrt“).

Solche Blockaden können die Lösung komplexer Probleme auch dann unmöglich machen, wenn Lösungswege eigentlich klar erschlossen sind.

Als Beispiel im Kontext der Finanz(ierungs-)krise mag das vielgescholtene Ziel der Deutschen Bank nach einer Eigenkapital-Rendite von 25 % dienen. Diese Rendite Fokussierung hat zumindest dazu beigetragen, dass diese Bank bisher deutlich erfolgreicher durch die Krise manövriert ist, als diejenigen, die diese Ziele in anderer Auslegung von Lösungsqualität nicht formuliert und Verzinsungsziele sogar abgelehnt haben (wie einige Landesbanken), aber heute auf Staatshilfe angewiesen sind.

Blockierte Lösungsräume auch in der Energiefrage: Die Wiederaufbereitungsanlagen Gorleben und Wackersdorf blieben unrealisiert, weil der protektive Aufwand zur Durchsetzung ihrer Fertigstellung in Form von Staatsgewalt bürgerkriegsähnliche Formen annahm. Im physischen Sinne des Wortes führte sich in Sitz- und Liege-Blockaden Verweigerung von Akzeptanz zur Feststellung, dass die



Anlagen „politisch nicht durchsetzbar“<sup>7</sup> seien. Genau dies führte dann 2011 ausgelöst durch den Unfall in Fukushima zum finalen Ausstiegsbeschluss.

*Dritte Gemeinsamkeit: Ähnliche Voraussetzungen für Regierungs- und Management-Qualität* Gemeint ist hier Qualität zunächst nur im Sinne der Handlungsbedingungen für Regieren und Managen, um eine Lösung zustande zu bringen, die dann ihrerseits Gegenstand einer qualitativen Bewertung ist. Drei Voraussetzungen seien genannt:

- Die Ressourcen, die für die Lösung eines Problems zur Verfügung stehen, d. h. neben z. B. Finanzmitteln, die „Management Attention“, den notwendigen Zugang zu Wissen- und Erfahrung sowie vor allem den Faktor Zeit,
- die Zusammensetzung der Regierung bzw. des Vorstandsgremiums und
- die Bedingungen, unter denen die Führungsriege handelt. Hierbei geht es um *innere* Bedingungen wie Werte, Kultur und Verhaltensweisen. Aber auch um *äußere* Bedingungen, d. h. Ordnungsrahmen, Märkte, Wettbewerber sowie insbesondere das Kontrollumfeld.

Was den Faktor Zeit angeht, so nimmt ungeachtet der Komplexität von Problemen die Geduld, d. h. die für die Lösung zur Verfügung gestellte Zeit, ständig ab. Erinert sei an die „Agenda 2010“ des ehem. Bundeskanzlers Schröder. Sie war für viele ursächlich für Erfolge am Arbeitsmarkt und die besondere wirtschaftliche Stärke Deutschlands in der Finanzierungskrise. Die Wähler und die SPD hatten damals aber nicht die Geduld zum Durchstehen des sogenannten „J-Kurveneffekts“ und Schröder deshalb nicht das notwendige Vertrauen entgegengebracht: Das Ergebnis waren verlorene Landtagswahlen für die SPD und die (vorgezogene) Abwahl des Kanzlers.

Ein ähnliches Bild in der Wirtschaft: Die Halbwertszeit von Vorständen nimmt seit Jahren kontinuierlich ab<sup>8</sup>, die Bestelldauern sollen sogar gesetzlich weiter nach unten gedrückt werden – nicht wegen der Sachprobleme, sondern infolge eines öffentlichkeitswirksamen Reflexes zur Kürzung von Abfindungen. Dagegen sollen langfristige Vergütungskomponenten steigen, was konzeptionell unlogisch ist.

Was die Zusammensetzung der Führungsriege angeht, so erleben wir eine hohe öffentliche und von den Medien getriebene Zentriertheit auf einzelne Personen,

---

<sup>7</sup> So der ehem. niedersächsische Ministerpräsident Albrecht 1979 mit Blick auf Gorleben.

<sup>8</sup> Von den Anfang 2006 beschäftigten 190 DAX-Vorständen waren Ende 2010 noch 90 im Amt; vgl. Manager Magazin 11/2010. Vgl. auch Interview mit H. Henzler, ehem. Chef McKinsey Deutschland, ebd., S. 159 ff.

den Kanzler bzw. den Vorsitzenden. Das hat Vor- und Nachteile: Es könnte Ausdruck von besonderem Vertrauen sein im Sinne der Erwartung positiven Handelns (hier Problemlösens) und insofern auch die Komplexität der (medialen) Vermittlung von Problem- und Lösungszusammenhängen reduzieren (vgl. hierzu auch Luhmann 2000). Andererseits ist Regieren und Führen großer Organisationen erst durch Teamleistung möglich, und Personenkult schafft Abhängigkeiten.

Eine weitere, wesentliche gemeinsame Bedingung, unter der Manager und Politiker handeln, ist ein ähnlich zu charakterisierendes „Kontrollumfeld“. Dieses ist jeweils durch eine Vielzahl von „Stakeholdern“ geprägt: Wähler, Aktionäre, Medien, Kunden, Verbände, Arbeitnehmervertretungen/Gewerkschaften, Opposition, Wettbewerber usw. Es wird nachfolgend nur auf den legalen oder formalen Teil dieses Kontrollumfeldes eingegangen, der auf der politischen Seite durch Wähler und auf der Managerseite durch Aktionäre bzw. den von ihnen bestellten Aufsichtsgremien besetzt ist. Diese beiden Gruppen haben einige sehr ähnliche Qualitäten:

*Illoyalität und Beurteilungs-Unsicherheit* Politiker und Vorstände können nicht auf die Loyalität oder Dankbarkeit von Wählern oder Aktionären setzen und auch nicht auf deren sicheres Urteil. Die Freiheit, andere Parteien oder Politiker zu wählen oder Vorstände abzusetzen oder nicht nachzubestellen oder Aktien zu verkaufen gehört geradezu zum Konstruktionsprinzip der Demokratie einerseits und der Logik börsennotierter Unternehmen andererseits. Wie undankbar, illoyal oder beurteilungs-unsicher waren die 15% der Wähler, die sich im Jahr 2009 für die Liberalen entschieden, wenn man sieht, wo die FDP 2013 steht.<sup>9</sup> Wie illoyal, undankbar oder beurteilungs-unsicher waren Aufsichtsrat und Aktionäre mit Deutschlands einst gefeiertem Unternehmensführer und Manager des Jahres in der „Hall of Fame“, Wendelin Wiedeking.

Sicher ist eine gewisse Illoyalität notwendig für Kontrolle, denn die FDP hat aus Sicht früherer Wähler Erwartungen offenbar nicht erfüllt, und Porsche war verstrickt in existenzgefährdende Finanzgeschäfte. Aber darum geht es hier nicht, sondern um die *Fähigkeit* von Wählern und Aktionären/Aufsichtsgremien, Politiker oder Managerqualitäten stabil zu erkennen und zu bewerten. Diese Fähigkeit, die sich z. B. in einem Vertrauensvorschuss zeigen könnte, dürfen Politiker und Manager offenbar nicht voraussetzen. Und genau das ist mit Bewertungs-Unsicherheit gemeint, die in ihrer Konsequenz zu wechselhaftem Verhalten oder Illoyalität im Kontrollumfeld führt.

*Egoismus und Kurzfristigkeit* im Kontrollumfeld Manager und Politiker müssen in ihren Handlungen stets antizipieren, dass Wähler und Aktionäre in der Regel

<sup>9</sup> Jedenfalls, wenn man unterstellt, dass dies nicht alles reine Protestwähler waren.

egoistisch sind und kurzfristig denken: Wenn es etwa um lange laufende Infrastrukturprojekte, die Sanierung von Staatsfinanzen oder die Kürzung von Sozialleistungen geht, dann können Politiker nicht auf das Verständnis für langfristige Zusammenhänge und auch nicht auf die Stimme von Transferleistungsempfängern setzen. Wenn die Unternehmensgewinne einmal ausbleiben und Kurse fallen, dann werden kurzfristig denkende Aktionäre schnell unbequem oder flüchtig.

*Inkongruenz zwischen erwarteter und mit Blick auf den Gegenstand erforderlicher Kontrollqualität einerseits und der Sachkompetenz der Kontrollierenden andererseits.* „Kontrolle“ spielt in der Diskussion um „good governance“ in der Öffentlichkeit eine immer größere Rolle. Pointiert gesagt gilt ein Manager inzwischen als „gut“, wenn er gut kontrolliert und befristet auf drei Jahre bestellt ist, seine variable Entlohnung sich gleichwohl auf einen Fünfjahreszeitraum stützt und bei Versagen auch danach wieder zurückgeholt werden kann und er für seine Dreijahrestaten auch mit seiner Altersversorgung lebenslang haftet.

Vorstände und Politiker dürfen aber nicht davon ausgehen, dass die Summe der individuellen Kompetenzen von Aktionären oder Wählern eine wirksame und effiziente Kontrolle des Regierens oder „Managens“ tatsächlich gewährleisten.

Es ist bedauerlich, dass das Kontrollproblem nicht zu mehr inhaltlicher Kompetenzdiskussion<sup>10</sup> geführt, sondern sich in formalen Transparenzanforderungen und Haftungsverschärfungen erschöpft hat. Kontrollmacht ohne entsprechende Sachkompetenz führt aber häufig zu Nicht-Entscheidung aus Angst vor Verantwortung oder zu Protest und Vertrauensverlust aus Ohnmachtsgefühl. Die Entwicklung inhaltlicher Kompetenz im Kontrollumfeld von Managern und Politikern kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden, wenn es darum geht, Lösungsräume für komplexe Probleme abzustecken und zu verantwortlichen Entscheidungen zu kommen. Umgekehrt darf sich „Kontrolle“ – auch wenn sie kompetent wahrgenommen wird – als Wert nicht verselbständigen von ihrem Gegenstand. Es ist nicht so, dass Führung in *erster* Linie dann gut ist, wenn sie gut kontrolliert ist.

*Vierte Gemeinsamkeit: Aktuelle Maßstäbe zur Beurteilung der Arbeitsergebnisse von Managern und Politikern* Die Diskussion um die Bewertung von politischem

---

<sup>10</sup> Freilich gibt es inzwischen Bestimmungen, die auf das Kompetenzproblem zielen, z. B. die Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodexes hinsichtlich der „erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen“ der Aufsichtsratsmitglieder sowie einer der unternehmensspezifischen Situation angepassten Zusammensetzung des Gremiums (Abschn. 5.4.1. des Kodexes in der Fassung i. d. F. von 2010 von 2013, vgl. dazu Regierungskommission 2013).

und wirtschaftlichem Handeln wird derzeit bestimmt von den beiden Maßstäben „Nachhaltigkeit“ und „(Corporate) Social Responsibility“. <sup>11</sup>

Beide Maßstäbe erfahren schnell hohe öffentliche Akzeptanz. Denn wer will mit dem, was er macht, die Lebensgrundlagen zerstören für unsere Nachfahren oder sich auf andere Art verantwortungslos in seinem Umfeld bewegen?

Zum Teil handelt es sich hier aber eher um eine deklaratorische Scheindiskussion, denn Politiker und Vorstände leben *mit* und *in* und *von* größeren Systemen, die z. T. an ihrem Ende angekommen sind. Unsere Sozialsysteme sind in ihrer heutigen Aufstellung angesichts des demografischen Wandels nicht „nachhaltig“, und ein Weitermachen wie bisher kann daher nicht „socially responsible“ sein. Das gilt nicht nur für die Politik, sondern auch für die Unternehmen z. B. im Gesundheitssektor. Sie können nicht „nachhaltig“ sein, wenn das Gesundheitssystem, *aus* oder *von* dem sie leben, *an sich* ganz offenbar nicht nachhaltig ist, und Politiker infolge unüberwindbarer Blockaden in ihrem Kontrollumfeld eine Fundamentalreform nicht zustande bringen, sondern sich an Symptomen abarbeiten. Die pointierteste, aber falsche Nachhaltigkeitsaussage stammt vom ehemaligen Arbeitsminister Norbert Blüm: „Die Renten sind sicher.“ <sup>12</sup> Auch erscheint es geradezu absurd, wenn z. B. eine Krankenkasse einen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht.

Für Politiker und Wirtschaftsführer sind die weitläufig akzeptierten Maßstäbe Nachhaltigkeit und Social Responsibility eine Chance beim Lösen komplexer Probleme: Wenn diese Maßstäbe an die Menschen und das jeweilige Kontrollumfeld zurückgespielt und nicht nur dokumentiert werden, dann dürfte sich die Bereitschaft erhöhen, nicht tragfähige Systeme auch fundamental zu verändern, anstatt nur an Symptomen zu justieren.

*Fünfte Gemeinsamkeit: Lokales Handeln im internationalen Problemkontext* Beim Herangehen an internationale Probleme lassen sich zwei konzeptionelle Lösungsansätze beobachten: Zum einen das Prinzip „think globally – act locally“. Zum anderen (und mit Anderen) die Schaffung internationaler Instanzen (Organe, Behörden usw.).

„Think globally – act locally“ besagt, dass in globalen Problemzusammenhängen gedacht werden, aber vor Ort an der Lösung gearbeitet und gehandelt werden

<sup>11</sup> Das Stuttgarter CSR-Forum stellte fest, dass nach der Wirtschaftskrise sich Nachhaltigkeit und soziale Verantwortung zum „Leitbild der deutschen Unternehmen“ entwickeln und „das Handlungsprinzip der schnellstmöglichen Gewinnmaximierung... in den Hintergrund“ trete; vgl. Stuttgarter Zeitung, 13.4.2010, S. 20. Für ein konkretes Unternehmensbeispiel vgl. Kleinert (2011).

<sup>12</sup> Es gibt auch positive Zeichen, z. B. bezeichnete Peer Steinbrück seine Zustimmung zur Rentengarantie 2009 in einer ARD Sendung als seinen „größten Fehler“.

muss. Dieses Prinzip sagt freilich nichts über zwei Feinheiten, von denen der Erfolg seiner Umsetzung ganz wesentlich abhängt:

Zum einen von der Art und Weise, *wie* die globale Problem-Erkenntnis *lokal* in Lösungsaktivität umgesetzt wird. Wenn in Folge einer Reflektion globaler Entwicklungen, Anforderungen „richtig“ übersetzt und lokale Potentiale effektiv und effizient genutzt werden, dann wird lokal an der globalen Zielerreichung gearbeitet. Das entspricht dann wohl dem, was Prof. Straubhaar als „Glokalisierung“ bezeichnet hat (vgl. Straubhaar 1999).<sup>13</sup>

„Think globally – act locally“ wird häufig aber auch andersherum gedacht, wenn etwa Staaten mit Führungsanspruch für ihren Umgang mit Problemen einen globalen Lösungsanspruch erheben.<sup>14</sup> Dies bedeutet nichts anderes als: *Wenn einzelne es lokal richtig machen, dann wird es global gut*. Hier geht es also nicht um die lokale Arbeit an der globalen Zielerreichung, sondern um die globale Ziel-funktion zu Hause. Damit sind wir im Grunde beim eingangs dargestellten individualmoralischen Lösungsansatz für komplexe Probleme in einem internationalen Kontext.

Ein aktuelles Beispiel dafür, dass dieser Ansatz häufig keinen Erfolg verspricht, ist das Verbot ungedeckter Leerverkäufe oder die Einführung von Transaktionssteuern in einzelnen europäischen Ländern: Mit ihnen lassen sich grenzenlose Kapitalmobilität und Spekulation nicht unterbinden.<sup>15</sup>

„Think globally – act locally“ ist damit ein hilfreiches Prinzip für Problemlösen im internationalen Kontext, wenn die Übersetzung der globalen in die lokale Dimension stimmt und der Anspruch an den globalen Beitrag nicht selbstüberhöhende Züge annimmt.

Das zweite konzeptionelle Werkzeug insbesondere von Politikern im internationalen Problemkontext besteht in der Aufstellung multinationaler Gremien oder Einrichtungen – z. B. internationale Bankenaufsicht, internationale Atomenergiebehörde, G8, G15 oder jüngst die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung.

---

<sup>13</sup> Th. Straubhaar, Direktor des HWWI: „*Glokalisierung* als Resultat von Globalisierung und lokaler Standortattraktivität“, Neue Zürcher Zeitung, 31.12.1999. Vgl. auch C. Knop (2011) zum „Das Individuum im globalen Dorf“, FAZ, 26.1.2011: „[...] Organisationen wie die Vereinten Nationen oder Gesprächszirkel wie die G 20 haben an Strahlkraft eingebüßt. [...] In dieser neuen Welt wird es für den Einzelnen wichtiger, Verantwortung für sein Handeln zu übernehmen [...]“.

<sup>14</sup> Den offensivsten derartigen und in der deutschen Geschichte auch missbrauchten Lösungsanspruch formulierte E. Geibel 1861 in seinem Gedicht *Deutschlands Beruf*: „Und es mag am deutschen Wesen einmal noch die Welt genesen“.

<sup>15</sup> Ein weiteres Beispiel ist die von der europäischen Kommission angestrebte Einbeziehung des europäischen Luftverkehrs in den Emissionshandel, der in der Luftfahrtorganisation der Vereinten Nationen Anfang Oktober 2013 aber abgelehnt wurde, FAZ, 5.10.2013.

Die Probleme mit diesem Ansatz sind bekannt: Abwendung vom eigentlichen Fokus u. a. durch Ausweitung der Zuständigkeit, aufgeblasene Bürokratien, Personalentscheidungen als Ergebnis von Proporz anstatt Kompetenzauswahl.<sup>16</sup>

Als Beispiel im Kontext der Finanzkrise mag der seit Januar 2011 aufgestellte „Europäische Ausschuss für Systemrisiken“ (ESRB) dienen, der Systemrisiken für die Finanzmarktstabilität frühzeitig erkennen und eindämmen soll. Schon am Vorabend seiner Gründung fragten sich Fachleute, welche Rolle dieser Ausschuss im Kontext der EZB spielt und wie die Rollenverteilung genau sein solle.<sup>17</sup>

Auch in der Energie- und Klimafrage entstehen internationale Gremien. Mit Blick auf den „Klimagipfel“ in Cancún wird kommentiert: „In Cancún wurde wieder weniger über Inhalte als über Prozesse geredet. Daran haben die Beteiligten auch ein persönliches Interesse: Arbeitsgruppen, Ausschüsse und Unterausschüsse wollen besetzt sein.... Die Weltklimabürokratie wächst“ (Mihm 2010).

Es gibt wohl keine Alternative zu diesem Weg der Lösung internationaler Probleme.<sup>18</sup> Was die Ergebnisse angeht, so prägen die wahrgenommene Effektivität und Effizienz multinationaler Instanzen wesentlich das Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wird – und damit ihre Schlagkraft.

---

## **Fünf Stoßrichtungen zur Lösung komplexer Probleme**

### **Erste Richtung: Komplexe Probleme hinterfragen und Interesse wachhalten!**

Komplexe Probleme sind Teil unserer Welt. Sie sind vielfach die Folge der Möglichkeiten, die sich Menschen willentlich erschließen.

Als Beispiel mögen komplizierte Wertpapiere mit verheißungsvollen Renditen dienen: Solche Papiere wurden und werden auch von Menschen gekauft, die damit eingegangene Risiken nicht abschätzen konnten und oft nicht einmal die Formu-

---

<sup>16</sup> Angesichts des Klimagipfels 2013 in Warschau stellt Mihm (2010) fest: „Um den Multilateralismus steht es nicht gut.“

<sup>17</sup> „Noch sucht der an die EZB angelehnte Ausschuss nach einer Rolle“, FAZ, 30.12.2010, S. 11. Vgl. auch Dombret (2011): „Der neue ESRB [European Systemic Risk Board] muss eine angemessene Balance finden“.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Faber (2011). Danach habe die Finanzkrise gezeigt, dass nationale Gesetze für die globalisierten Märkte der Gegenwart nicht adäquat seien.

lare durchsehen, die im Zuge erhöhter Aufklärungspflichten von Finanzinstituten vorzulegen sind<sup>19</sup>.

Der Kauf solcher Papiere birgt das Risiko des Totalverlustes – ein hoher Preis für die Auswahl von Handlungsoptionen ohne weitergehende Folgenabschätzung. Das ist die Motivation für folgende Lösungsrichtung:

Viele komplexe Probleme beruhen auf individuell leichter nachvollziehbaren Grundzusammenhängen, die sich bei Interesse durch einfache Fragen erschließen lassen. Am Beispiel der Finanzierungskrise: Anstatt die Staatenverschuldung im Kontext von Rettungsschirmen, Wechselkursen und politischer Konvergenz zu analysieren, helfen schon einfache Fragen, die auf individuellen Erfahrungen beruhen, die Beurteilung des Gesamtproblems zu erleichtern:

- Ist es nachvollziehbar, dass eine Bank vor Kreditvergabe den Kreditnehmer nach seinen Einkommensverhältnissen fragt?
- Sollten Kredite vom Kreditnehmer zurückbezahlt oder an seine Nachfahren vererbt werden?
- Ist es vernünftiger, mit geliehenem Geld zu investieren oder zu konsumieren?
- Gibt es vernünftige Gründe dafür, dass Staaten Kredite nicht zurückzahlen sollten?
- Welche Erwartungen sind an eine Bank zu richten bei der Weiterverwendung von Spareinlagen?

Auch wenn Ursache, Folgenabschätzung und richtiger Therapieansatz komplexer Probleme unklar oder für viele Menschen nicht verständlich sind, so sollte doch jeder Nutznießer komplexer Welten nach Verständnis trachten. Die Komplexität von Problemen darf nicht für die Entschuldigung herhalten, man könne solche Probleme nicht verstehen oder zur Flucht in „saturierte Verachtung“ führen (vgl. Strauß 2011).

Einfache Fragen mit Bodenhaftung können helfen, die Wahrnehmung bzw. das Verständnis von komplexen Problemen zu erhöhen und die Größe entstehender Probleme einzudämmen. Dieser Ansatz bedeutet nicht Rückzug in den individual-moralischen Lösungsansatz, sondern Kraft aus der Anwendung individueller Erfahrung bei der Erschließung größerer Problemzusammenhänge.

---

<sup>19</sup> Vgl. die vom WPHG seit 2010 vorgeschriebenen Anlageberatungsprotokolle mit den Vorgaben der BaFin sowie die von der Europäischen Kommission vorgelegten Richtlinien. Aufschlussreich ist die Erkenntnis des Fondsbranchenverbands BVI, dass nur jeder Zehnte (!) die Finanzprodukte verstehen will, in die er anlegt; FAZ, 17.5.2011.

## **Zweite Richtung: Anreize schaffen und die Effektivität bei der Wahrnehmung übertragener Verantwortung erhöhen!**

Politikern und Managern kommt bei der Lösung komplexer Probleme eine besondere Verantwortung zu. Die Effektivität für politisches oder unternehmerisches Handeln könnte z. B. über folgende Ansätze erhöht werden:

*Zeitverlängerung* Es ist zu fragen, wie die Machzeit von Politikern und Managern auf die Notwendigkeiten der Problemgrößen abgestimmt werden könnte. Dreijährige Bestellzeiten für Vorstände großer Aktiengesellschaften oder vierjährige Legislaturperioden sind für komplexe Probleme (z. B. einen turnaround, eine Strategieänderung bzw. Veränderungen an Sozialsystemen) nicht problemadäquat. Warum sind Bürgermeister dagegen auf acht Jahre gewählt?

*Bonifizierung* Variable Vergütungskomponenten sind – in angemessenen Relationen zur Festvergütung – in der Wirtschaft üblich und anerkannt. Zuletzt haben Politiker mit dem „Vorstandsvergütungsangemessenheitsgesetz“ von 2009 einen Rahmen für die Ausgestaltung von Langfristanreizen für Manager gesetzt. Warum ist etwas Ähnliches nicht für sie selbst realisierbar? Es könnte aus Wahlversprechen eine Art Zielvereinbarung formuliert werden, deren Erreichung am Ablauf einer Legislaturperiode und vor Folgewahlen unabhängig zu evaluieren wäre. Sicher schließt dies sämtliche Probleme und Herausforderungen ein, die z. B. mit der Definition der relevanten Messgröße (dem sog. Performancemaß) einhergehen. Aber wenn variable Vergütungen – egal wie ausgestaltet – für Manager sinnvoll sind, dann sollte dies auch für Politiker so sein. Und dann sollten sich Wege der Ausgestaltung finden. Es ist bekannt, dass man in Singapur aus Gründen der Korruptionsvermeidung und der Erhöhung der Attraktivität von Regierungsposten für Top-Talente eine völlig andere Entlohnungslogik hat: Regierungsmitglieder erhalten eine an der Privatwirtschaft orientierte Vergütung samt eines Bonus, der sich dort auf Basis des Wachstums des Brutto sozialprodukts ermittelt.

*Ressortflexibilität und Diversity* Der Regierungschef bestimmt die Richtlinien der Politik und wählt die Minister aus; dabei zeigt die Aufteilung der Fachministerien über die Jahre ein hohes Maß an Konstanz. Im Vorstand einer deutschen Aktiengesellschaft ist der Ressortzuschnitt eher flexibel und folgt der Problemstellung sowie personellen Kompetenzen.



Angesichts der veränderten Inhalte<sup>20</sup> komplexer Probleme und deren Internationalität sollten überkommene Ministeriumszuschnitte überdacht werden. Wie sonst können fachlich nicht festgelegte Außenminister bzw. vorwiegend national tätige Fachminister z. B. kompetente Wirtschaftsaußenpolitik oder Energieaußenpolitik betreiben? Welcher Ressortzuschnitt passt eigentlich am besten zu einer im oben dargelegt richtigen Sinne des Prinzips „think globally – act globally – adapt locally“?<sup>21</sup>

Was die Ideen und Köpfe angeht, so beobachten wir in der Wirtschaft einen globalen Wettbewerb um die intelligentesten Lösungen – aber kaum in der Politik, obwohl doch auch hier in internationalen Problemkontexten zu handeln ist. Dieser Ansatz würde z. B. zu „benchmarks“ führen für Lösungen hinsichtlich komplexer Probleme. Bundesfinanzminister Schäuble hat in diese Richtung gedacht und im Kontext einer besseren intergouvernementalen Abstimmung der nationalen Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken auf europäischer Ebene ein „benchmarking“ gefordert (Schäuble 2011).

Was die Suche nach den Talenten angeht, die mit der Lösung komplexer Probleme betraut sind, so lässt sich eine ausgeprägte Limitierung auf den nationalen Markt beobachten – in der Politik noch stärker als in der Wirtschaft. Diese ist aber nicht zeitgemäß, um im Wettbewerb der Standorte zu bestehen. Auch angesichts des demographischen Wandels ist eine größere Diversität notwendig, und der Anspruch muss lauten, die besten Köpfe – unabhängig von ihrer Nationalität – für eine Aufgabe zu gewinnen! Ist es in Zeiten der Globalisierung und der internationalen Vernetzung angemessen, dass Regierungsmitglieder deutsche Staatsbürger sein müssen? Warum keinen ehemaligen Weltbankchef als Finanzaußenminister?

*Austausch zwischen Politik und Wirtschaft fördern* Wechsel zwischen Wirtschaft und Politik sind zu selten. Kein erfolgreicher Wirtschaftsführer geht in die Politik – höchstens dann, wenn er (materiell) „saniert“ ist oder im fortgeschrittenen Alter nach einer Betätigung sucht. Kaum ein Politiker kommt umgekehrt in der Wirtschaft auf wichtige Positionen – Ausnahme war zuletzt der ehemalige hessische Ministerpräsident Koch, bis Mitte 2014 Vorstandsvorsitzender der Bilfinger SE.

In der öffentlichen Beurteilung werden solche Wechsel oft belächelt, kritisiert oder abgestempelt („Versorgungsposten“); an einzelnen Beispielen wurde die grundsätzliche Logik solcher Wechsel ganz infrage gestellt – siehe die Bericht-

<sup>20</sup> Die Energie- und Klimafrage gelangte erst vor wenigen Jahren an die Spitze der Tagesordnung.

<sup>21</sup> Vgl. zu Lösungsansätzen Brehme: „Der Bundessicherheitsrat“ in: Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, 22/2008; „Sigmund et al. (2011). sowie Handelsblatt, 14.2.2011, S. 4 „Industriekabinett in der Regierung“.

erstattung zum Übertritt des ehemaligen Kanzleramtsministers Klaeden in den Daimler Konzern im Herbst 2013.

Dabei ist es doch aus vielerlei Gründen sinnvoll, dass solche Wechsel häufiger werden und auch gelingen. Vor allen Dingen helfen solche Wechsel, Lösungsräume zu vergrößern, Kommunikation zu erleichtern und Grenzen zu überwinden, die sich aus unterschiedlich eingeübten Rollen in Wirtschaft und Politik ergeben bei der Lösung von komplexen Problemen.<sup>22</sup>

### **Dritte Richtung: Aufdeckung von Interessenskonflikten entsprechend guter „Corporate Governance“ auch in der Politik!**

Das Zusammenspiel der Organe einer Gesellschaft, also bei der Aktiengesellschaft von Hauptversammlung, Aufsichtsrat und Vorstand, steht im Fokus der Corporate Governance Diskussion. Aufsichtsräte sind ausschließlich dem Wohl des beaufsichtigten Unternehmens verpflichtet. Bei etwaigen Interessenskonflikten müssen Aufsichtsräte diese der Hauptversammlung offenlegen und sich ihrer Stimme im Aufsichtsrat enthalten.

In der Politik wird das Parlament, das die Regierung kontrolliert, häufig als die Summe der Interessenvertreter bezeichnet, womit geradezu offensichtlich wird, dass es hier auch zu Konflikten kommen muss, wenn es um Kontrolle im Sinne der Sache geht und eben nicht um „Interessensvertretung“.

Gerade angesichts der Bedeutung von „Nachhaltigkeit“ als aktuelles Kriterium für gute Problemlösungen (s. o.) sollten Interessenskonflikte bei der Durchsetzung von Maßnahmen (Gesetzen, Ausgabenbeschlüssen usw.), die die Nachhaltigkeit von bewährten Systemen (z. B. des Rentensystems) bedrohen, auch im Parlament offengelegt werden. Wenn die Forderung nach Transparentmachung von Interessenskonflikten in der Wirtschaft richtig ist, dann sollte dies in der Politik auch so sein.

### **Vierte Richtung: Die positive Bedeutung von „Gier“ im Systemzusammenhang werten!**

Der eingangs dargestellte individualmoralische Lösungsansatz für komplexe Probleme verteuert die „Gier“ und fordert die Bescheidung. Sicher ist Bescheidung im

---

<sup>22</sup> Ebenso kann ein intensiver Austausch einen Beitrag leisten, den häufig kritisierten (inhaltlichen) Einfluss von Interessensgruppen auf die Politik einzudämmen.

Sinne der selbstauferlegten Beschränkung richtig zur Vermeidung von Exzessen und sicher ist Bescheidenheit eine kostbare Charaktereigenschaft. Aber eine Form der Gier – oder behutsamer ausgedrückt – die Suche nach dem Mehr ist auch der wesentliche Treiber unserer marktwirtschaftlichen Ordnung. Ein Management ist „gierig“, weil es im Wettbewerb gut sein und damit auch Arbeitsplätze fördern möchte.<sup>23</sup> Gut performende Aktien sind die Freude aller Investoren und Anleger. Diese treffen Manager auf Investorenveranstaltungen („roadshows“). Investoren repräsentieren dabei oft genau den Typus Mensch, in den viele für die Ursache des Übels halten: Junge, hochausgebildete, „gierige“ Analysten und Vertreter von Kapitalsammelstellen auf der Suche nach der besten Performance für ihre milliardenschweren Fonds. Die größten Geldsummen kommen dabei von Versicherungen und Pensionsfonds. Dahinter stecken aber fast alle Bürger auf der Suche nach einem komfortablen Ruhestand! Gier entsteht damit auch in unser aller Auftrag, wenn es darum geht, Geld am effektivsten wirtschaften zu lassen. Die systemische Bedeutung von „Gier“ darf nicht vergessen werden, wenn Forderungen nach Bescheidung, Rückzug, Individualisierung als Königsweg bei der Lösung komplexer Probleme dargestellt werden.

### **Fünfte Richtung: Akzeptanz und Vertrauen gewähren und verdienen!**

In den Jahren nach der Lehman Insolvenz hat das Wort „Systemrelevanz“ die Diskussion bestimmt und noch heute beschäftigen sich Politik und Wirtschaft mit der Frage, was und wer „systemrelevant“ ist. Der Frage implizit ist die Akzeptanz eines „Systems“, dessen Erhaltung zu schützen ist, in dem seinen wesentlichen Spielern geholfen wird, wenn sie in Not sind. Es ist erstaunlich, dass es in der Diskussion um systemrelevante Unternehmen nicht zur Diskussion der Frage kam, was dieses „System“ eigentlich sei und ob es überhaupt schützenswert ist – auch nicht von der Seite, die ansonsten komplexe Probleme nur durch Systemwechsel lösbar sieht (s. o.)!

„Systemrelevanz“ beinhaltet damit eine zwar *unreflektierte* Zustimmung zum System. Aber diese bedeutet mit Blick auf komplexe Probleme auch eine enorme Hilfestellung, denn Erklärungen, Folgenabschätzungen können im *bestehenden* System analysiert und Lösungen in ihm gesucht werden. Wie verhält es sich dann mit den *anderen* beiden verbleibenden Lösungsansätzen, die eingangs skizziert wurden?

---

<sup>23</sup> Dieses ist auch gesetzlich legitimiert, sonst hätte die Politik im VorStag Boni ganz verboten müssen.

Vermutlich werden sie beide gebraucht: Der individualistische Ansatz, der zumindest annäherungsweise helfen mag, Problemverständnis zu erschließen, ohne aber arrogant zu sein in dem Sinne, als könnte der Rückzug ins Ich oder die Überschätzung der eigenen lokalen Macht oder der Verzicht auf das Prinzip „Gier“ die Weltprobleme lösen. Aber auch der Ansatz Regulierung und Kontrolle, wenn es innerhalb eines akzeptierten Systems darum geht, die Spielregeln für verantwortliches Handeln weiterzuentwickeln.

Nicht alle Menschen haben bei der Analyse und Lösung komplexer Probleme dieselbe Befähigung und Verantwortung. Aber alle Menschen wollen teilhaben an den Vorteilen und Optionalitäten einer komplexeren Welt, und alle wollen ihre Risiken beherrscht und die von ihr verursachten Schäden auch geheilt sehen.

Das lässt sich nur zusammenbringen, wenn das System, das unser unsere politische Ordnung und unser Wirtschaftsleben trägt, auch Vertrauen erfährt. Die Verantwortung für die Gewährleistung von „Systemvertrauen“ haben insbesondere diejenigen, die in Wirtschaft und Politik an der Spitze und in ihrer moralischen Integrität im Fokus stehen. Die derzeitige Kritik an Politikern und das Desinteresse an ihrem Handeln, aber auch die verloren gegangene Wertschätzung gegenüber Managern und ihren Entscheidungen sind insbesondere eine Folge einzelner Nicht-Integritäten oder Entgleisungen. Alle bekanntgewordenen Beispiele sind als einzelne keine Katastrophe. Aber gesamthaft bedrohen sie unser System, weil sie das notwendige Vertrauen in dieses System aushöhlen und die Akzeptanz von Handlungen und Maßnahmen verhindern. Das führt dann zu Misstrauen, Unmut und „Wutbürgern“. Und das schafft in Folge Blockaden bei der Fortentwicklung von Regeln *für* unser System oder bei der Umsetzung von Lösungen *in* diesem System.<sup>24</sup>

Die systemrelevantesten Spieler unserer Tage sind nicht Banken oder Versicherungen, es sind die in Politik und Wirtschaft maßgeblich Handelnden, weil sie die Grundlagen schaffen müssen dafür, dass das notwendige Vertrauen in dieses System von allen aufgebracht werden kann. Ihr integres Verhalten ermöglicht es, dass die Bürger in einer komplexeren Welt denjenigen ihr Vertrauen schenken und für eingeschlagene Lösungswege Akzeptanz aufbringen, die systematisch einen Schritt weiter gehen beim Umgang mit komplexen Problemen. Alle Bürger sind insofern systemrelevant: Politiker und Manager, die für ihre Arbeit an komplexen Problemen Vertrauen und Akzeptanz *brauchen* – aber auch Wähler und Aktionäre, die dabei Vertrauen *gewähren* und Akzeptanz aufbringen.

---

<sup>24</sup> J. Hambrecht, ehem. Vorstands-Vorsitzender der BASF SE, bei der Vorstellung des Leitbildes für verantwortliches Handeln in der Wirtschaft: „In einer Gesellschaft, in der sich die Menschen nicht mehr vertrauen, läuft etwas verkehrt.“, zitiert nach WZG intern, Dezember 2010, S. 1/7.

## Literatur

- Ameling, D. (9. März 2011). Das Klima kann man nicht schützen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Boehringer, S., Einecke, H., & Gammelin, C. (25. Januar 2011). Die Schuldenmacher. *Börsen-Zeitung*.
- Dombret, A. (21. Januar 2011). Ansichtssache: Der neue ESRB muss eine angemessene Balance finden. *Börsen-Zeitung*, 8.
- Faber, J. (2011). Wider die Dominanz des Kurzfristigen. <http://www.faz.net/frankfurter-allgemeine-zeitung/wirtschaft/standpunkt-joachim-faber-wider-die-dominanz-des-kurzfristigen-1605240.html>. (FAZ, 7. März, 2011). Zugriffen: 24. März 2014.
- Kleinert, U. (2011). Nachhaltigkeit geht alle Mitarbeiter an. <http://www.faz.net/frankfurter-allgemeine-zeitung/wirtschaft/nachhaltigkeit-geht-alle-mitarbeiter-an-1605525.html>. (FAZ, 6. März 2011). Zugriffen: 24. März 2014.
- Knop, C. (2011). Das Individuum im globalen Dorf. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/weltwirtschaftsforum-2011/weltwirtschaftsforum-in-davos-das-individuum-im-globalen-dorf-1582146.html>. (FAZ, 26. Januar 2011). Zugriffen: 24. März 2014.
- Libreria Editrice Vaticana. (2013). Apostolisches Schreiben Evangelii Gaudium des Heiligen Vaters Papst Franziskus. [http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/apost\\_exhortations/documents/papa-francesco\\_esortazione-ap\\_20131124\\_evangelii-gaudium\\_ge.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium_ge.html). Zugriffen: 23. März 2014.
- Luhmann, N. (2000). *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität* (4. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Mihm, A. (2010). Wenn der Markt das Klima schützt. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/weltklimagipfel-in-cancun-wenn-der-markt-das-klima-schuetzt-1580312.html>. (FAZ, 12. Dezember 2010). Zugriffen: 24. März 2014.
- Mihm, A. (2013). Arbeiten am Prozess. <http://www.faz.net/aktuell/politik/19-weltklimakonferenz-arbeiten-am-prozess-12657328.html>. (FAZ, 11. November 2013). Zugriffen: 24. März 2014.
- Plumpe, W. (2011). Der Euro ist nicht unser Schicksal. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/krise-der-waehrungsunion-der-euro-ist-nicht-unser-schicksal-1577331.html>. (FAZ, 6. Januar 2011). Zugriffen: 24. März 2014.
- Regierungskommission. (2013). Deutscher Corporate Governance Kodex. <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/index.html>. Zugriffen: 24. März 2014.
- Schäuble, W. (27. Januar 2011). Für eine bessere Verfassung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.
- Schirmacher, F. (2013). *Ego: Das Spiel des Lebens* (4. Aufl.). München: Blessing.
- Sigmund, T., Stratmann, K., & Gillmann, B. (14. Februar 2011). Industriekabinett in der Regierung. *Handelsblatt*, 4.
- Straubhaar, T. (31. Dezember 1999). Glokalisierung als Resultat von Globalisierung und lokaler Standortattraktivität. *Neue Zürcher Zeitung*.
- Strauß, B. (2011). Klärt uns endlich auf! <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/krise-des-buerkertums-klart-uns-endlich-auf-11108716.html>. (FAZ, 23. June 2011). Zugriffen: 24. März 2014.
- Wagenknecht, S. (2011). Ackermann ist ein armer Hund. <http://www.sahra-wagenknecht.de/de/article/878.ackermann-ist-ein-armer-hund.html>. (30. Januar 2011). Zugriffen: 24. März 2014.

Welter, P. (2011). Die Untergangspropheten. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/kapitalismus-am-ende-die-untergangspropheten-11113070.html>. (23. August 2011). Zugegriffen: 23. März 2014.

**Dr. phil. Christian Holzherr** Jg. 1963, studierte Wirtschaftsingenieurwesen an der TH Karlsruhe und promovierte 1990 an der Universität Göttingen zum Dr.phil. Er begann seine berufliche Tätigkeit 1990 in der Robert Bosch GmbH und wechselte 1995 zur VIAG AG (heute E.on). Zwischen 2000 und 2008 arbeitete er für die EnBW AG, zuletzt als Finanzvorstand. In den Jahren 2008 bis 2011 war er Finanzvorstand der Celesio AG. Seit 2012 ist er Geschäftsführer der Ferdinand Piëch Holding GmbH, Stuttgart. Daneben hat er verschiedene Aufsichtsratspositionen, u. a. bei der Herrenknecht AG und der Stuttgarter Börse.

---

# „Justiz muss sich als ruhender Pol in der Gesellschaft medialen Trends weitgehend verweigern“

## Gespräch mit Monika Harms

Die frühere Bundesrichterin und Generalbundesanwältin Monika Harms plädiert dafür, dass Richter und Staatsanwälte nur durch ihre Urteile und ureigene Ermittlungsarbeit um gesellschaftliche Akzeptanz werben, nicht aber durch erhöhte Medienpräsenz oder neue Formen einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit.

*Frau Professor Harms, über Jahrzehnte galten Gerichtsurteile in der Bundesrepublik geradezu als etwas Gottgleiches. Darüber diskutierte man kaum in den Medien, stellte sie schon gar nicht öffentlich in Frage. Das scheint spätestens mit den allgegenwärtigen Akzeptanzdebatten, die wir heute im Lande haben, vorbei zu sein. Wird es damit spürbar schwerer, Recht zu sprechen und die Urteile und Begründungen öffentlich darzustellen?*

Ja, diese Tendenz gibt es. Vorerst ist es aber noch ein eher langsamer Prozess. Und sakrosankt war ein Richter natürlich nie. Sprach er ein Urteil, musste er immer damit rechnen, dass Rechtsmittel eingelegt werden. Immerhin hat er meist noch eine Revisionsinstanz über sich. Aber das ist letztlich die Innensicht. Was die äußere Wahrnehmung eines Richterspruches betrifft, haben Sie leider Recht.

*Dabei bilden die Gerichte immerhin die dritte Gewalt im Staat.*

Gut, dass Sie daran erinnern. Denn das wird heute leicht vergessen. Zuweilen betrachtet man die Justiz lediglich noch als eine Verwaltung unter vielen, so nach

---

M. Harms (✉)  
Leipzig, Deutschland

dem Motto: Sicher machen sie ihre Arbeit, aber eigentlich sind sie gar nichts Besonderes. Das rührt auch daher, dass die Justiz von der jeweiligen Haushaltslage abhängig ist und immer mehr ausgedünnt wurde. Obwohl die Politik viel Arbeit auf der Justiz ablädt, stattet sie diese nicht immer so aus, dass man mit der personellen und sachlichen Ausstattung zufrieden sein könnte. Manch ein Kollege braucht Zeit, um sich bei schwierigen Rechtsfragen einzuarbeiten. All das nagt dann natürlich an der Akzeptanz für die Arbeit von Richtern und Staatsanwälten.

*Manchmal drängt sich auch der Eindruck auf, dass die Verfahren länger als früher dauern.*

Vor allem bei Strafverfahren trägt dieser Eindruck nicht. Die Streitlust unter den Verfahrensbeteiligten und damit die Streiddauer haben zugenommen. Im Gegensatz zu Zivilverfahren, wo ich diese Entwicklung weniger erlebe, sind Strafverfahren allerdings auch nicht darauf angelegt, friedlich entschieden zu werden. Hierbei geht es im Ergebnis um „Strafen“, und damit um die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols. Deshalb stehen Strafverfahren auch viel häufiger im Fokus der Presse. Aus dieser medialen Öffentlichkeit der großen Strafverfahren – vor allem wenn sie prominente Zeitgenossen betreffen – entsteht aber schnell die Vorstellung, dass Gerichte maßgeblich mit Streit und einem heftigen Gegeneinander befasst sind. Dies wird dann auf die Arbeit der gesamten Justiz übertragen. Dieses einseitige Bild in einem veränderten Akzeptanzumfeld, von dem Sie sprechen, zu korrigieren, muss uns noch besser gelingen.

*Mit Verlaub, das klingt ein wenig, als hätte die Justiz heute zuerst eine Art Vermarktungsproblem, nämlich beim erfolgreichen Verkaufen von Urteilen und Entscheidungen. Empfinden Sie – als Teil jener dritten Gewalt – es als einen Wert an sich, dass ihre Tätigkeit gesellschaftlich akzeptiert wird? Oder sagen Sie sich letztlich: Was wir tun, ist richtig; wenn es die Leute nicht verstehen, bleibt das eher deren Problem?*

Ich widerspreche Ihnen nicht, wenn Sie auf das für unsere Arbeit notwendige Vermitteln juristischer Entscheidungen anspielen. Aber hierbei handelt es sich natürlich um weit mehr als ein Verkaufsargument. Ich sehe eher ein gesellschaftliches Problem in Bezug auf die Wahrnehmung von Justiz sowie das Auftreten ihrer Akteure unter den heutigen Vorzeichen. Beides hängt damit zusammen, dass die Gesellschaft allgemein weniger Respekt gegenüber Institutionen aufbringt. Auch die öffentliche Verwaltung wurde noch vor wenigen Jahrzehnten anders wahrge-



nommen. Es ist also nicht nur eine Frage des „Verkaufens“, denn in aller Regel akzeptiert man schon, was entschieden wird. Aber man scheut sich auch immer weniger davor, bis zum Bundesverfassungsgericht „nach Karlsruhe“ weiter zu gehen, wenn man glaubt, nicht Recht bekommen zu haben. Und das ist es, was unser System etwas sprengt: In vielen Bereichen wird nicht mehr akzeptiert, was die Justiz tatsächlich entscheidet, da man sich weiterhin im Recht glaubt und deshalb meint, den Rechtsweg ausschöpfen zu müssen. Sicher ist das menschlich, doch es war früher nicht so ausgeprägt.

*Spielt hier nicht auch eine Rolle, dass gerade in Wirtschaftsstrafverfahren ein Beschuldigter schnell einmal besser dastehen kann, als es die Öffentlichkeit erwartet, weil er sich die cleveren und damit teureren Anwälte leisten kann?*

Das ist fraglos so – und es verstärkt natürlich jene Akzeptanzprobleme, wenn dieses Verfahren in den Blick der Öffentlichkeit gerät. Damit sind wir wieder bei dem einseitigen und teilweise sehr schmalen Fokus der sich von einigen medien-trächtigen Strafprozessen ableitet. Zugleich gibt es aber sehr viele Verfahren, die durchaus zum Rechtsfrieden beitragen, etwa bei verwaltungs- oder finanzgerichtlichen Prozessen. Hier gehen dann, wenn durch Richterspruch die Streitigkeiten begraben sind, Rechtsfrieden und Akzeptanz Hand in Hand. Aber ich wiederhole auch: Wir haben gerade im Strafrecht Bereiche, die von vornherein anders angelegt sind. Zuweilen werden sie dann von interessierter Seite geschickt in die Öffentlichkeit gezogen.

*Deshalb noch einmal nachgefragt: Existiert unter Richtern und Staatsanwälten ein Bewusstsein dafür, dass es für sie schwieriger geworden ist, gesellschaftliche Akzeptanz für ihr Tun zu finden? Erwächst damit in der Justiz eine gewisse Notwendigkeit, verstärkt für die Akzeptanz des eigenen Tuns zu werben?*

Zweifellos ist dieses Bewusstsein bei den Kollegen vorhanden. Aber auch hier muss man stets genau hinschauen, um welche Fragen es geht. Die Akzeptanz wird immer in dem Maße größer sein, wie ein Urteil oder eine bestimmte Maßnahme eine möglichst große Bevölkerungsgruppe betrifft. Nehmen wir die viel diskutierten Fälle des sexuellen Missbrauchs von Kindern. Da sind natürlich alle empört und betroffen, denn alle wollen Kinder schützen. Hier schafft eine entsprechende Verurteilung schnell eine breite Akzeptanz. Anders ist die Lage, wenn etwa bei Ermittlungsverfahren so heikle Fragen wie Vorratsdatenspeicherung oder die Überwachung des Telefon- und elektronischen Kommunikationsverkehrs berührt werden. Das will auch dann keiner, wenn man den Bürgern aufwändig erklärt, warum das nötig ist und wie das abläuft.

*Vielleicht wird es damit auch nur nicht verständlicher?*

Das mag sein, auch weil es mit einem gesellschaftlichen Phänomen korreliert: Immer weniger Leute hören bei komplizierten Prozessen und Verfahren wirklich zu. Wir haben ein sehr kompliziertes Rechtssystem. Im Grunde überziehen wir das ganze Leben mit Rechtsnormen. Weil das Rechtssystem dadurch aber so komplex wird, kann kaum noch jemand damit umgehen. Wer dennoch versucht, den Mitbürgern die komplexen Zusammenhänge zu erklären, etwa dass wir Telefonüberwachung unter Richtervorbehalt stellen, überfordert viele. Manche Journalisten begreifen das schnell, interessierte Laien brauchen etwas länger – und bei allen anderen klappen meist ganz schnell die Ohren runter. Damit entstehen jedoch jene Pauschalurteile, die Justiz greife willkürlich in Freiheitsrechte ein.

*Sie erwähnten schon die Medien. Deren Rolle als Vermittler ist fraglos größer geworden.*

Vielleicht nicht die Rolle der Medien, aber die Bedeutung dieser Vermittlungsarbeit ist wichtiger geworden. Ob gerade die Medien dabei wirklich immer vermitteln, ist eine ganz andere Frage.

*Sicher verfolgen die Medien eigene Interessen. Zudem setzt deren Einflussnahme ja nicht erst nach dem Richterspruch ein, sondern zunehmend schon im Vorfeld eines Prozesses. Ärgert Sie das?*

Gerade die Printmedien sind heute selbst stark unter Druck geraten. Sie sehen sich einem harten Wettbewerb ausgesetzt. Weil sie sparen müssen, finden sich in den Redaktionen nicht nur ausgebildete Journalisten. Und selbst jene, die ihr Fach gelernt haben, bekommen oft nicht mehr die erforderliche Zeit für gründliche Recherche. Die Schlagzeile muss auf den Markt, damit man der erste ist! Ob das wirklich rundum stimmt, ob man damit Menschen beschädigt, ist zweitrangig. Nehmen Sie nur den Fall des früheren Post-Vorstandsvorsitzenden Klaus Zumwinkel. Sicher, er stand unter Tatverdacht der Steuerhinterziehung, sein Haus wurde durchsucht. Aber deshalb darf doch nicht das ZDF im Morgengrauen mit einem Übertragungswagen vor seiner Tür stehen, so dass er „durch die Kameras geführt“ wird. Das darf nicht passieren, weil jeder so lange unschuldig ist, bis er rechtskräftig verurteilt worden ist. So etwas wirft auch auf die Justiz ein ganz schiefes Licht, weil jemand aus dem Umfeld den Vorgang bekannt gemacht haben muss.

*Diese wachsende Einflussnahme der Medien kann man kritisieren, beklagen oder auch wortlos hinnehmen. Oder man versucht womöglich, diese Einflüsse aktiv zu managen. Entsteht daraus möglicherweise ein neues Tätigkeitsmerkmal eines Richters oder Staatsanwaltes – nämlich eine hohe Medienkompetenz?*

Ganz klar: Nein! Der Richter ist gut beraten, sich aus der Medienlandschaft herauszuhalten. Ich bin sicher, dass die Richter mehr allgemeine Akzeptanz finden, die nicht im Fernsehen auftreten. Denn ein Richter spricht durch sein Urteil. Nur das ist letztlich seine Aufgabe. Kein Richter hat sich vor eine Kamera zu stellen und in ein Mikro zu reden. Das darf er einfach nicht tun! Er setzt damit die eigene Unabhängigkeit und Neutralität aufs Spiel.

*Aber die Versuchung ist manchmal groß, auch bei Staatsanwälten, oder? Unter jenem Druck der Öffentlichkeit versucht vielleicht doch manch einer, vorab schon ein wenig für Akzeptanz seines zu erwartenden Urteils zu werben?*

Es darf nicht sein. Gleichwohl haben wir es natürlich mit einem Phänomen zu tun, das uns bereits durch 40 Jahre Bundesrepublik begleitet. Es begann damit, dass die Anwälte versuchten, vor einem Prozess öffentlich Stimmung zu machen. Sie können das natürlich viel eher, sofern ihnen ihr Mandant dies zugesteht. Der Staatsanwalt darf das aber nicht! Er hat still und ruhig zu ermitteln – und erst, wenn er Anklage erhoben hat, geht er an die Öffentlichkeit, nicht vorher. Denn jeder gilt, wie gesagt, bis zu einem rechtskräftigen Urteil als unschuldig.

*Längst haben aber auch Staatsanwaltschaften ihre Pressesprecher.*

Wir sind in den vergangenen Jahren damit konfrontiert worden, dass Strafverteidiger Medienauftritte als Hebel benutzen, Interviews geben und dabei natürlich immer ihre eigene Sicht darstellen. So mussten die Staatsanwaltschaften, die bis dahin im Medienbereich nicht so aktiv waren, ihrerseits Kollegen finden, die sowohl etwas von der Rechtsmaterie und der Prozessordnung verstehen, als auch in der Lage sind, Verfahrensfragen so zu vermitteln, dass Medien und Öffentlichkeit sie nachvollziehen können. Das ist im Laufe der Zeit geschehen; allerdings sind in einigen Strafverfahren manche Staatsanwaltschaften und Gerichte hierbei aus meiner Sicht etwas über die Grenzen vertretbarer und notwendiger justizieller Öffentlichkeitsarbeit hinausgegangen

*Wo ziehen Sie diese Grenzen?*

Zwischen der nüchternen Vermittlung von Fakten einerseits und nicht gerechtfertigten Werturteilen andererseits. Das ist natürlich ein weites Feld. Aber manche Pressesprecher jagen über das Ziel hinaus, indem sie versuchen, die Wertungen der Verteidigung wieder einzufangen. Teils geht es so weit, dass Aktenteile in der Öffentlichkeit bekannt und dort kommentiert werden. Selbst wenn dies eher nicht durch die Staatsanwaltschaften erfolgt, sondern durch die Verteidiger, so schaukelt sich doch ein Verfahren hoch – und zwischendrin sitzt ein bis dahin noch nicht schuldig gesprochener Angeklagter, der so natürlich nicht behandelt werden darf.

*Ist es denn wirklich noch zeitgemäß, dass der Richter einzig durch sein Urteil spricht?*

Ja, es ist zeitgemäß, weil die Gerichte Teil der dritten Gewalt sind. Irgendwo muss es in der aufgeregten Gesellschaft doch einen ruhenden Pol geben. Wir haben uns in der Demokratie gewisse Verfahrensregeln gegeben, und diese sind aus gutem Grund so, wie sie sind. Sie wurden einst auch zum Schutz des Angeklagten aufgestellt, dienen aber stets auch einem Ausgleich innerhalb des Prozessverfahrens. Werden diese Regeln einigermaßen eingehalten, kommen wir zu einer justiziellen Wahrheit, auf deren Grundlage das Urteil gesprochen wird. Das ist geradezu zwingend!

*Nun haben wir aber heute die Situation, dass über diesen ruhenden Pol extrem mehr Leute extrem mehr wissen als vor 40 Jahren, wenn auch meist aus vermittelnden Quellen. Damit werten und gewichten sie, teils sicher aus Eigeninteresse. So wächst aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass man sich eher mit diesen laut diskutierten Fällen beschäftigt, als mit den vielen unstrittigen Urteilen. Muss das die dritte Gewalt nicht zum Handeln zwingen, gerade um jenes schiefe Bild von ihrem Tun zu begradigen?*

Wenn es so ist, wie Sie sagen, ist dies bedauerlich. Es hat aber auch nichts mit Akzeptanz zu tun. Denn wenn einer etwa vor dem Finanzgericht in einer Steuersache verliert, ist er immer noch ärgerlich und mag deshalb den Richterspruch nicht akzeptieren.

*Aber als normaler Bürger brauche ich auch das Gefühl: Im Falle eines Falles bin ich vor Gericht in guten Händen. Das geschieht durch öffentliches Vertrauen, das letztlich Akzeptanz schafft. Deshalb ist für viele das Thema eines konkreten Prozesses – jenseits des Entertainmentfaktors – zunächst einmal nachrangig in seiner Haltung zur Justiz. Muss man das nicht erkennen und als eine neue Herausforderung annehmen?*

Dieses gute Gefühl für den Fall des Falles hatten wir meines Erachtens in den 1960er und 1970er Jahren. Ich würde diese Frage aber nicht so abstrakt stellen. Die Menschen urteilen stets aus ihrem ganz konkreten Wirklichkeitsumfeld heraus. Sicher ist es so, dass Bürger durch vermittelte Informationen irritiert werden, vor allem wenn sie diese unkritisch eins zu eins übernehmen, getreu dem Motto: Was im „Spiegel“ steht, stimmt! Viel zu wenige machen sich die Mühe zu hinterfragen, ob das wirklich so ist oder ob man die Dinge nicht auch anders sehen kann? Die Justiz versucht schon eine Weile, in dieser Gemengelage ihre Position zu wahren – und zugleich ihr Tun zu erläutern. Nur stoßen wir hier aber wieder an die oben beschriebene Grenzen: Die Rechtsfragen sind heute oftmals so komplex, dass das letztlich kaum noch einer hören will.

*Woher soll dann Akzeptanz kommen?*

Nehmen Sie den NSU-Prozess gegen die rechte Terrorgruppe in München. Nach vielen Aufregungen zu Beginn kam das Verfahren endlich in eine ruhige Bahn. Die Justiz macht ihre Arbeit. Das allein ist schon ein Wert an sich. Doch damit ist es plötzlich für die Medien auch nicht mehr interessant. Dabei müsste hier doch das Vertrauen der Öffentlichkeit ansetzen. Die Leute müssten hinschauen und sagen: Die tun, was sie von Gesetzes wegen tun müssen. Und genau das schafft letztlich Vertrauen und Akzeptanz – dieses Wissen, dass jeder, der vor Gericht kommt und unschuldig ist, freigesprochen wird, aber bei erwiesener Schuld bestraft wird, gleich ob er mal Bundespräsident war, einer Terrorgruppe angehörte, als Fußballgott geliebt wird oder ein kleiner Handtaschendieb ist.

*Aber die Mediengesellschaft tickt halt anders. Sie erzeugt andere Reflexe, Adressaten müssen anders bedient werden, um auf sich und ihr Tun aufmerksam zu machen.*

Dem kann und muss man sich einfach entziehen. Gerade die Justiz muss eine gewisse Kontinuität wahren. Wir dürfen uns eben nicht von jenen besagten Aufregungen anstecken lassen. Sondern wir haben dem entgegen zu treten, indem wir etwa verhindern, dass Aktenteile in die Öffentlichkeit geraten, bevor überhaupt Anklage erhoben worden ist. Nur aus dieser Ruhe und Berechenbarkeit kann Vertrauen entstehen. Unter dem Druck, scheinbar mehr Akzeptanz erzielen zu müssen, dürfen Gerichte und Staatsanwaltschaften nicht beliebig werden. Denn sie würden am Ende öffentlich nicht besser dastehen, wenn sie meinen, sich mit ihrem Urteil einem gewissen populistischen Druck öffnen zu müssen.

Ich persönlich habe die Erfahrung gemacht, dass es nicht sinnvoll ist, sich zu verbiegen, auch wenn man sich in den Medien noch so ungerecht behandelt fühlt. Man kann hundert Interviews geben und immer wieder versuchen, sachlich zu argumentieren und sich zu erklären – man holt das gewollte Missverstehen in unserer Welt nicht mehr ein. Und in der breiten Öffentlichkeit, die oft kaum einen Amtsrichter von einem Verfassungsrichter unterscheiden kann, bewirkte dies auch nichts. Selbst wenn man als Richter oder Staatsanwalt für seine Arbeit eine gewisse Akzeptanz erreichen konnte: Nur einmal im Zusammenhang mit einem skandalbelasteten Verfahren in den Fokus der Medien geraten, und schon spielt das alles keine Rolle mehr.

*Könnten Kameras in Gerichtssälen mehr Akzeptanz schaffen?*

Nein, überhaupt nicht. Ich bin ein großer Verfechter, dass dies auch künftig nicht erlaubt wird. Denn es wäre für die meisten Verteidiger, Richter und Staatsanwälte ein ebenso großes Problem wie für die Angeklagten. Der eine will sich produzieren, der andere schämt sich ohne Ende. Nein, das alles beeinträchtigt am Ende nur zusätzlich die Akzeptanz von rechtsförmigen Verfahren. Und das wäre kaum noch einzufangen.

*Oft wird bei öffentlich kritisierten Urteilen schnell nach einer Veränderung des Regelwerkes gerufen. Man kennt die latenten Forderungen nach schärferen Gesetzen. Müssen wir, um öffentliches Vertrauen zurück zu gewinnen oder Akzeptanz nicht zu verspielen, hier und da nachbessern?*

In dieser Allgemeinheit lässt sich das kaum beantworten. Man muss sicher im Einzelfall auch einmal Regeln ändern. Hierfür haben wir ja die große Gesetzesmaschinerie namens Bundestag, gegebenenfalls auch die Landtage. Erkennen die Parlamente Defizite, ändern sie auch Gesetze. Was Sie konkret ansprechen, ist aber auch eher ein Phänomen unserer Zeit: Die politische Ebene weiß häufig nicht, wie sie bestimmte Sachverhalte einhegen soll, also erlässt sie eine Strafnorm und hofft, dass dies die Leute wieder beruhigt. Nur ist es damit häufig nicht getan. Das Strafrecht allein kann gar nichts bewirken. Es steht ja am Ende eines Prozesses, ist die allerletzte Möglichkeit des Reagierens. Die Fehlentwicklungen oder Fehlanreize liegen ja häufig im gesellschaftlichen Bereich. Hier ist es zunächst Aufgabe der Gesellschaft zu reagieren.

Ganz abgesehen davon, dass der Staat, wenn er Strafrecht verschärft, auch dafür sorgen muss, dass es in der Folge durchgesetzt werden kann. Hier sind wir dann schnell wieder beim Problem mangelnder Akzeptanz: Wenn wir zwar eine über-

bordende Vielfalt an Normen haben, diese aber nicht angewendet werden, sind diese nicht das Papier wert, auf dem sie geschrieben stehen.

*Haben Sie in diesem Zusammenhang den Eindruck, dass Justiz zunehmend missbraucht wird, um gesellschaftliche Fehlentwicklungen auszugleichen?*

Das ist sicher etwas überspitzt formuliert, weil ich sicher bin, dass die Politik dies nicht bewusst so macht. Aber wir haben zunehmend eine Tendenz, in aktuellen Situationen, in denen plötzlich ein gewisser öffentlicher Handlungsdruck entsteht, wenigstens irgendetwas neu regeln zu wollen. Damit entsteht zumeist die unbefriedigende Sachlage, dass die Justiz mit diesen Regelwerken, die oft nicht in sich konsistent sind, fertig werden muss. Das bedeutet viel zusätzliche Arbeit für die Gerichte und zieht sich wegen jener unausgegorenen neuen Rechtslage oft durch mehrere Instanzen. Wir werden mittlerweile durch eine Flut von Normen überhäuft. Das verdichtet jedoch die Komplexität juristischer Prozesse, von denen ich sprach, noch zusätzlich. Dabei wird diese Entwicklung ohnehin schon dadurch erschwert, dass es verstärkt auch europäische Rechtsnormen und Gesetze zu berücksichtigen gilt. Dies alles dann stets im Blick zu behalten, das kann der normale Richter im Grunde gar nicht.

*Also ist die Justiz ein Stück weit der Reparaturbetrieb der Gesellschaft – und dieser Reparaturbetrieb ist nicht solide ausgestattet?*

Richtig, so ist es. Das betrifft sämtliche Rechtsbereiche, allerdings auch nicht erst seit heute. Die Justiz musste schon immer das ausgleichen, was nicht im Gesetzgebungsverfahren ausgeglichen wurde. Und hierfür ist dieser Reparaturbetrieb an einigen Ecken und Kanten in der Tat nicht hinreichend ausgestattet.

*Trotzdem wächst durch die Akzeptanzdebatten der Druck auch auf die Justiz weiter?*

Das ist wahr. Aber eine meiner wichtigsten Erfahrungen aus dem politischen Amt als Generalbundesanwältin lautet: Man muss sich davon frei machen! Es muss einem wirklich egal sein. Und es war mir dann letztlich auch egal. Denn auch, wenn ein „kritischer“ Artikel im „Spiegel“ erschien, musste ich meine Arbeit machen können – ruhig, professionell und unabhängig. Ärgerlich wurde es allerdings dann, wenn selbst aus dem politischen Umfeld, etwa aus dem Bundesjustizministerium, Vorwürfe laut wurden, nur weil dort maßgebliche Vorgesetzte offenbar nicht wirklich wussten, was unsere Aufgabe ist und wie die prozessualen Spielregeln

lauten. Ein bisschen mehr Rückendeckung von politischer Seite wäre hier nicht nur für die Arbeit einer Bundesanwaltschaft sehr nützlich, ich bin sicher: Es erhöhte auch spürbar die Akzeptanz in die Arbeit der Justizbehörden.

*Und selbst können Richter und Staatsanwälte dazu wenig beitragen?*

Doch, durch jene ruhige, sachorientierte Arbeit. Dagegen dürfen Sie keinesfalls durch Talkshows tingeln. Das hat keinen Sinn. Sie können vielleicht mal einen unaufgeregten Artikel in einer der größeren Tageszeitungen platzieren, leider werden diese Artikel nur von vergleichsweise wenigen Menschen gelesen. Hierzu gehören dann zwar auch maßgebliche Leute, doch auch diese wichtigen Entscheider alleine bilden heute keine „öffentliche Meinung“ mehr. Das ist sehr bedauerlich, weil darin ein Grund zu sehen ist, dass es heute um gesellschaftliche Akzeptanz oft so schlecht steht. Früher hatten wir im Lande stets bestimmte honorige Persönlichkeiten, die übergreifend als Meinungsbildner anerkannt waren. Doch das ist verloren gegangen. Und auch die Justiz ist natürlich keine laute Stimme, die fortwährend nach außen agiert. Die Politik kann ja noch mit irgendwelchen Aktionen oder operativen Geschäften zu punkten versuchen. Wir können das nicht. Wir arbeiten nach.

Interview Uwe Hitschfeld und Harald Lachmann, Dezember 2013

**Prof. Dr. Monika Harms** war zunächst in Hamburg Staatsanwältin für Wirtschaftsstrafsachen, später Richterin am Landgericht und am Finanzgericht. Sie wurde 1987 Richterin am Bundesgerichtshof und übernahm 1999 den Vorsitz des 5. Strafsenats in Leipzig. Von 2006 bis 2011 war sie Generalbundesanwältin. Frau Prof. Harms ist vielseitig ehrenamtlich tätig, sie ist u. a. Mitglied im Kuratorium der Deutschen Stiftung Denkmalschutz. Sie ist Mitglied mehrerer Hochschulräte in Sachsen.



---

# Wirtschaft und Gesellschaft – Auswege aus der Vertrauenskrise

Rainer Knauber

---

## Die Vertrauenskrise und ihre Folgen

Ein Bahnhof in Süddeutschland, eine Autobahn in Hessen, ein Tagebau in der Lausitz, eine Stromleitung im Alten Land, eine Gaspipeline in Mecklenburg. Eine auch nur ansatzweise umfassende Dokumentation der medialen Berichterstattung zu dieser kleinen Handvoll Projekte würde ganze Schrankwände füllen. Zählte man nun die Flugblätter, Reden, Postings, Leserbriefe, Strategiepapiere, Anwaltschriftsätze und wissenschaftlichen Untersuchungen hinzu, die sich mit diesen paar Projekten befassen, es würde eine stattliche Bibliothek zusammenkommen. Und die wäre nur ein minimalistischer Ausschnitt des ganzen Bildes: Wer bei Google die Worte „Bürgerinitiative gegen“ eingibt erhält eine Sekunde später 2,5 Mio. Möglichkeiten, in Deutschland gegen etwas zu sein. Wo in einer noch gar nicht so fernen Vergangenheit nach dem öffentlichen Spatenstich zum Projektstart alsbald infrastrukturelle oder industrielle Bauten entstanden, stehen heute nicht selten umlagerte Bauzäune, sehen sich Investoren protestierenden Öffentlichkeiten gegenüber. Und immer öfter künden verwitternde Beton-Bodenplatten und zerfallende Rohbauten vom vorzeitigen Ende solcher Projekte und von millionen- und milliarden schweren Abschreibungen in Unternehmensbilanzen. Projekte scheitern heutzutage immer seltener an schlechtem Engineering oder an wackeliger Finanzierung, sondern an fehlender Akzeptanz.

---

R. Knauber (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [knauber@yahoo.com](mailto:knauber@yahoo.com)

Warum dies so gekommen ist, ist inzwischen sozialwissenschaftlich recht solide erforscht. Die allgegenwärtige Akzeptanzdebatte erzählt in ihrem inneren Kern vieles über unsere Gesellschaft und die gestörte Balance zwischen den großen Systemen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik. Sie erzählt nicht zuletzt von einem tief gestörten, wenn nicht zerstörten Vertrauen zwischen diesen Akteuren.

Die Debatte verrät zudem viel über Sprachlosigkeit: Planer und Investoren von Projekten stehen fassungslos und mit verschränkten Armen vor wütenden Bürgern. „Alternativlos“ seien die Projekte, die Rechtsposition sei unangreifbar. Wir kennen die Formeln und Formulierungen nur zu gut. Bezeichnenderweise wurde „alternativlos“ vor wenigen Jahren zum Unwort des Jahres gekürt. Die Initiatoren dieser Projekte sind noch immer von der neuen Wut überfordert. Sie haben – aus ihrer Sicht – doch alles richtig gemacht: Die Anträge pünktlich eingereicht, die Unterlagen vollständig abgegeben, die Genehmigungen der Reihe nach von den zuständigen Behörden prüfen lassen, die Finanzierung geklärt und schließlich die Ausschreibungen den Spielregeln entsprechend durchgeführt.

Die Techniker und Bürokraten haben also alles richtig gemacht? Mitnichten. Denn vor lauter Fakten und Fristen hat das Thema Akzeptanz in den Pflichtenheften der Projektmanager oft keinen – oder zu kleinen – Raum. Die Bereitschaft zur Deeskalation, die Fähigkeit zuzuhören, findet sich zu selten im Portfolio der Investoren. Vielfach werden Konzessionen an die Gegenseite als Prestige- und Gesichtverlust wahrgenommen. Der Sprachlosigkeit der Bauherren folgt nicht selten Machtlosigkeit, nämlich wenn die Politik vor der letzten Stufe der Eskalation, der Gewaltanwendung, zurückschreckt. Bis zum Scheitern von Projekten ist es dann nur noch ein kleiner Schritt: Fristen werden überzogen, Vertragsstrafen in Millionen- oder gar Milliardenhöhe drohen, Fördermittel verfallen, Aufsichtsräte werden nervös, Banken drehen den Geldhahn zu. Ende. Gerade industriellen Investoren ist in den letzten Jahren klar geworden, dass die vermeintlich „weichen“ Erfolgsfaktoren Kommunikation und Akzeptanz an Bedeutung immens zugenommen haben.

Doch Vorsicht: Wenn von Kommunikation die Rede ist, sollte man dabei nicht an Public Relations denken. Ein Großprojekt grün anzumalen wird mutmaßlich ebenso scheitern wie die alte, immerhin ehrliche Version in nacktem Beton. Die Nutzung unterschiedlichster Kommunikationskanäle ist heute zu vielfältig und segmentiert, als dass man mit einer klassischen PR-Camouflage noch durchkäme. Erfolgskritisch für das Bearbeiten von Märkten wird deshalb zunehmend sein, Kommunikation als Teil des Kerngeschäfts, des Managements zu begreifen. Und zwar nicht durch die klassische Vermittlung eines gewünschten Selbstbildes von Unternehmen, sondern durch die professionelle und glaubwürdige Vermittlung einer Haltung von Unternehmen. Diese Haltung muss die Nähe zu den gesellschaftlichen Erwartungen suchen, die Wurzeln und Ursachen der Vertrauenskrise verstehen und die unternehmerischen Aktivitäten ehrlich in einen gesellschaftlichen Kontext stellen.

## **Wurzeln des Misstrauens: Die Malthusianische Katastrophe und die Furcht vor dem Wachstum**

Als ideologischer Vater und Vordenker des modernen Fortschrittpessimismus gilt gemeinhin der britische Ökonom Thomas Robert Malthus. In seinem wachstumskritischen „Essay on the Principle of Population“ stellte er 1798 fest, dass das Wachstum der menschlichen Gesellschaft mangels endlicher Ressourcen an Nahrung sehr bald zum Zusammenbruch der Zivilisation führen würde (vgl. Malthus 1798). Das Wachstum der Bevölkerung würde dasjenige der landwirtschaftlichen Produktion deutlich überschreiten, so Malthus. Eine schicksalhafte Entwicklung der Gesellschaft, die als „Malthusianische Katastrophe“ in die Literatur einging. Noch heute wird die Malthusianische Theorie von Untergangspropheten gern und stets mahnend kolportiert, zuletzt von „Da Vinci-Code“-Autor Dan Brown in seinem 2013 erschienenen Roman „Inferno“. Geht es nach dieser Denkschule, ist es seit vielen Jahrzehnten immer Fünf vor Zwölf und der Zusammenbruch steht unmittelbar oder doch wenigstens absehbar bevor.

Das Gegenteil ist jedoch bis heute der Fall. Denn mit dem Wachstum der Bevölkerung ist im statistischen Durchschnitt auch der Wohlstand seit Malthus' Zeiten erheblich angestiegen, selbst in den ärmsten Ländern der Erde. Malthus unterlag einem Grundirrtum, indem er die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts, die vor allem in der Landwirtschaft die Produktivität erheblich erhöhte, drastisch unterschätzte. Insbesondere Mechanismen wie Arbeitsteilung, Massenproduktion und vor allem aber technische Innovationen führten entgegen Malthus' Prognose zu deutlich besseren Ernährungs- und Gesundheitsbedingungen und höherem Wohlstand für immer mehr Menschen. So stiegen beispielsweise während der industriellen Revolution die Einkommen der ärmsten 65 % der europäischen Bevölkerung von 1760 bis 1860 um über 70 %. Und auch in unserer Lebensspanne konnten wir erleben, wie sich der Zustand der Welt entgegen den wachstumskritischen Veröffentlichungen des Club of Rome seit 1972 in wesentlichen Parametern wie Hunger, Säuglingssterblichkeit, Alphabetisierung und Wohlstand verbessert hat.

---

## **Die Mitverantwortung der Wirtschaft**

Es wäre jedoch unredlich, die aktuelle Kritik an unserer Wirtschaftsform und das Verlangen nach Partizipation ausschließlich auf im menschlichen Naturell liegende Fortschrittsfurcht oder gar Wahrnehmungsdefizite zurückzuführen. Auch die Wirtschaft trägt Mitverantwortung dafür, dass sie heute kritischer hinterfragt wird als noch vor einem Jahrzehnt. Wenn ein hellsichtiger Industrievertreter wie Eggert

Voscherau, Aufsichtsratsvorsitzender und ehemaliger Vorstand von BASF, beklagt, „dass die Eliten ihrer Pflicht nicht nachkommen, einfache Wahrheiten ohne Hinter-sinn und falsche Töne auszusprechen“ (29. Juni 2011, S. 2), liefert er dankenswerter Weise die Begründung gleich mit: „Es scheint, dass Machterhalt in der Politik und ‚financial performance‘ in der Wirtschaft verhindern, dass man gemeinsam nach Lösungen im Interesse Deutschlands sucht“ (29. Juni 2011, S. 2). Ganz so schlecht, wie sie in den letzten zehn Jahren geschrieben wurde, war die alte Deutschland-AG demnach nicht. Die nettere Bezeichnung für dieses Marktmodell ist „rheinischer Kapitalismus“. Er wurde Anfang der 90er Jahre vom französischen Wirtschaftswissenschaftler Michel Albert als gerechter, effizienter und weniger gewalttätig dem angelsächsischen Neo-Liberalismus entgegengestellt.

Tatsächlich hat die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz von Wirtschaft und Industrie im selben Maße gelitten, in dem das harte angelsächsische Markt- und Gesellschaftsmodell seit den 90er Jahren seine Dominanz entfaltet hat. Eine umfangreiche Studie des Instituts für Demoskopie in Allensbach in Zusammenarbeit mit der Nixdorf- und der Bertelsmann-Stiftung belegt das (vgl. IfD 2010):

- Seit Mitte der 90er Jahre wächst zwar der Respekt der Bürgerinnen und Bürger vor der Kompetenz und Leistungsfähigkeit des Marktes und der Unternehmen;
- gleichzeitig verringern sich aber das Wissen und das Vertrauen der Bevölkerung in die Wirtschaft. Kritik und Misstrauen nehmen zu.
- Bereits VOR der Finanzkrise war eine Mehrheit der Meinung, dass die gemeinsamen Interessen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft dramatisch schwinden. Dies hat sich seitdem weiter verschärft.
- Zwischen 1995 und 2010 beispielsweise empfanden regelmäßig zwischen knapp 50 und über 70% der Bevölkerung einen Rückgang der sozialen Balance in Deutschland. Der Anteil derer, die mehr soziale Gerechtigkeit wahrnehmen, liegt im gleichen Zeitraum lediglich zwischen 3 und 8%.

Zunehmend misstrauisch ist die öffentliche Meinung in Deutschland deshalb auch gegenüber unternehmerischen Entscheidungen. Grundsätzlich werden Entscheidungen der Unternehmen auch durch die Medien darauf abgeklopft, ob und wenn, warum sie falsch sein könnten. Unternehmen wird gern ausschließlich reiner Egoismus unterstellt – und gesellschaftliche Verantwortung tendenziell abgesprochen.

Einen vorläufigen Diskussionshöhepunkt findet dieser Blickwinkel in aufseherregenden Aufsätzen von konservativen Publizisten wie Charles Moore in der Daily News (vgl. Moore 22. Juli 2011) oder Frank Schirrmacher in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (vgl. Schirrmacher 15. August 2011). Beide machen gleichermaßen zerknirscht wie programmatisch die Frage auf, ob die Linke nicht doch recht hatte – und man selbst falsch gelegen habe, „ein ganzes Leben

lang“ (Schirmmacher 15. August 2011). Die Politik, so Schirmmacher, habe das Wort „Bürgertum“ so gekidnappt wie einst der Kommunismus den Proletarier. Es gehe – unter dem Deckmantel „bürgerliche Politik“ – nicht um falsches oder richtiges Handeln, sondern darum, dass „die Annahmen ihrer größten Gegner richtig sind“ (Schirmmacher 15. August 2011). Zum Teil stützt er sich dabei auf Moore, der die Belege eindrucksvoll aufreicht: Murdoch-Skandal, die Kredit-Praktiken, die Banker-Gier. Moore: „wenn die Banken, die sich um unser Geld kümmern sollen, uns das Geld wegnehmen, es verlieren und aufgrund staatlicher Garantien dafür nicht bestraft werden, passiert etwas Schlimmes. Es zeigt sich – wie die Linke immer behauptet hat –, dass ein System, das angetreten ist, das Vorankommen von vielen zu ermöglichen, sich zu einem System pervertiert hat, das die wenigen bereichert“ (22. Juli 2011). Paradigmenwechsel haben ihren Anfang für gewöhnlich in solchen fanalhaften Diskussionsbeiträgen.

Der offensichtlich bis tief in konservative Kreise um sich greifende Vertrauensverlust gegenüber der Wirtschaft und die Skepsis gegenüber den – scheinbar unkontrollierten – Entscheidungen von Unternehmen sind auch einige der wichtigsten Ursachen für die in einer wachsenden Breite der Gesellschaft bereits seit Jahren schwelende Globalisierungsdebatte. Die Resonanz, die Aktionen der Globalisierungsgegner in der Öffentlichkeit und in den Medien finden, hat hier ihren Ursprung – eine Resonanz, die weitaus größer ist, als die Resonanz auf jene, die unbestreitbar ebenfalls gegebene Vorteile eines weltweit vernetzten Wirtschaftens aufzeigen.

Wer mag auch Unternehmen vertrauen, die saftige Gewinne bilanzieren und gleichzeitig ungerührt Personalabbau propagieren, damit das Rating stimmt? Und wer vertraut Akteuren, die allzu durchsichtig den PR-Scheinwerfer anknipsen, um sich in ein mildes Licht zu tauchen? Die Neigung vieler Unternehmen in den letzten Jahren, ihr unternehmerisches Tun plakativ mit Wertvorstellungen zu versehen, die dann im Ernstfall aber nicht eingelöst werden, hat die Vertrauenskrise zwischen Wirtschaft und Gesellschaft verschärft. Wer beispielsweise wie der drittgrößte Mineralölkonzern der Welt über Jahre werblich gekonnt suggeriert, man habe – „beyond petroleum“ – das Ölzeitalter bereits hinter sich und sei nahezu ausschließlich in den höheren erneuerbaren Sphären von Wind und Sonne unterwegs, der erleidet mit monatelangen Havarien von Bohrplattformen im Golf von Mexiko nicht nur einen Imageschaden. Und selbst in der visuellen Krisenkommunikation sah man Konzern-Experten in blitzsauberen Schutzanzügen beim Strandspaziergang. Von Öl keine Spur. Es fehlen vielfach die Erkenntnis und die Einsicht, dass die Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft an Unternehmen komplexer sind, als dies in bunten Broschüren oder Excel-Tabellen zum Ausdruck kommt.

Der schleichende Vertrauensverlust in die Wirtschaft fand einen Höhepunkt nach der Finanzkrise. Dass heutzutage immer mehr Unternehmen auch im industriellen Bereich geführt und gesteuert werden wie Finanzunternehmen, und zwar

von der Strategieplanung bis zur Personalentwicklung oder auch den Bonussystemen, macht es diesen Unternehmen auf Sicht sehr schwer, in die Mitte der Gesellschaft und ihrer Märkte zurückzufinden.

Im Gegenteil: Wirtschaft und Industrie lösen sich vielfach systemisch aus ihren regionalen und gesellschaftlichen Bezügen. Homogene Unternehmen zerlegen sich selbst entlang der Wertschöpfungskette, internationalisieren sich gesellschaftsrechtlich und steuerlich, was wettbewerblich ja auch durchaus wünschenswerte Effekte hat. Andererseits entfernt sich die Wirtschaft dadurch immer stärker von ihrem gesellschaftlichen Umfeld. Und es fehlt zunehmend am passenden Sensorium für Strömungen, Stimmungen und Wertvorstellungen dieses Umfeldes, in dem dann mit Milliardenaufwand Großinvestitionen platziert werden sollen, die im „Zielgebiet“ nicht mehr verstanden werden. Das verbreitete Neinsagen zu wirtschaftlichen Großprojekten ist ein Stück weit auch ein Reflex der Menschen auf eine (Wirtschafts-)Welt, die sie nicht mehr verstehen und der sie nicht mehr vertrauen. Wirtschaft und Industrie werden deshalb nicht nur in Geschäftsmodelle, Produkte und immer bessere Controller investieren müssen, sondern vor allem in neues Vertrauen. Wenn Wertschöpfung in hoch entwickelten Gesellschaften eine Perspektive haben soll, wird sie wieder stärker mit Wertvorstellungen verbunden werden müssen, die sich nicht in financial value zum Ausdruck bringen lassen.

---

## **Wertschöpfung braucht Wertvorstellungen**

Doch welche Werte sollen das sein? Eine schlichte Rückwendung zur Deutschland AG wird in der Welt des 21. Jahrhunderts nicht gelingen. Die Vergangenheit ist keine Option für unser Leben in der Zukunft. Erfolgreiches Wirtschaften wird stattdessen vielmehr eine Hinwendung zu neuen, gelebten Werten brauchen. Ein breiterer, ganzheitlicher Blick auf das eigene Geschäft, der Mut zu interdisziplinärer Arbeit, der echte Wunsch zum Dialog und die Erkenntnis, dass glaubwürdige Kommunikation heute zum Kerngeschäft gehören muss, wird Unternehmen erfolgreicher machen. Wie schon gesagt: Die großen Industrieprojekte der letzten beiden Jahrzehnte sind selten an fehlendem Geld und noch seltener an schlechtem Engineering gescheitert. Sie sind fast immer daran gescheitert, dass die Investoren nicht in der Lage waren, die Kommunikation ihrer Projekte als echten, harten Erfolgsfaktor zu begreifen. Trotzdem wird noch immer bei allzu vielen Projekten dieses kritische Nadelöhr ausgeblendet. Technische, finanzielle und formaljuristische Fragen dominieren oftmals die Planungsphasen. Nicht selten sind die Kommunikationsbudgets sträflich gering und oftmals die ersten Posten, bei denen der Rotstift angesetzt wird, wenn die Kosten überschritten werden. In dieser exakten Ingenieurswelt kommen vermeintlich „weiche“ Faktoren wie Akzeptanz und

Kommunikation noch immer zu kurz. Ist der Schaden dann da, werden externe Agenturen zur Schadensbegrenzung hinzugekauft, nicht selten zu spät.

Ein mentaler Kulturwechsel kann für viele Branchen zur Überlebensfrage werden: Wer nämlich sicherstellen will, dass große Infrastrukturen über Jahrzehnte refinanziert werden können und während ihrer gesamten Lebensdauer die dafür nötige Akzeptanz finden, der wird sich ändern müssen. Das gleiche gilt auch für langfristige Geschäftsmodelle jenseits von Industrie oder Infrastruktur. Wer vermeiden will, dass fehlendes Vertrauen von Politik und Zivilgesellschaft in die Wirtschaft zu drastischen regulatorischen Einschränkungen der eigenen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten führt, wird sich neues Vertrauen erwerben müssen. Dies wird nur über einer veränderte Haltung und eine veränderte Kultur möglich sein.

Ein gesunder Standort zwischen legitimen Geschäftsinteressen und den Interessen der gesellschaftlichen Stakeholder muss hierbei Teil des industriellen Betriebssystems werden. Über intelligente kommunikative Techniken geht die wirkliche Herausforderung für die Wirtschaft deshalb weit hinaus. Entscheidend ist die Bereitschaft zur Einsicht, dass ein anhaltend erfolgreiches, somit nachhaltiges Geschäft eine starke Verbindung mit dem gesellschaftlichen Umfeld braucht. Die Wirtschaft braucht in ihrem eigensten Interesse eine solche neue Balance zwischen Ergebnisorientierung und gesellschaftlicher Verantwortung. Zugespitzt könnte man sagen, der klassische Shareholderkapitalismus braucht den Mut, sich zum Stakeholderkapitalismus weiterzuentwickeln, wenn er Vertrauen zurückgewinnen will.

---

## Eine Gretchen-Frage

Auch bei gutem Willen aller Beteiligten und Anwendung auch der modernsten Konfliktlösungsstrategien wird aus einem solchen Prozess keine allzeit harmonische Kuschelgesellschaft entstehen. Denn der partizipative Diskurs dreht sich fast immer wieder um ein sehr grundsätzliches Thema. Es geht dabei um die Gretchen-Frage, ob dieses Land ein Industrieland mit der dazugehörigen Infrastruktur bleiben soll. Diesen Diskussionen werden Entscheidungen folgen müssen. Bisherige Debatten, die mit dem Etikett „ökologische Industriegesellschaft“ nach Auswegen suchten, haben leider eher dazu geführt, die notwendige Klarheit dieses Diskurses zu trüben. Damit soll nicht die realwirtschaftliche Dimension grüner Zweige der Ökonomie in Abrede gestellt werden. Es darf aber auch nicht der Eindruck erweckt werden, als gäbe es zeitnah eine Option auf ökologische Stahlwerke, grüne Kupfer-Affinerien oder sanfte Zementherstellung. Genauso wird uns niemand geräuschlose Flughäfen und Straßen schenken oder völlig geruchsneutrale Biogas-Anlagen. Darüber darf es keine Unklarheiten geben. Deutschland bräuchte wirklich eine

neue Diskussion über ein industrielles Leitbild, in dem eine industriepolitische Zielidee, damit verbundene Wertigkeiten und relevante Rahmenbedingungen zu beschreiben wären.

Aus einem solchen Diskurs wird sich zwangsläufig ergeben, dass wir auch in Zukunft Einschränkungen in Kauf nehmen müssen, wenn unser Land sich entwickeln soll. Deshalb gehören zu einem Konsens auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Zumutbarkeit von Projekten sowie transparente, akzeptierte Mechanismen, mit denen Nachteile und Belastungen zumindest teilweise kompensiert werden können.

Ein Diskurs über diese Themen wird aber nur Erfolg haben, wenn der Wert, der für das Gemeinwohl aus Großprojekten entsteht, auch vermittelt werden kann – und wenn die Wertvorstellungen der öffentlichen und privaten Initiatoren klar und unzweifelhaft sind.

---

## **Wirtschaft: Ein blinder Fleck?**

Wenn man nach Ursachen und Lösungsansätzen sucht, dann wird man sich auch der Frage zu nähern haben, ob und wie Wirtschaft im Alltagsleben erfahrbar ist. Schaut man sich beispielsweise die Lehrpläne der einzelnen Bundesländer an, stellt man fest, dass unter dem Schlagwort Grundprinzipien der Wirtschaft heute in den Schulen ganz andere Dinge unterrichtet werden, als das noch eine oder zwei Generationen zuvor der Fall war. Schüler des 21. Jahrhunderts erfahren heute unter dem Begriff „Wirtschaft“ viel über tatsächlich wichtige Themen wie Verbraucherfallen, kritischen Konsum, Integration von Migranten, nachhaltiges Wirtschaften, Umwelt- und Naturschutz, den ökologischen Fußabdruck, den Klimawandel und Recycling. Aber sie erfahren nur noch sehr wenig darüber, wie Unternehmen funktionieren und was es eigentlich bedeutet, wenn wir von sozialer Marktwirtschaft sprechen. Dass diese Schülergeneration Industrie und Ökonomie vor allem als Quelle von Umwelt- Nachhaltigkeits- und Ressourcenproblemen begreifen wird, ist leider leicht nachvollziehbar. Die Wirtschaft hat darauf reagiert: Bundesweit sind Kammern und Verbände, aber auch gut die Hälfte der Unternehmen direkt oder indirekt in den Schulen aktiv und investieren Millionen in Lehrerfortbildung, Materialien und sonstige Aktivitäten. Auch bei diesen Aktivitäten sollten Unternehmen strikt der Versuchung widerstehen, Schulen als Markt zu bearbeiten, sondern sich darauf konzentrieren, Zusammenhänge zu vermitteln und Wirtschaft zu erklären.

Schauen wir uns in unseren Städten um: Vielerorts gibt es heute ganze Viertel, die sich in einer Art bunten Alternativökonomie eingerichtet haben. Alternative



Projekte, Kunsthandwerker und Ich-AGs, Jugend- und Fortbildungseinrichtungen, Haustierbedarf, homöopathische und ganzheitliche Praxen, Yoga-Schulen, Cafés und Bio-Läden bestimmen das Straßenbild. Das Funktionieren dieser Kiezökonomien ist dabei zu einem wesentlichen Teil auf den Konsum jener Menschen gegründet, die ihr Einkommen aus der klassischen, häufig industriellen oder gewerblichen Wertschöpfung beziehen. Oder auf den Staat, der die Mittel, die er vergibt, ebenfalls primär aus den klassischen Wertschöpfungsbereichen umschichtet. Für die direkte Lebenswirklichkeit der Beteiligten spielt dies jedoch oft keine fühlbare Rolle. Und so verwundert es nicht, wenn sie kontroversen Infrastrukturprojekten, die in erster Linie der Primärwirtschaft dienen, keinen persönlichen Nutzen mehr abgewinnen können.

Das schwindende industrielle und marktwirtschaftliche Bewusstsein wird auch in anderen Bereichen sichtbar. Große Teile des Politikbetriebs und der Medien setzen heute andere Schwerpunkte. Man kann sich noch daran erinnern, dass Koalitionsverträge einstmals mit spektakulären Großprojekten begannen, die man gemeinsam umsetzen wollte. Heute beginnen Koalitionsverträge ganz häufig mit Großprojekten, die von den neuen Regierungspartnern gemeinschaftlich gestoppt werden sollen. Angesichts des sich rasch ausbreitenden blinden ökonomischen Flecks in der Gesellschaft wird die breite ablehnende und kontroverse Haltung gegenüber großen Infrastruktur- und Energieprojekten besser nachvollziehbar.

An dieser zentralen Stelle muss der gesellschaftliche Diskurs ansetzen. Denn bei aller Fokussierung auf globale Herausforderungen und Nachhaltigkeitsprobleme muss ein Teil des Augenmerks auch auf jene wirtschaftliche Basis gelenkt werden, die uns ein Nachdenken über ökologische Fragen überhaupt erst erlaubt. Nicht umsonst bekommen im UN-Nachhaltigkeitsindex ausschließlich die Staaten mit der höchsten volkswirtschaftlichen Leistung die besten Noten.

---

## Die vergessene Technik

Es mag paradox klingen: In dem Maße, in dem Technik immer perfekter, sicherer, aber auch selbstverständlicher geworden ist, ist sie gleichzeitig auch immer mehr aus unserem Fokus verschwunden. Weite Teile der Gesellschaft haben sich zu sehr daran gewöhnt, dass technische Annehmlichkeiten verfügbar sind, immer funktionieren. Die meisten Menschen kennen es auch gar nicht mehr anders, sondern sind in diese technisch perfekte Welt hinein geboren worden. Man kann deshalb auch für das Gros der Gesellschaft eher von einer postmateriellen Technikvergessenheit als von wirklicher Technikfeindlichkeit sprechen.

Seine visuelle Entsprechung findet diese Technikvergessenheit in den medialen Bildern und Vorbildern, die heute von der Arbeitswelt vermittelt werden. Wer im

Fernsehen nach Darstellungen von Menschen sucht, die auf technische Weise Probleme lösen, von technischer oder gar industrieller Arbeit leben, wird kaum fündig werden. Stattdessen wird er überwiegend mit Models, Kommissaren und eventuell noch ein paar Köchen konfrontiert. Überspitzt könnte man sagen, dass die Sendung mit der Maus die letzte wirklich verlässliche Bastion ist, die im deutschen Fernsehen Industrie, Technik und technische Berufe zeigt.

---

## **Dialog braucht Augenhöhe – auf beiden Seiten**

Eine veränderte innere Haltung muss ihren Ausdruck auch in der äußeren Haltung finden, mit der sich die Wirtschaft der Gesellschaft, der Politik und auch Kritikern zuwendet. Die viel beschworene Augenhöhe ist in der Realität leider bisweilen eine Partizipations-Simulation und wird auch als solche vom Gegenüber auch erkannt. Nie zuvor in der Geschichte war es über das allgegenwärtige Netz leichter, zwischen Unternehmen oder Institutionen und der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Das Netz bietet ungeahnte Möglichkeiten für Information, Transparenz und sogar das Aufsetzen gemeinsamer Arbeits- und Diskussionsprozesse. Und durch den Rückkanal muss diese Kommunikation keine Einbahnstraße bleiben, sondern bietet die Chance für echte Interaktion. Insofern können neue Kommunikationsformen, intelligent angewendet, auch zu mehr Akzeptanz beitragen. Und doch: So lange Gesellschaften bestehen, werden sie Abwägungen zu treffen haben und Entscheidungen treffen müssen. Für eine, gegen andere Optionen. Es ist zutiefst menschlich, dass nicht alle gleicher Meinung sind und so wird es auch niemals möglich sein, vollständige Akzeptanz für einzelne politische oder wirtschaftliche Maßnahmen zu erhalten. Allerdings werden Politik, Wirtschaft und Institutionen in Zeiten wachsender Individualisierung und hoher Ansprüche größere Anstrengungen unternehmen müssen, um wenigstens das Maß Akzeptanz zu erhalten, das ihre Vorhaben legitimiert. Ob diese Bemühungen letztlich erfolgreich sind, wird auch davon abhängen, ob bei den Adressaten eine echte Bereitschaft besteht, zu einem Konsens zu kommen. Auch kritischen Bürgerinnen und Bürgern darf man abverlangen, neue Rollenbilder anzunehmen, denn es geht darum, Bürgerbeteiligung nicht als Blockadeinstrument, sondern als Gestaltungschance zu nutzen. Dies setzt freilich bei allen Mitspielern die Bereitschaft zum konstruktiven Konflikt voraus. Denn unsere Zivilgesellschaft wird nicht als Konsortium von isolierten Individuen oder als Fight Club von Partikularinteressen fortbestehen können. Ihren Fortbestand sichern können nur der Ausgleich dieser Interessen und die Einsicht, dass auch unbequeme Kompromisse keine Zumutungen, sondern Notwendigkeiten sein können.

## Literatur

- Institut für Demoskopie Allensbach [IfD]. (2010). Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010. [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_studies/7472\\_Soziale\\_Marktwirtschaft.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7472_Soziale_Marktwirtschaft.pdf). Zugriffen: 29. März 2014.
- Malthus, T. (1798). *An essay on the principle of population*. London: Penguin.
- Moore, C. (2011). I'm starting to think that the left might actually be right. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/8655106/Im-starting-to-think-that-the-Left-might-actually-be-right.html>. (22. Juli 2011). Zugriffen: 29. März 2014.
- Schirmacher, F. (2011). Ich beginne zu glauben, dass die Linke Recht hat. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buergerliche-werte-ich-beginne-zu-glauben-dass-die-linke-recht-hat-11106162.html>. (FAZ, 15. August 2011). Zugriffen: 29. März 2014.
- Voscherau, E. (2011). Wir haben vergessen wie Deutschland zu seinem Wohlstand gekommen ist. *BILD*, 29. Juni 2011, 2.

**Rainer Knauber** Jg. 1968, begann seine berufliche Laufbahn als Volontär bei der Märkischen Oderzeitung. Er war Pressesprecher der SPD-Landtagsfraktion, später Regierungssprecher im Saarland, von 1999 bis 2001 Pressesprecher des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Er leitete den Bereich Unternehmenskommunikation der Vattenfall Mining & Generation, später den Konzernbereich Politik und Gesellschaft der Vattenfall Europe AG und war von 2009 bis 2012 Generalbevollmächtigter des Unternehmens. Rainer Knauber ist seit 2013 Leiter der Konzernkommunikation der GASAG-Gruppe, Berlin. Er ist Autor des 2011 erschienenen Buchs „Neinsagerland – Wege zu einem Konsens für Fortschritt“.

---

# Rückbesinnen und vorwärts denken

## Die Kommunikation der Finanzwelt braucht mehr als ein Facelifting

Iris Bethge und Volker Knauer

„Die Banker sind auf dem besten Wege, Totengräber eines Wirtschaftssystems zu werden, mit dem doch in der Welt so viel Wachstum und Wohlstand geschaffen worden ist. Schon wird die Marktwirtschaft insgesamt infrage gestellt“ (Beise 2013). Kein moderner Marx-Jünger läutet Ende 2013 dem Kapitalismus das Totenglöcklein, sondern ein bekennender Marktwirtschaftler, nämlich der Ressortleiter Wirtschaft der Süddeutschen Zeitung, Marc Beise. Und er schließt seinen Kommentar mit einer dunklen Prophezeiung: „Für die Marktwirtschaft ist Gefahr in Verzug. (...) Noch ein Skandal, und es wird so viel Regulierung kommen, dass man die Banken auch gleich verstaatlichen kann“ (Beise 2013). Wie für nur wenige Branchen zuvor ist das öffentliche Erscheinungsbild derzeit für die Finanzbranche essentiell für die Fortschreibung der licence to operate. Ohne gesellschaftliche Akzeptanz und politisches Verständnis für wirtschaftliches und finanzwirtschaftliches Handeln drohen ganzen Geschäftsmodellen die Basis zu erodieren.

Zwar vertrauen drei Viertel der Deutschen ihrer eigenen Bank, so eine Allensbach-Umfrage im Auftrag des Bankenverbandes Ende 2013. Und unzufrieden ist sogar nur jeder Zwölfte. Gleichzeitig ist das Vertrauen in die Branche allerdings nicht sonderlich ausgeprägt: Nur ein Viertel vertraut der Bankenbranche (vgl. Köcher 2013). So weit die Stimmung.

---

I. Bethge (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: iris.bethge@bdb.de

V. Knauer  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: volker.knauer@bdb.de

## Den ehrbaren Kaufmann wiederentdeckt

Die Talsohle der Finanzkrise und der sich daran anschließenden Staatsschuldenkrise scheint durchschritten. Europas Wirtschaft wird im Jahr 2014 – so die Prognosen – wieder leicht wachsen. Die ersten Staaten haben zudem angekündigt, sich aus den europäischen Rettungspaketen zu verabschieden. Seit Ende 2008 wurden immense Regulierungsvorhaben realisiert und Veränderungen im Bankensektor selber vorgenommen. Die Eigenkapitalquoten wurden massiv erhöht, der Eigenhandel und der Hochfrequenzhandel reglementiert, Boni gibt es nur noch, wenn der Erfolg nachhaltig erzielt wurde; der Kunde steht wieder im Mittelpunkt des Interesses. Der ehrbare Kaufmann ist nicht mehr altmodisch, sondern en vogue. In einem vergleichbar kurzen Zeitraum hat es niemals größere Veränderungen im globalen Maßstab gegeben.

Während zwar objektiv die Bankenregulierung neue Gipfel erklommen hat, schlägt sich das (noch) nicht nieder in der Wahrnehmung, so eine Allensbach-Umfrage von Ende 2013 im Auftrag des Bankenverbandes. Für drei von vier Deutschen werden die Banken wenig oder kaum reguliert. Nur eine Minderheit von 14 % nimmt eine (sehr) starke Regulierung wahr. Und jeder Anleger oder Kreditnehmer wird ein Lied davon singen können, welche bürokratischen Auflagen mittlerweile mit vielen Geschäftsabschlüssen verbunden sind. Dennoch bleibt für eine Mehrheit von 53 % der Deutschen die Konsequenz: der Staat müsste künftig stärker in das Bankwesen eingreifen (vgl. Bankenverband 2013).

Genährt wird eine derartige Stimmung durch aktuelle Entwicklungen und Entscheidungen. So zeugt die Niedrigzinspolitik der EZB davon, dass gerade die südeuropäischen Staaten immer noch mit massiven Problemen kämpfen. Angefangen vom Reformstau bis hin zu maroden Banken, die von der Politik künstlich am Leben gehalten werden. Und immer wieder werden die Banken von den Schatten ihrer Vergangenheit eingeholt. Es sind meist zurückliegende Ereignisse, die nun publik werden, weil sie juristisch oder durch die Bankaufsicht aufgearbeitet werden. Mit einer negativen Schlagzeile sind schnell viele Erfolge vom Tisch gewischt. Beispiele gibt es zuhauf. Vor allen Dingen der Libor-Skandal hat viel Vertrauen zerstört. Bis zur Jahresmitte 2012 nahm die negative Berichterstattung über das Finanzwesen deutlich ab – auch die so genannte Occupy-Bewegung hatte nur einen relativ kurzfristigen Peak bewirkt. Mit dem Libor-Skandal änderte sich das – und zwar immer noch anhaltend (Redaktionsschluss Ende 2013).

Obwohl Zeit bekanntlich alle Wunden heilt, steckt die Bankenbranche also auch nach dem Jahr 2013 noch in einer tiefen Image- und Vertrauenskrise. Zwei Drittel der Deutschen glauben, dass deutsche Kreditinstitute eine große oder sehr große Mitschuld an der internationalen Finanzkrise tragen, so eine repräsentative Umfrage der Gesellschaft für Konsumforschung im Auftrag des Bankenverbandes. Nur vier Prozent der Befragten plädieren für „nicht schuldig“ (Bankenverband 2013).

## Finanzkommunikation im Härtetest

Für die Finanzkommunikation lag in der Krise Herausforderung und Chance zugleich. Die Herausforderung bestand in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage, die nicht nur Banken, sondern ganze Staaten an den Rand ihrer finanziellen Möglichkeiten brachte, verbunden mit einer gesellschaftlichen Legitimierungskrise. Die Chance lag darin, das Bankgeschäft neu zu erklären, den unvermeidbaren Wandel zu begleiten und voran zu treiben.

Dabei wird nicht zuletzt in der Berichterstattung deutlich: Die Kommunikation – gerade in der Finanzbranche – ist global. Das heißt: Jeder Skandal an der Wall Street oder in der City von London ist ein kommunikatives Problem, dass sich auch auf die Branche in Deutschland auswirkt – und das nicht gering, unabhängig davon, ob deutsche Banken und Sparkassen involviert sind, oder nicht. Sei es beim Hochfrequenzhandel, überhöhten und vermeintlich unverdienten Boni oder beim Thema Steuerhinterziehung – stets geht dies zu Lasten der Reputation der Banken in Deutschland.

Eines sollte auch hier nicht unerwähnt bleiben: Es gibt unter den 750.000 Mitarbeitern der Branche in Deutschland zahlreiche Banker und Bankangestellte, die rein gar nichts mit den Ursachen der Finanzkrise zu tun hatten – außer, dass sie die Folgen mit ausbaden müssen. Sie werden bis heute in Mithaftung genommen.

---

## Veränderte Medienlandschaft verändert Finanzkommunikation

Und noch eine weitere zentrale Rahmenbedingung hat sich für die Kommunikation geändert – die Medienlandschaft. Zum einen geht es dabei um die hinlänglich bekannte Beschleunigung der Informationen, die ja auch getrieben ist durch finanzrelevante Informationen. Heute läuft das unter dem Stichwort Hochfrequenzhandel, früher waren das Brieftauben – 1815 hat Baron Rothschild von modernen Kommunikationsmitteln profitiert und wusste früher als andere über den Ausgang der Schlacht bei Waterloo Bescheid – und machte mit diesem Informationsvorsprung ein Vermögen an der Börse. So ist die Finanzwelt einerseits Treiber schnellerer Informationen, andererseits aber auch Getriebener einer kurzatmigeren und oft genug auch hektischeren Berichterstattung.

Zum anderen ist es keine neue, aber dennoch wahre Erkenntnis, dass Online-Medien an Bedeutung gewinnen. Die virale Verbreitung von Schlagzeilen und heißen Geschichten ist eine Sache von wenigen Klicks. Sie einzufangen, ist nicht immer möglich. Es zu versuchen und daran zu arbeiten ist aufwändig. Pressestellen müssen heutzutage die Online-, Print-, TV- und Hörfunkmedien genau beobachten und analysieren, rund um die Uhr reaktionsfähig sein und sich genau auf die

Adressaten ihrer Reaktionen einstellen. Und zwar mit den Informationskanälen, auf denen sie reagieren (z. B. Pressemitteilung, Twitter, youtube, Hintergrundgespräch) und der angemessenen Sprache; zu BILD anders als zur FAZ. Ein Twitter-User agiert anders als der Journalist im Hintergrundgespräch und braucht auch anders aufbereitete Informationen.

Zudem sind viele neue Player auf den Markt gekommen: neben den schnellen Online-Medien sind dies viele Special Interest Magazine. Darüber hinaus erleben wir einen Konzentrationsprozess bei Tageszeitungen – sei es durch das Verschwinden ganzer Titel oder auch durch das Zusammenlegen von Redaktionen. Es gibt weniger Journalisten, die aber größere Reichweiten erzielen und verschiedene Lesergruppen erreichen, da sie für mehrere Titel oft – Print und online gemischt – schreiben.

Vor allem aber hat die Finanzkrise eine sehr bedeutende Veränderung mit sich gebracht. Es berichten nicht mehr die klassischen Redaktionen von FAZ, Handelsblatt und Börsenzeitung über Finanz-Themen. Finanz-Themen sind mehr und mehr Verbraucher-Themen geworden. Boulevardblätter, Publikumszeitschriften und TV-Magazine brechen die Themen für ihre Leserinnen und Leser herunter. Sie gehen ganz anders an die oft sehr komplexen Themen heran, als die reinen Finanzmedien. Das stellt Presseabteilungen in den Banken und ihren Verbänden vor neue Herausforderungen. Es muss noch viel verständlicher erklärt werden; komplexe Zusammenhänge müssen auf den Punkt gebracht werden. Print allein hat ausgedient, der Text weicht mehr und mehr dem Bild, ohne Bewegtbild geht in Zukunft nichts mehr.

Was also heißt das für Kommunikation? Es sind im Wesentlichen vier kommunikative Herausforderungen, vor denen die Branche steht.

## **Herausforderung 1: Gesicht zeigen!**

Hochmut kommt vor dem Fall. Deshalb ist es umso wichtiger, zu den Fehlern zu stehen und diese nicht klein zu reden. Das fällt sicher nicht allen Beteiligten leicht.

Dennoch war klar: Angesichts der Dimension der Krise ist ein Fehlereingeständnis zu viel besser als eines zu wenig. Das ist für den Bankenverband keine taktische Übung. Dies ist eine innere Haltung, die vom gesamten Verband mit seinen rund 210 sehr unterschiedlichen Banken getragen wird.

Kommunikationsstrategisch bedeutet dies Gesicht zeigen, nicht wegducken, unbequeme Fragen beantworten und den Dialog suchen. Es heißt aber auch, dass dort, wo vieles schief lief, in den Banken umgedacht werden muss. Nur wenn sich das Verhalten nachvollziehbar ändert, kann auch ein nachhaltiger Kommunika-

tionserfolg erzielt werden. Potemkische Dörfer fallen schnell in sich zusammen und würden einen noch größeren Schaden hinterlassen. Dabei muss aber auch klar sein, Banken müssen Geld verdienen können. Sie sind keine wohltätigen Einrichtungen, die dem Kommerz abgeschworen haben.

Gleichwohl haben positive Veränderungen stattgefunden, die auch kommuniziert werden können: Banken haben sich aus riskanten Geschäften zurückgezogen, Vergütungsregelungen wurden auf den langfristigen Erfolg umgestellt. Die Verbraucherrechte wurden gestärkt. Und vor allem verfügen die Institute über deutlich mehr Eigenkapital als vor der Krise. Sie sind damit vor den Stürmen auf den Finanzmärkten besser gewappnet und stehen heute deutlich besser da, als vor der Krise. Diese Erfolge taugen weniger für große Schlagzeilen. Sie zu erklären, an kleinen Beispielen deutlich zu machen, ist harte Kärnerarbeit in den Kommunikationsabteilungen. Jeden Tag von neuem.

---

## **Gute Regulierung als Freund**

Mit Blick auf die Regulierung gilt es vor allem, dem Eindruck entgegenzuwirken, Banken seien gegen jede neue Form der Regulierung. Die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften, das sogenannte Basel-III-Regelwerk, wurden vom Bankenverband und seinen Mitgliedern von Anfang an unterstützt. Natürlich gab es bei einem so umfassenden Regelwerk Details die seitens der Banken kritisiert wurden. Das heißt aber nicht, dass die Regeln grundsätzlich abgelehnt wurden. Im Gegenteil, der Präsident des Bankenverbandes, Jürgen Fitschen, hat schon früh deutlich gemacht: „Gute Regulierung ist unser Freund“. Die Banken haben selbst erkannt, dass das Regelwerk in der Zeit vor 2008 ungenügend war.

Auch wenn die Banken vor der Krise klare Fehler gemacht haben, wäre es verfehlt, wenn man nun ihre Expertise außer Acht ließe. Dies muss auch für Kritik an Regulierungsvorschlägen gelten. Die Kommunikation ist hier mitunter ein Balanceakt. Ist der Ton zu schrill, wirkt die Kritik kontraproduktiv und wird als Lobbyisten-Alarmismus wahrgenommen. Ein gemäßigter und differenzierter Ton sowie sachliche Kritik senkt hingegen die Durchschlagskraft der Pressemitteilung oder des Interviews. Klartext wird dann von den Redaktionen eingefordert. Dieser ist allerdings auch in differenzierter Form möglich und wertet zugleich den Experten als Gesprächspartner auf, der nicht dogmatisch seine (Maximal-) Positionen vertritt.

So drohte etwa der vergangene Bundestagswahlkampf zu einem Anti-Banken-Wahlkampf zu werden. Manche Strategen hatten dies 2012 als zentrales Wahlkampfthema identifiziert. Gleichzeitig wurden mehr und mehr Töne aus der Realwirtschaft laut, die eine zunehmende Kluft zur Finanzwirtschaft beklagten. Es



hätte für die Bankenbranche eine populistische Schlammschlacht werden können, der nur schwer hätte begegnet werden können. Doch der 2013er Wahlkampf hat die Banken nicht im Fokus gehabt – und auch das Verhältnis der Banken zur Realwirtschaft stellt sich heute besser dar als 2008. Dennoch ist klar: Mit einem kritischem Umfeld wird die Bankenbranche noch auf längere Sicht leben müssen.

## **Herausforderung 2: Mit einer Stimme sprechen!**

Die deutsche Kreditwirtschaft wird durch fünf Verbände vertreten: Das sind die beiden kleineren Verbände, für die Pfandbriefbanken sowie für die öffentlichen-rechtlichen Landesbanken und Förderbanken; daneben existieren die großen drei für Sparkassen, für Volks- und Raiffeisenbanken sowie der Bankenverband für die privaten Banken. Diese fünf Verbände haben sich in der „Deutschen Kreditwirtschaft“ zusammengeschlossen, von denen sich die großen drei jährlich in der Federführung abwechseln. Die unterschiedlichen Verbände stehen auch zueinander im Wettbewerb – bei Einigkeit in den allermeisten Fragen, aber auch mit unterschiedlichen Interessen und Kommunikationsaktivitäten. Allerdings ist zu konstatieren: Die Zusammenarbeit der Verbände untereinander hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Die Verbände haben erkannt: Die Schlagkraft von Argumenten wird vor allem gegenüber der Politik in Brüssel und Berlin größer, wenn mit einer Stimme gesprochen wird und alle an einem Strang ziehen.

Das gilt natürlich umso mehr auch für den Bankenverband selbst. Die Mitglieder sind sehr heterogen. Groß und klein, regional und international, Spezial- und Universalbank – all das findet sich unter den rund 220 Mitgliedern. So ist es schon in nicht Krisen gebeutelten Zeiten oftmals schwer, einheitliche Positionen zu finden. Speziell zu Beginn der Finanzmarktkrise gab es erheblichen Diskussionsbedarf, der auch Zeit brauchte, um wieder zu einer einheitlichen Positionierung zu finden. Der Verband hat sich personell und inhaltlich neu aufgestellt. Er orientiert sich stärker an den Bedürfnissen seiner Mitglieder, versorgt sie schneller und umfassend mit aktuellen Informationen zu politischen Vorhaben und bewertet diese zugleich. So ist sichergestellt, dass alle Mitgliedsbanken über den gleichen Informationsstand sowie Sprachregelungen verfügen – und somit die Möglichkeit haben, sich an Debatten auf einer Linie zu beteiligen.

Das war auch die Grundlage, kommunikativ wieder einheitlicher auftreten zu können. Dabei ist es dennoch so, dass die Mitglieder des Bankenverbandes zueinander im Wettbewerb stehen. Dabei kann es dann schon einen Vorteil für einzelne Institute darstellen, sich ab und an kommunikativ abzusetzen. Das große Ganze sollte dabei jedoch nicht verloren gehen.

### **Herausforderung 3: Nur wer wahrgenommen wird, wird ernst genommen**

Mit der Finanzkrise rückten die Banken schlagartig wieder in den Fokus der gesellschaftlichen Diskussion. Diese öffentliche Diskussion traf eine Branche, in der Diskretion zu einer der vornehmsten Tugenden gehört. Während es in der Anfangszeit der Krise kaum möglich war, einen aktiven Banker oder einen Verbandsvertreter in eine der vielen TV-Diskussionen zu schicken, hat sich hier ein klarer Einstellungswandel vollzogen. Immer mehr Banker – auch aus den Vorstandsetagen – sind gewillt, sich diesen Diskussionen zu stellen. TV-Auftritte steigern die Sichtbarkeit der Branche insgesamt. Sie sind eine Chance, eher komplexe und auch umstrittene Positionen zu erklären und mit einem Gesicht zu verbinden. Denn letztlich zählt in der Aufmerksamkeitsökonomie nur der, der auch präsent ist. Darüber hinaus sucht der Verband auch die Öffentlichkeit mit eigenen Veranstaltungen, auf denen beispielsweise über aktuelle gesellschaftspolitische Fragen, wie auch über die Finanzkrise kontrovers diskutiert wird. Das gilt natürlich nicht nur für TV, sondern generell in der Medienarbeit. Grundsätzlich steht der Verband für Diskussionen auf allen Ebenen und mit fast jedem Medium zur Verfügung. Das beginnt oftmals schon morgens um kurz nach 6 Uhr mit ersten Radio-Interviews bis hin zu Telefonforen, Chats oder Polittalks am Abend.

Der Bankenverband ist ein wirtschaftspolitischer Spitzenverband. Erklären und Verständnis wecken, gilt deshalb auch im Verhältnis zur Politik. Unbestritten ist, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Bankenvertretern und Politikern nach 2008 gelitten hatte. Die Kontakte waren zwar weiterhin belastbar bis gut, aber zeitweilige atmosphärische Verstimmungen waren nachvollziehbar. Für den Verband bedeutet das: Das Primat der Politik steht über allem. Das hatte der Bankenverband zwar auch schon vorher anerkannt und gelebt; jetzt musste er es aber deutlicher demonstrieren. Beim Lobbying hat der Verband eine einfache Prämisse: „Nicht alles, was wir tun ist öffentlich, aber alles, was wir tun, kann öffentlich werden.“

### **Herausforderung 4: Erklären, erklären, erklären – auf allen Kanälen**

Bereits vor der Finanzkrise war das Engagement in Verbraucher-Themen und für die ökonomische Bildung – insbesondere bei Schülern – ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit des Bankenverbandes. Speziell im Verbraucherbereich wurde das Angebot nochmals ausgeweitet und aktuellen Bedürfnissen Rechnung getragen. Das geschieht etwa bei rund 50 jährlichen Telefonaktionen bei Regional-Zeitungen

und großen Flaggschiffen der Print-Medien, durch ein umfangreiches Publikationsangebot, mit aktuellen Newslettern, Verbraucher-Tipps oder Radiobeiträgen.

Aktuell ist ein zentrales Thema der Bankenverbands-Verbraucher-Kommunikation die vom Gesetzgeber gewünschte Umstellung im Zahlungsverkehr auf einen neuen europäischen Standard, Stichwort: SEPA. Dieses Thema wird auf unterschiedlichen Kommunikationskanälen bespielt – von der klassischen Pressearbeit über Radiobeiträgen, Telefonaktionen für Zeitungsleser bis hin zu Social Media inklusive Slideshare, Twitter und Erklärstücken auf YouTube.

Ein wichtiges Standbein der Verbraucherpolitik ist das Ombudsmannverfahren des Verbandes, mit dem die Anliegen des Verbrauchers aufgegriffen und ernst genommen werden. Über 70.000 Anfragen konnten dort bereits bearbeitet werden – von unabhängigen Ombudsleuten, ehemaligen hochrangigen Richtern. Wir sehen so genau, wo der Schuh drückt und spiegeln dies den Banken zurück. Das alles wird die Kritik an der Anlageberatung oder am Vertriebsdruck nicht aus den Medien verdrängen. Aber es zeigt die Haltung des Bankenverbandes, Kritik ernst zu nehmen, aufzugreifen und Konsequenzen daraus zu ziehen. Dieses auch zu vermitteln, ist ein wesentlicher Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit des Bankenverbandes.

---

## Fazit

Banken sind Teil der Wirtschaft und der Gesellschaft. Als solche wollen sie anerkannt werden. Dies bedeutet auch, sich diese Berechtigung zurück zu erarbeiten. Auf diesem Weg sind selbstverständlich nicht alle Institute im gleichen Maße gefordert. Aber dennoch stehen alle zusammen in einer ideellen Haftungsgemeinschaft, die eben weit über das eigene Institut oder das eigene Land hinaus reicht. Wo auch immer nötig, ist dazu ein Kulturwandel im Gange, der bereits ganz konkret beim Kunden und Mitarbeiter erfahrbar ist. Das belegen etwa Messungen zur Kundenzufriedenheit und niedrige Krankenstände von Mitarbeitern.

Wirklichkeit und Wahrnehmung fallen bei diesem Prozess jedoch auseinander. Zumal das Handeln der Vergangenheit durch Prozesse, Regulierungsvorhaben und bankaufsichtliches Handeln immer wieder die Wahrnehmung der Gegenwart bestimmt. All das zählt nicht positiv auf das Image-Konto der Branche ein. Dennoch: Vieles von dem, was in den vergangenen Jahren geändert wurde, sind Investments in einer Zukunft, in der Markterfolg und gesellschaftliche Akzeptanz wieder stärker in Deckung gebracht werden können. Denn ohne diese werden auch die Möglichkeiten geschäftlichen Erfolges geringer und damit auch die Chancen für die gesamte deutsche Wirtschaft.

## Literatur

- Bankenverband. (2013). Banken im Spiegel der Öffentlichkeit. *Repräsentative Umfragen des Bankenverbandes zu Bankenimage und Kundenzufriedenheit* (unveröffentlicht).
- Beise, M. (2013). Banker bedrohen das Wirtschaftssystem. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/skandale-in-der-finanzbranche-banker-bedrohen-das-wirtschaftssystem-1.1835518>. Süddeutsche Zeitung, 4. Dezember, 2013. Zugegriffen: 30. März 2014.
- Köcher, R. (2013). Banken in der öffentlichen Wahrnehmung. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung im Auftrag des Bundesverbands deutscher Banken. <http://bankenverband.de/veranstaltungen/reflexionen/reflexionen-2013/unbehagen-am-kapitalismus-banken-in-der-kritik-was-muss-sich-noch-aendern/umfrage-banken-in-der-oeffentlichen-wahrnehmung>. Zugegriffen: 30. März 2014.

**Iris Bethge** Jg. 1969, geb. in Dannenberg/Elbe, volantierte nach einem Medizin-Studium bei der Altmark-Zeitung; arbeitete als Redakteurin sowie als komm. Redaktionsleiterin beim Isenhagener Kreisblatt. 2003 wechselte Bethge als erste Pressesprecherin von Ursula von der Leyen ins niedersächsische Sozialministerium. Ab 2005 leitete sie das Pressereferat des Bundesfamilienministeriums und – ab 2006 – den Leitungsstab mit den Referaten Öffentlichkeitsarbeit, Ministerbüro, Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten. Im Juni 2009 wechselte Bethge zum Bankenverband. Dort verantwortet sie als Geschäftsführerin die Kommunikation.

**Volker Knauer** Jg. 1967. Nach Ausbildung an der Kölner Journalistenschule und Tätigkeit als Redakteur bei Tageszeitungen arbeitete Volker Knauer als Pressesprecher – unter anderem acht Jahre lang in leitenden Funktionen in der Kommunikation der Deutschen Bahn AG. Seit 2010 arbeitet er beim Bundesverband der deutschen Banken e. V., aktuell als Leiter der Abteilung Medien.

---

# Bürgerbeteiligung in formalen Verfahren

## Gespräch mit Angelika Freifrau von Fritsch

*Der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung – ist dies ein mediengetriebener Hype oder ein Trend, der sich verfestigt?*

Bürger sind heute aufgrund der Potentiale des digitalen Angebots und der interaktiven Kommunikationstechnik besser und umfassender informiert als früher – auch bei fachlich anspruchsvollen Themen. Verbunden mit der Bereitschaft, sich für ein Thema zu engagieren bzw. in ein Projekt eingebunden zu werden, resultiert daraus ein Anspruch, dass dieses Engagement in der Gesellschaft auf breiter Ebene ernst genommen werden sollte und möglichst zu einem positiven Ergebnis führt. Demzufolge haben wir es mit einer neuen Gestaltung von Entscheidungsprozessen und nicht mit einem Hype zu tun, wenn auch die Medien dieses Thema in jüngerer Vergangenheit verstärkt auf die Agenda setzen. Vielmehr artikulieren mehr Menschen als früher und konsequenter den berechtigten Wunsch nach Mitsprache und einer effizienteren Verwaltung.

*Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger ist schon heute bei Planungsverfahren und im Umweltrecht verbindlich geregelt. Welche Erfahrungen haben Sie mit dieser Art der Bürgerbeteiligung?*

---

A. Freifrau von Fritsch (✉)  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: [angelika.fritsch@leipzig.de](mailto:angelika.fritsch@leipzig.de)

Generell haben wir in der Umweltverwaltung der Stadt Leipzig gute Erfahrungen mit den im Umweltrecht (z. B. im Immissionsschutz-, Naturschutz- oder Wasserrecht bzw. zuletzt im Umweltenergierecht) zum Teil vorbildlich ausgestalteten Instrumenten zur Bürgerbeteiligung gemacht. In der Zuständigkeit anderer Ressorts gibt es die klassische Beteiligung der Öffentlichkeit, etwa nach dem Baugesetzbuch bei der Bebauungsplanung oder bei der Fachplanung von Straßen bzw. anderen Infrastruktureinrichtungen. Wir wissen, dass wir diese Verfahren ausgestalten können. Diesen Spielraum nutzen wir und gehen bei bestimmten umweltrelevanten Planungen über die festgelegten Mindestanforderungen hinaus. Nicht nur im Internet werden wichtige Umweltthemen und bedeutsames Innovationsgeschehen für die Bürger so früh wie möglich transparent gemacht, sondern auch in einem speziellen Bürgerbüro, unserem Umweltinformationszentrum. Mit dem Abruf dieses Leistungsangebots können die Bürger das vorhandene Wissen zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten bei der Teilhabe an Diskussionen und Entscheidungsprozessen nutzen und uns Anstöße bei der Erledigung der Aufgaben geben. Aber diese Interaktion zwischen der Umweltverwaltung und den Bürgern dient auch zur Mobilisation, etwa beim Schutz von ganz seltenen Pflanzen und Tieren, die vor dem Aussterben stehen oder bei dem Appell zu umweltfreundlichem Verhalten wie dem Energiesparen. Die Erfahrungen über die Einbindung der Bürger in die Arbeit der Umweltverwaltungen der kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen und der großen deutschen Städte werden regelmäßig im Sächsischen Städte- und Gemeindetag und im Deutschen Städtetag ausgetauscht. Wir prüfen dann, ob wir auch unseren Bürgern ein vergleichbares Angebot machen können.

### *Wie werden diese Angebote angenommen?*

Die Leipziger Bürger haben aufgrund ihrer Erfahrungen vor der friedlichen Wende grundsätzlich eine große Sensibilität für die Belange des Umweltschutzes und unterziehen jegliche Veränderungen einer Prüfung und kritischen Bewertung. Das bürgerschaftliche Engagement hängt stark vom jeweiligen Vorhaben ab, wie umfangreich die Betroffenen sind und welche Anspruchsgruppen damit in Verbindung stehen. Und es kommt durchaus darauf an, welche Art der Beteiligungsmöglichkeiten wir der Öffentlichkeit anbieten. Ein Beispiel aus der Praxis: Wir haben bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig erstmals ein Online-Verfahren zur Bürgerbeteiligung durchgeführt. Während bei der verfassten Beteiligung, also der klassischen Auslegung von Planungsunterlagen, etwa 100 Einwendungen normal sind, erhielten wir bei dem Verfahren via Internet mehr als 1.200, zum Teil sehr ausführliche Kommentare. Dies darf aber nicht dazu führen, das Internet künftig

als einzigen Kommunikationskanal zu benutzen. Damit würde man nicht-internet-affine Menschen aus dem Beteiligungsverfahren ausschließen.

*Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit vorgeschriebener Verfahren?*

Grundsätzlich erfüllen diese Verfahren und Instrumente ihren Zweck, nicht zuletzt weil sie vielfach erprobt sind. Eine freie, eher konsultative, politische Bürgerbeteiligung ersetzt nicht die rechtsstaatlich und gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung etwa zur Geltendmachung von umweltrechtlichen Interessen oder eigenen Rechtspositionen, die dafür sorgt, dass eine Genehmigungsbehörde in die Lage versetzt, alle für die Entscheidung maßgeblichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Aber: Es kommt immer darauf an, welche Bedeutung, welche Auswirkungen ein Projekt und das dazu gehörige Verfahren für die Stadt und die Bürgerschaft hat oder haben kann.

Ich denke, dass etwa einfache bauplanungsrechtliche Verfahren mit vorgeschriebener Bürgerbeteiligung für den dort angesprochenen Interessentenkreis ausreichend sind und genügend Spielraum für die Behörden bieten, auf die jeweiligen Projektspezifika einzugehen. Bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kann das schon ganz anders aussehen und weiter entfernte Dritte müssen einschätzen können, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen einer geplanten Anlage betroffen werden können. Das heißt, dass es sich im Einzelfall empfehlen kann mit Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung über das gesetzlich geforderte Maß hinaus zu gehen.

*Es ist also aus Ihrer Sicht nicht notwendig, die Gesetze und Regularien zu ändern, um den Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung nachzukommen?*

Das vorhandene rechtliche, insbesondere das umweltrechtliche Instrumentarium reicht der Exekutive bei vernünftiger Anwendung im Entscheidungsprozess über ein Vorhaben grundsätzlich aus. In unserem Staat mit seiner freiheitlich demokratischen Grundordnung gehören die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte zu den grundlegenden Prinzipien. Für die Lösung von umwelt – oder infrastrukturellen Grundsatzkonflikten ist das Verwaltungsverfahrensrecht nicht ausgelegt. Die Verantwortung für die zu treffende Entscheidung in einem rechtsstaatlichen Verfahren entfällt nicht durch die Ergänzung von anderen konsultativen Beteiligungsformen. Die Akzeptanz oder die Beschleunigung von Verwaltungsentscheidungen wird nicht durch eine Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens,

etwa mit einem Volksentscheid, gesteigert. Darüber hinaus darf man sich auch anderen Beteiligungsformen nicht verschließen. Die Verzahnung der formellen und der informellen Partizipationsverfahren ist sicher ein interessantes Forschungsfeld, auf der Suche nach einem neuen modernen, gerechten, fairen und verbindlichen Verfahren.

*Und darüber hinaus?*

Gerade im Bereich der Planfeststellung, wo in einem Erlaubnisverfahren über die Planung des Vorhabens und dessen Genehmigung zusammen entschieden wird, muss man darüber nachdenken, ob man das „Ob“ eines Projektes von der Frage „Wie führen wir es durch?“ trennen kann.

Der im heutigen Verfahren praktisch unauflösbare Zusammenhang beider Fragen entspricht gerade bei großen Projekten mit langen Vorlauf – und Realisierungszeiten nicht mehr unserer Lebenswirklichkeit. Neue Erkenntnisse müssen zu Änderungen des schon einmal genehmigten Projekts führen können, ohne dass die Planverstellung deshalb von vorn beginnen muss. Damit könnten Behörden und Vorhabenträger leichter auf berechtigte Änderungswünsche eingehen und würden den festgestellten Plan nicht reflexhaft auf „Biegen und Brechen“ verteidigen.

*Die öffentlichen Verwaltungen sind die „Hüter der Verfahren“. Sind sie dafür – nach den Sparrunden im öffentlichen Dienst – noch ausreichend ausgestattet?*

Für die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren sind wir auf jeden Fall ausreichend gerüstet. Für alle Maßnahmen, die darüber hinausgehen, wie die Lösung von umwelt - oder infrastrukturpolitischen Grundsatzkonflikten, benötigen wir allerdings inzwischen auch externe Unterstützung. Wir stellen uns aber solchen Herausforderungen und sehen in den Beiträgen unserer Bürger immer auch die Chance, die Qualität unseres Verwaltungshandelns stetig zu steigern.

*Welche Glaubwürdigkeit hat die Datenbasis, die den Projekten zugrunde gelegt wird, bei den Bürgerinnen und Bürgern?*

Das kommt sicher auf den Absender an. Es ist sehr selten, dass die Daten unserer Behörde infrage gestellt werden. Generell lässt sich sagen: Daten, die Bund, Land oder die Verwaltung geliefert haben, gelten als integer und dürften eine höhere Glaubwürdigkeit genießen als andere Daten, die von oft Vertretern bestimmter Interessengruppen bereitgestellt werden.



*Wollen sich Bürger wirklich verstärkt an Vorhaben beteiligen, oder artikuliert sich mit dieser Forderung nur ein verstärktes Misstrauen gegen Behörden und Politik?*

Viele Menschen dürften sich nicht unbedingt eine direkte und aktive Beteiligung in dem Entscheidungsprozess wünschen, aber sie wünschen sich in jedem Verfahrensstadium eine gewisse Transparenz. Die Menschen wollen die Möglichkeit der ständigen, umfassenden Information haben. Es hilft, Ihnen ein Vorhaben für sich nachvollziehbar zu machen. Das ist sogar noch wichtiger als die Beteiligungsmöglichkeit der Bürgerschaft in einem limitierten Zeitfenster im Rahmen eines Planungsverfahrens. Wir stellen aber auch oft fest, dass Menschen – und insbesondere Journalisten – schnell das Interesse an einem Thema verlieren. Grundsätzlich glaube ich, dass die Menschen vor allen Dingen die Möglichkeit haben wollen, sich zu beteiligen. Ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, entscheiden sie von Fall zu Fall, abhängig von ihrer Betroffenheit, ihrem Zeitbudget und anderen Interessen. Haben die Bürger aber diese Beteiligungsmöglichkeit nicht, führt sie dies sofort zu grundsätzlichen Fragen unserer Gesellschaft – mit allen Konsequenzen.

*Sind gerade große Vorhaben inhaltlich nicht zu kompliziert und komplex, um Bürgerbeteiligung sinnvoll zu gestalten?*

An dieser Stelle sind die Verwaltungen und Vorhabenträger in der Pflicht, die entsprechenden Informationen ansprechend aufzubereiten und zu liefern. Nur so gewährleisten wir größtmögliche Transparenz und senken die Schwelle, die Bürgerinnen und Bürger überwinden müssen, um sich qualifiziert und möglichst konstruktiv einbringen zu können. Es gibt viele Möglichkeiten, die Bürgerschaft umfangreicher und direkter zu informieren. Wie versuchen das bei der Erhebung von Umweltdaten: Die Leipzigerinnen und Leipziger können im Rahmen der Lärmaktionsplanung online ihre Adresse eingehen, sehen ihr Gebäude und können ablesen, wie viel Lärm an ihrem Schlafzimmerfenster ankommt. Ähnlich verfahren wir mit Grundwasser-, Luft- und Bodendaten. Damit wird ein durchaus komplexes Thema für die Bürger sehr persönlich, sehr konkret aufbereitet.

*Zu welchem Zeitpunkt eines Projektes entscheiden Sie wie viel Bürgerbeteiligung nötig ist und welche Instrumente Sie einsetzen?*

In manchen Verfahren, z. B. bei BImSchG-Verfahren (Bundes-Immissionsschutzgesetz, Anm. d. Hrsg.) ist die Vorgehensweise vorgeschrieben. Bei Themen, die weite Teile der Bürgerschaft betreffen oder anderweitig eine hohe Relevanz haben,

das war z. B. beim Luftreinhalteplan und der damit in Verbindung stehenden Umweltzone oder dem Lärmaktionsplan der Stadt Leipzig so, fangen wir bereits in der Konzeptionsphase mit Beteiligung der Bürgerschaft an. Dafür muss man ein Gefühl entwickeln und mit offenen Augen und Ohren durch die Welt gehen, mit Unternehmen, Kammern und Verbänden im Gespräch sein und die gesellschafts-politischen und medialen Indikatoren beobachten.

Interview Hagen Ruhmer und Uwe Hitschfeld, Oktober 2013

**Fritsch Angelika Freifrau von** nach ihrem Mathematikstudium an der Bergakademie Freiberg und der Tätigkeit am Institut für Energetik in Leipzig als EDV-Projektant und Programmierer brachte die politische Wende 1989 entscheidende Veränderungen in das Berufsleben. Als Mitglied im ersten Sächsischen Landtag wirkte sie an der neuen Gesetzgebung mit. Besonderes Engagement lag dabei auf dem Umweltbereich. Seit 1995 ist sie in verschiedenen Verwaltungen tätig gewesen und leitet seit 2001 das Amt für Umweltschutz der Stadt Leipzig.

---

# Finanzielle Bürgerbeteiligungen am Beispiel der Energieversorgung

Felix ab Egg und Hans Poser

---

## Thesen zur Einleitung

Die von Öffentlichkeit und Politik geforderte Energiewende verlangt von der Energiewirtschaft hohe Investitionen. Viele Energieversorger stehen dabei vor der Bewältigung dreier Herausforderungen:

Erstens ist die Finanzierung von Investitionen schwieriger geworden. Die Förderung erneuerbarer Energie ließ das (erneuerbare) Stromangebot explodieren. Tiefe Marktpreise und tiefe Margen für Stromproduzenten sind das Resultat. Die Photovoltaik-Produktion drückt besonders auf den Preis der ehemals teuren Mittagstunden und erodiert damit die Marge der Bestandskraftwerke. Die Marktöffnung stellt die bisher sicheren Margen im Endkundengeschäft in Frage. Die notwendigen Investitionen für den Umbau der Energieversorgung sind bei solchen Aussichten schwer zu finanzieren.

Zweitens fehlt derzeit Planungssicherheit bezüglich zukünftiger Marktbedingungen. Der Preismechanismus des zukünftigen Marktes ist unklar. So wird über die Einführung eines sogenannten Kapazitätsmarkts diskutiert, der Kraftwerke für die Bereithaltung von Kraftwerksleistung vergütet – unabhängig von der tatsächlichen Produktion und zusätzlich zum Regelenenergiemarkt. Daneben ist unklar, in

---

F. ab Egg (✉)  
Adliswil, Schweiz  
E-Mail: f.ab.egg@finadvice.ch

H. Poser  
Zürich, Schweiz  
E-Mail: h.poser@finadvice.ch

wie weit und in welcher Art zukünftig die erneuerbaren Energien gefördert werden. Selbst rückwirkende Änderungen fest zugesagter Einspeisetarife wurden schon in Erwägung gezogen.

Drittens fehlt für viele Projekte oftmals die Akzeptanz in der Bevölkerung. Selbst Anlagen zur Produktion von Strom aus erneuerbaren Quellen, die von Öffentlichkeit und Politik gefordert und gefördert werden, stoßen auf lokalen Widerstand. Durch die Beteiligung der Bürger am Standort soll zusätzliche Akzeptanz für die Projektumsetzung geschaffen werden.

Im Folgenden werden finanzielle Bürgerbeteiligungen beschrieben und wird aufgeführt, wie sie die drei Herausforderungen entschärfen können. Jede Form direkter finanzieller Partizipation von Bürgern an einem (lokalen) Projekt wird unter dem Begriff finanzieller Bürgerbeteiligung subsumiert. Grob gliedern sich die Modelle in Fremdkapital, Eigenkapital und Übertragung – mit unterschiedlicher Eignung als Finanzierungsquelle oder zur Erhöhung der Planungssicherheit und der Akzeptanz.

---

## Finanzielle Bürgerbeteiligungs-Modelle

- Fremdkapital-Modelle verwenden Darlehen zur Finanzierung von Projektinvestitionen. Der Bürger und Investor hat keine oder geringe Mitsprache auf Projektebene und trägt meist keine Verlustrisiken.
- Eigenkapital-Modelle führen zu einer unternehmerischen Beteiligung des Bürgers mit entsprechenden Risiken und Mitspracherechten. Sie beinhalten eine gesellschaftsrechtliche Strukturierung des Beteiligungsverhältnisses.
- Übertragungs-Modelle sehen den Erwerb einer Anlage oder den Kauf des Anlagen-Stroms durch den Bürger vor.

Zur Lösung der oben beschriebenen Herausforderungen können finanzielle Bürgerbeteiligungen wie folgt beitragen:

Erstens kann der Bürger die Energieversorger als Investor bei der Finanzierung der Energiewende unterstützen. Als Finanzierungsquelle eignen sich grundsätzlich alle drei Modelle, wobei sich Fremdkapital als die einfachste Form besonders anbietet. Stehen die Finanzierungskosten im Vordergrund, dürften finanzielle Bürgerbeteiligungen insbesondere bei größeren Volumina Vorteile aufweisen. Sie führen zu relativ hohen und fixen Strukturierungskosten, die erst bei höheren Volumina durch tiefe Kapitalkosten kompensiert werden. Als Beispiel dienen Anleihen vor allem der großen Energieversorger oder auch die 2013 vom Stromnetzbetreiber TenneT angebotene finanzielle Bürgerbeteiligung.

Zweitens können finanzielle Bürgerbeteiligungen Marktpreisunsicherheiten ausgleichen. Erhält der Bürger vom Energieversorger für seine Investition in ein Kraftwerk Strom zu Selbstkosten oder vereinbarten Preisen, lösen sich beide Parteien vom volatilen Marktpreis und schaffen Planungssicherheit. Bei Eigenkapitaleinlagen trägt der Bürger das Risiko sinkender Strompreise und erschwerter Regulierung über potentiell fallende Dividenden mit und profitiert umgekehrt von steigenden Marktpreisen. Er hat dann mehr Geld zum Ausgleich seiner steigenden Stromrechnung. Typische Eigenkapital-Modelle sind Aktienbeteiligungen an Energieversorgungsunternehmen und geschlossene Windpark-Fonds.

Drittens können finanzielle Bürgerbeteiligungen die Akzeptanz von Projekten verbessern, indem eine Beteiligung in der Bevölkerung Identifikation mit dem Projekt schafft. Um Akzeptanz zu fördern, sind neben finanziellen Anreizen vor allem die Information und Mitbestimmung der Bürger entscheidend. Dafür sind Eigenkapital-Modelle besonders geeignet. Sie garantieren dem Investor gesetzliche Informations- und Mitspracherechte. Als Beispiel bieten sich Bürger-Genossenschaften an. In dieser Rechtsform steht jedem Genossenschafter unabhängig von der Höhe seiner Einlage eine Stimme zu. Die Erfahrung zeigt, dass Widerstand gegen Projekte oft vom intellektuellen Bürgertum organisiert werden. Gerade in diesen Kreisen besteht auch die Möglichkeit finanzieller Beteiligungen. Bürgerbeteiligungen sind ein äußerst flexibles Instrument. Beteiligungen gemäß den Ansprüchen des Projekteigners zu strukturieren ist deshalb anspruchsvoll. Finanzielle, juristische und marketingtechnische Aspekte müssen berücksichtigt und die jeweiligen Vor- und Nachteile projektbezogen abgewogen werden.

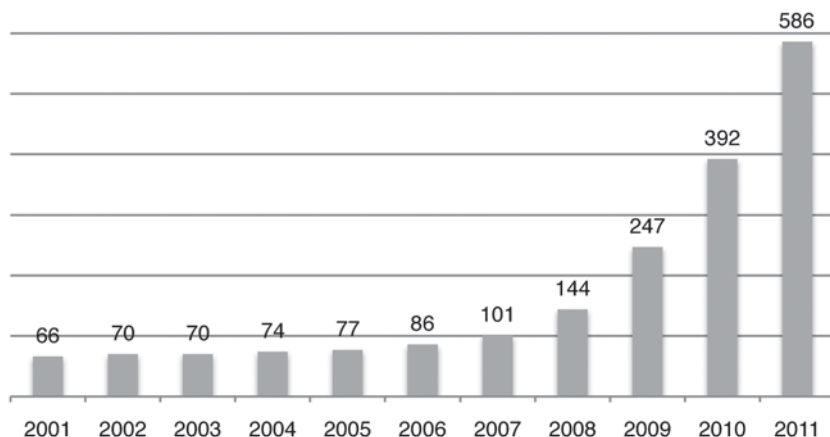
---

## Bestandsaufnahme

Besonders in Deutschland wird als Finanzierungsquelle für erneuerbare Energieprojekten oft die finanzielle Bürgerbeteiligung angesehen. Allein die Anzahl der Energiegenossenschaften hat sich hier zwischen 2007 und 2011 mehr als verfünffacht.

Die Motivation der Bürger für eine finanzielle Beteiligung ist laut aktuellen Studien zu 65 % eine attraktive Geldanlage, zu 54 % ökologisches Engagement und zu 49 % die Förderung der Region (vgl. Solarinitiativen 2013) (Abb. 1).

Die Analyse der Bürgerbeteiligungslandschaft zeigt, dass die klassischen Energieversorger diesem Bereich (noch) wenig Aufmerksamkeit schenken. Es zeichnet sich aber in der Branche aktuell eine deutliche Zunahme des Interesses an finanziellen Bürgerbeteiligungen unter den Energieversorgern ab.



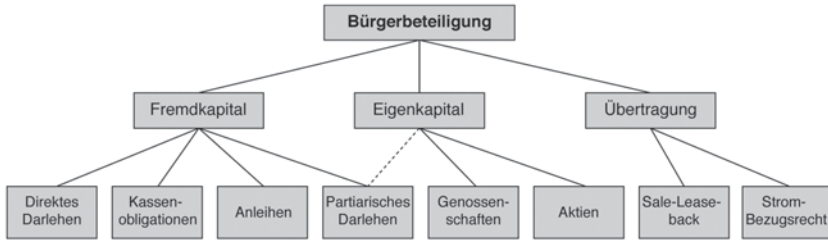
**Abb. 1** Entwicklung der Anzahl von Energiegenossenschaften in Deutschland (Daten: Klaus Novy Institut)

Die Motivation von Energieversorgern für eine Bürgerbeteiligung ist laut aktuellen Studien zu 84 % die Image-Pflege, zu 76 % die Kundenbindung, zu 65 % die Akzeptanz der Projekte und zu 51 % die Eigenkapitalquelle (vgl. Solarinitiativen 2013).

## Rechtliche Instrumente

Bisher realisierte Beispiele zeigen, dass sich eine Vielzahl rechtlicher Instrumente für eine finanzielle Bürgerbeteiligung anbietet. Angefangen bei einer Bürgerenergiegenossenschaft für die lokale PV-Anlage, über die geschlossene Fondsbeteiligung an einem Windpark, bis zur Anleihe an einen nationalen Energieversorger. Grob lassen sich die Beteiligungsformen in Fremdkapital, Eigenkapital und Übertragung unterteilen. Dabei sind Fremdkapital- und Übertragungsmodelle schuldrechtlich strukturiert, Eigenkapitalmodelle unterliegen dem Gesellschaftsrecht (Abb. 2).

Unter den Fremdkapitalmodellen ist das direkte Darlehen grundsätzlich einfach umzusetzen. Mittels bilateralen Darlehensverträgen nimmt der Projekteigner oder die Projektgesellschaft Darlehen von Bürgern auf. Das Darlehen bietet dem ausgebenden Unternehmen große vertragliche Freiheiten bezüglich Laufzeit und Höhe der Verzinsung. Allerdings sind hier die Vorschriften zur Bankenregulierung



**Abb. 2** Bürgerbeteiligungsformen für Energieprojekte

zu beachten. Oftmals wird auch das Instrument des Sparbriefs verwendet. Dabei bündelt eine Bank die Einlagen der Bürger und reicht sie als Darlehen an den Energieversorger weiter. Dies entlastet den Projekteigner von der aufwändigen Kommunikation mit den Anlegern (Investor Relations Management). Die Anleihen sind verwandt mit den direkten Darlehen und dem Sparbrief (in der Schweiz Kassenobligation). Anleihen unterscheiden sich aber in der Verbriefung des Darlehens und damit verbunden der einfachen Handelbarkeit. Mittels partiarischem Darlehen oder einer stillen Beteiligung ist es darüber hinaus möglich, den Bürger am Erfolg des Projektes partizipieren zu lassen, indem der Zinssatz an den Umsatz oder das Ergebnis des Projektes gekoppelt wird. Je nach Gestaltung nimmt das partiarische Darlehen deshalb wirtschaftlich Züge von Eigenkapital an und wird auch mezzanine Finanzierung genannt. Die Haftung des Bürgers ist bei allen Fremdkapitalmodellen auf das einbezahlte Kapital beschränkt. Die zweckbestimmte Kapitalverwendung wird in der Regel durch eine vertragliche Verpflichtung des Projekteigners erreicht. Typischerweise besteht keine direkte Verbindung zwischen Investor und der von ihm finanzierten Anlage.

Unter den Eigenkapitalmodellen sind Genossenschaften vor allem bei stark ökologisch motivierten Bürgerbeteiligungen beliebt. Bürgerenergiegenossenschaften wollen häufig die Energiewende voranbringen und durch ökologische, dezentrale Energieversorgung die Abhängigkeit von ungeliebten Großkraftwerken verringern. Dazu passt gut, dass jeder Genossenschafter bei Entscheidungen nur eine Stimme hat – unabhängig von der Höhe seiner Beteiligung. Die Energiegenossenschaft bringt also in doppeltem Sinne „Power to the People“. Die Genossenschaft genießt auch bezüglich des Anlegerschutzes Ausnahmen, welche die Umsetzung deutlich vereinfachen. Für den Anleger einer Genossenschaft empfiehlt es sich, die Statuten bezüglich Nachschusspflicht zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Haftung auf die Einlage begrenzt ist. Steht mehr die Wirtschaftlichkeit im Fokus, bietet sich aus steuerlichen Gründen meist die GmbH & Co. KG an. In diesem Mo-

dell versteuert der Gesellschafter selbst seinen Anteil am Ergebnis. Unter bestimmten Bedingungen können Gewinne mit Verlusten oder Kosten des Gesellschafters verrechnet werden. In den Anfangsjahren des EEG waren Verlustverrechnungen noch einfacher möglich. Daher wurden damals viele Windparks und andere unter EEG einspeisende Erzeugungsanlagen als geschlossene Fonds in der Rechtsform der GmbH & Co. KG aufgelegt. Anleger waren häufig Selbstständige, für die diese Investition einen Teil ihrer Altersversorgung darstellt.

Unter den Übertragungsmodellen ist vor allem das Sale-and-Lease-Back-Modell bekannt. Dabei verkauft der Projekteigner z. B. einzelne Photovoltaikmodule eines fertig entwickelten Parks an den Bürger, der direkt im Anschluss das Modul an den Projekteigner (zurück-)vermietet. Bei einem fixen Mietzins entspricht das wirtschaftliche Ergebnis dieser Struktur in etwa einem Darlehen.

Ein Modell mit Strombezugsrechten ist wegen seiner Einfachheit interessant. Dabei erwirbt der Bürger durch seine Einzahlung das Recht, eine bestimmte Menge Strom zu bestimmten Konditionen zu beziehen. Dabei lässt sich der Bezugspreis fixieren oder an den Projekterfolg koppeln. Im Ergebnis wird der Bürger und Kunde so gestellt, als hätte er in eine Anlage investiert. Wenn der Strompreis fixiert werden soll, ist die Beteiligung eines erfahrenen Betreibers, beispielsweise eines Stadtwerkes oder Energieversorgers sinnvoll. Wenn der Strompreis die vollen Kosten der Anlage weitergibt, trägt der investierte Bürger alle unternehmerischen Risiken anteilig mit. Dafür lässt sich die Anlage relativ gut projektfinanzieren, da die finanzierende Bank sicher sein kann, dass alle Kosten getragen werden. Dieses Modell kommt relativ häufig zur Anwendung, wenn sich mehrere Versorger gemeinsam an einem Projekt beteiligen möchten.

Die Verbreitung der Beteiligungsmodelle in Deutschland stellt sich laut „Handelsblatt“ wie folgt dar: *„Populärstes Beteiligungsmodell ist laut den Unternehmen der Sparbrief, den sie häufig in Kooperation mit Sparkassen ausgeben. Die Umfrage ergab hierfür ein durchschnittliches Emissionsvolumen von gut sieben Millionen Euro. Auf Platz zwei folgen gewinnabhängige Darlehen, anschließend Genossenschaftsmodelle.“* (Bergius 8. Februar 2013, S. 7)

---

## Finanzielle Aspekte

Aus kaufmännischer Sicht ist eine finanzielle Bürgerbeteiligung lediglich eine alternative Finanzierungsquelle. Es drängt sich der Vergleich der Kosten und sonstigen Konditionen auf. Zur Vereinfachung sollen hier Fremdkapital-Bürgerbeteiligungen mit einer Bankfinanzierung verglichen werden. Relevant sind die Kosten für die Einwerbung des Kapitals, die laufenden Kosten und die Planbarkeit der Konditionen.



Die Einwerbung der Finanzierung bei einer finanziellen Bürgerbeteiligung ist vergleichsweise aufwändig. Es muss eine Vielzahl von potentiellen, rechtlich geschützten Kleinanlegern angesprochen werden und Fragen aus Politik und Bevölkerung müssen beantwortet werden. Entsprechend gibt es hohen Kommunikationsaufwand und regulatorischen Abklärungsbedarf.

Bezüglich der Höhe der laufenden Kosten können sich kommunal geprägte Versorger grob an Sparbriefen orientieren. Unter der Annahme einer vergleichbaren Bonität(-swahrnehmung), wird der Bürger eine (Fremdkapital-) Verzinsung fordern, die vergleichbar ist mit Sparbriefen. Hierzu ist anzumerken, dass Stadtwerke ein hohes Vertrauen bei den Bürgern genießen. So kommentiert „Die Welt“ eine vom Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) in Auftrag gegebenen TNS-Emnid-Umfrage aus 2009: *„Auf die Frage, welcher von insgesamt sieben vorgegebenen Institutionen Vertrauen entgegengebracht wird, bekommen auch Großunternehmen und Konzerne mit nur 26% ähnlich wenig Zuspruch. Banken und Medien stehen nicht viel besser da. Lediglich 36% der Befragten bringen ihnen Vertrauen entgegen. Mit 81% genießen die örtlichen Stadtwerke dagegen den größten Vertrauensvorschuss, noch vor den Sparkassen (65%) und den Gewerkschaften (45%).“* (Mundt 22. August 2010) Da bei einer finanziellen Bürgerbeteiligung das Kapital direkt von den Bürgern aufgenommen wird und somit die Bankmarge umgangen wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Fremdkapitalverzinsung einer Bürgerbeteiligung etwas tiefer liegt als bei einer Bankfinanzierung. Dazu kommen aber Aufwendungen für Investor Relations.

Bezüglich Planbarkeit ist das Bankdarlehen im Vorteil. Bei der Bürgerbeteiligung ist zunächst unklar, wie viel Kapital eingeworben werden kann. Die sonstigen Konditionen der Beteiligung können grundsätzlich gleich gestaltet werden wie bei einem Bankdarlehen. Oftmals werden den Bürgern aber Ausstiegsoptionen eingeräumt, die die Planungssicherheit des Projektgeigners belasten.

Im Unterschied zu einer Bankfinanzierung bietet eine finanzielle Bürgerbeteiligung die Möglichkeit, Eigenkapital einzuwerben. Dadurch beteiligt sich der Bürger am Risiko des Projektes, was bei Projekten ohne Einspeisevergütung besonders sinnvoll erscheint. Das Hauptrisiko der Energieversorger sind Preiseinbrüche. Da sinkende Preise für den Konsumenten vorteilhaft sind und dem Nachteil sinkender Dividenden der Bürgerbeteiligung entgegenstehen, ist der Kunde in der günstigen Lage, diese Risiken wirtschaftlich zu tragen. Im Gegenzug erhält der Bürger eine Beteiligung an den Chancen des Projektes. Durch eine Beteiligung am wirtschaftlichen Risiko stabilisiert er seine zukünftigen Energiekosten – im Positiven wie im Negativen. Dadurch kann auch Eigenkapital vom Bürger oder auch gewerblichen Verbrauchern günstiger zur Verfügung gestellt werden als beispielsweise von Fonds.

Gesamthaft zeigt sich, dass finanzielle Bürgerbeteiligungen zu den aufwändigeren Finanzierungsformen zählen. Besonders die Strukturierung und die Kapitaleinwerbung sind vergleichsweise aufwändig. Dafür sind die laufenden Kosten (Zinssatz) tendenziell vorteilhaft. Aus finanzieller Sicht bieten sich finanzielle Bürgerbeteiligungen also bei großen Investitionsvorhaben an (zum Beispiel in Form von Anleihen), bei denen die Kosten für die Strukturierung und Einwerbung des Kapitals von den Einsparungen bei den laufenden Kosten überkompensiert werden. Daneben sind finanzielle Bürgerbeteiligungen eine mögliche Eigenkapitalquelle und können damit zusätzliche Finanzmittel erschließen. Wenn sie dadurch die Umsetzung zusätzlicher Projekte ermöglichen, die ohne diese Finanzierungsform nicht möglich gewesen wären, müssen die Finanzierungskonditionen mit den Renditen der zusätzlichen Projekte verglichen werden. In der Regel sollte sich in dieser Situation eine positive Marge realisieren lassen. Wirtschaftlich besonders attraktiv ist die Finanzierung durch Bürgerbeteiligungen daher dann, wenn sie zur Erweiterung der Eigenkapitalbasis des Versorgers genutzt werden kann und attraktive Investitionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

---

## Akzeptanz und Kommunikation

Finanzielle Bürgerbeteiligungen sind nicht nur eine Finanzierungsquelle, sondern auch ein mächtiges Kommunikationsinstrument. Damit lässt sich das Image des Energieversorgers beeinflussen, die Akzeptanz für ein bestimmtes Projekt verbessern und die Kundenbindung erhöhen.

Ein Beteiligungsangebot schafft zum Beispiel im Vergleich zu einer einfachen Werbung eine viel höhere Wahrnehmung und damit die Chance, Informationen zielgerichtet zu transportieren. Ein Beteiligungsangebot verdeutlicht beispielsweise die Anstrengungen eines Energieversorgers im Bereich der Energiewende mit entsprechender Auswirkung auf das Image. Insbesondere bei lokalen Investments erfolgt ein Teil der Wertschöpfung lokal, was für den Bürger einen Investitionsgrund darstellen kann und von der Politik auch hinsichtlich zusätzlicher Steuereinnahmen befürwortet wird. Die Möglichkeit für die Bürger, direkt mittels einer Bürgerbeteiligung ihres Versorgers in die Energiewende investieren zu können, erspart ihnen eigenverantwortliche Lösungen wie Energiegenossenschaften.

Oft wird in der Öffentlichkeit das Argument der „Versorgungssicherheit“ herangezogen, um lokale Engagements zu befürworten. Dabei handelt es sich aber eher um die Herstellung eines emotionalen Zusammenhangs zwischen lokaler Stromproduktion mit dem eigenen Verbrauch, der sich technisch nicht belegen lässt.

Bürgerbeteiligungen haben das Potential, das Verständnis für Grünstrom zu erhöhen. Aus bilanziellen Gründen sind Stromversorger bei der Lieferung von Grün-

strom auf die Verwendung von Öko-Zertifikaten oder Herkunftsnachweisen angewiesen, was bei den Kunden oftmals auf Unverständnis und Misstrauen stößt. Beteiligt sich ein Bürger an einer bestimmten, lokalen Photovoltaik-Anlage wird der Grünstrom „fassbarer“ und das Misstrauen nimmt ab. Das Zertifikatssystem muss natürlich der guten Ordnung halber beibehalten werden, da nur durch saubere Bilanzierung von Zertifikaten die Lieferung von Grünstrom sichergestellt werden kann.

Es besteht die Hoffnung, dass mit zunehmendem Verständnis der Öffentlichkeit für die Zusammenhänge des Strommarktes und -netzes irgendwann auch das Prinzip der Zertifikate und Bilanzierung verstanden wird. Auch beim Bezug von Geld aus einem Geldautomaten stellt kein Bürger mehr in Frage, dass es sich dabei um das eigene Geld handelt, obwohl die Scheine sicher nicht dieselben sind, die er auf sein Konto eingezahlt hat. Auch hier wird der Zusammenhang zwischen Einlage und Bezug nur bilanziell über ein Konto hergestellt.

Finanzielle Bürgerbeteiligungen sind ein interessantes Instrument, um die Akzeptanz eines Energieprojektes zu fördern. Für die Akzeptanz spielt die Fairness eine wichtige Rolle und wird vor allem durch Transparenz, Vertrauen und Partizipation gefördert. Die Beteiligung der Bürger am wirtschaftlichen Erfolg erhöht die gefühlte Fairness und verringert die gefühlte Asymmetrie von Vorteilen auf Seiten des Energieversorgers und Nachteilen (z. B. Lärmbelästigungen oder Störung des Landschaftsbilds) auf Seiten des Bürgers. Im weitesten Sinne sind die Bürger Stakeholder und durch die Beteiligung werden die Interessen, das Projekt zu realisieren, gleichgerichtet. Nebst finanziellen Anreizen ist für die Akzeptanz aber vor allem die Information und Mitbestimmung der Bürger entscheidend. Vertrauensbildend wirken Beteiligungsmodelle, die Informationspflichten des Versorgers und Mitspracherechte des Bürgers verankert haben. Abgesehen von nicht finanziellen Beteiligungen sind Eigenkapital-Modelle besonders geeignet. Sie garantieren dem Investor gesellschaftsrechtliche Informations- und Mitspracherechte. Ein (Extrem-)Beispiel sind Bürger-Genossenschaften. In dieser Rechtsform steht jedem Genossenschafter unabhängig von der Höhe seiner Einlage eine Stimme zu. Einschränkung ist zu sagen, dass eine rein finanzielle Bürgerbeteiligung vor allem die Akzeptanz und Identifikation einzelner (im Zweifel sowieso positiv eingestellter) Bürger erhöhen wird. Auf sehr entschlossene Gegner wird die Beteiligung höchstens indirekt einen positiven Einfluss ausüben können, da sich diese in der Regel nicht finanziell beteiligen. Es handelt sich damit aber um ein Instrument, mit dem der Projektträger Projektbefürworter/Verbündete organisieren/bündeln kann. Das kann ein hoher Wert für den Projektträger im Wettbewerb um die öffentliche Meinung sein.

Mehr als zur Überzeugung von Gegnern wirkt sich die Beteiligungsmöglichkeit auf die Bindung eigener Kunden aus. Die Kundenbindung dürfte schon aufgrund

der beschriebenen Akzeptanzwirkung steigen. Ein positiveres Image wirkt sich in liberalisierten Märkten unmittelbar auf die Kundenbindung aus. Der Kunde wird direkt angesprochen und eingebunden. Als Partner wird der Kunde moralisch zu einer größeren Treue verpflichtet. Daneben kann eine Bürgerbeteiligung finanzielle Anreize vorsehen, die auf Kundentreue abzielen, indem treue Kunden beispielsweise von einer Zusatzverzinsung oder günstigeren Strompreisen profitieren. Häufig ist auch vorgesehen, dass nur Kunden eines Versorgers sich an Projekten des Unternehmens beteiligen können.

---

## Projektumsetzung und Strukturierung

Vor der Projektumsetzung gilt es, die Ziele sauber zu definieren, die mit der finanziellen Bürgerbeteiligung erreicht werden sollen (Finanzierung, Kundenbindung, Risikoteilung, Projektakzeptanz, usw.) und die Bürgerbeteiligung entsprechend zu strukturieren. Für die Wahl des Beteiligungsmodells ist es dabei hilfreich, Ziele zu priorisieren oder sich auf die wichtigsten zu beschränken. Wenn alle Vorteile einer Bürgerbeteiligung ohne Priorisierung in die Liste der Ziele aufgenommen werden, stellen sie keine Hilfe für die Auswahl des Modells dar.

Gesamthaft soll ein Paket entstehen, das in allen Belangen den gesetzten Zielen gerecht wird. Dabei hängt die Eignung der unterschiedlichen Modelle auch von der Art des zu finanzierenden Projektes ab.

Welche Technologie ist geplant und welche *Risiken* bringt diese mit sich? Sofern der Kunde des Energieversorgers ins Risiko einbezogen wird, empfiehlt es sich, risikoarme Technologien einzusetzen. Hier empfehlen sich insbesondere Photovoltaikanlagen und Windkraftwerke in Kombination mit einer Einspeiseförderung. Bereits bei Windparks steigt erfahrungsgemäß das Projektrisiko durch möglicherweise optimistische Windprognosen. Selbstverständlich lassen sich die Risiken durch die vertragliche Gestaltung beliebig auf Bürger und Projekteigner verteilen. In jedem Fall und nicht nur aufgrund der rechtlichen Vorgaben empfiehlt es sich, die Existenz und Verteilung der Chancen und Risiken möglichst transparent zu machen. Nicht zuletzt ist zu vermeiden, dass der Bürger/Kunde enttäuscht wird. Damit bestünde das Risiko, positive Akzeptanz- oder Marketing-Effekte in ihr Gegenteil zu verkehren. Bei technisch riskanteren Projekten wie Offshore-Windanlagen oder Geothermie sollte das wirtschaftliche Risiko des Bürgers möglichst vertraglich beschränkt werden.

Die Entwicklung in Deutschland zeigt, dass Bürgerbeteiligungen große Summen an Kapital mobilisieren. *„Einer aktuellen Studie des Instituts trendresearch zufolge besitzen Privatleute und Landwirte fast die Hälfte der in Deutschland*

*installierten Erneuerbare-Energie-Anlagen. Zusammen haben sie knapp 33 000 Megawatt Leistung installiert – das sind 46 % der insgesamt in Deutschland verfügbaren Erneuerbare-Energie-Anlagen. Die vier großen Energiekonzerne RWE, E.ON, Vattenfall und EnBW zusammen kommen dagegen auf einen Marktanteil von gerade einmal fünf Prozent.“ (o. V. 14. Mai 2013)*

Die positive Akzeptanzwirkung lässt sich aber nur bei Modellen belegen, die auch mit einer Mitsprache der Bürger verbunden sind. Meist handelt es sich dabei um Eigenkapitalbeteiligungen (meist in Form von Genossenschaften oder GmbH & Co. KGs) oder Finanzierungen, die nachweislich direkt dem Projekt zugute kommen, zum Beispiel über eine Projektgesellschaft. Insbesondere gilt dies auch für Fremdkapitalmodelle, wenn bei der Ausschreibung deutlich gemacht wird, dass das Projekt oder die Anzahl der umzusetzenden Projekte vom Umfang der finanziellen Bürgerbeteiligung abhängig ist. Hier kann der Bürger alleine durch seine Zeichnung „abstimmen“ und direkt Projekte ermöglichen.

Ein Gegenbeispiel ist der Versuch von TenneT, die Bürger zur Beteiligung an der Westküstentrasse aufzufordern. Diese Beteiligung bringt keine direkte Beteiligung an der Leitung und keine Mitsprache. Die Anleihe wurde 2013 noch nicht einmal von der TenneT Deutschland herausgegeben, sondern von der holländischen Holding. Dazu kommt, dass TenneT stets hervorgehoben hat, das Geld der Bürger eigentlich gar nicht zu brauchen. So fühlt sich der Bürger kaum als Besitzer der Leitung und geschätzter Investor in die Energiewende. Außerdem handelt es sich bei der Beteiligung um eine Hybrid-Anleihe, die eine Mischung aus Fremd- und Eigenkapital darstellt. Dieses Produkt ist schwer zu vermitteln. Auch war die Abstimmung mit dem Verbraucherschutz ungenügend, denn dieser warnte vor den großen Risiken der Anleihe. Aus diesen Gründen überrascht es nicht, dass sich nur wenige Bürger an der Leitung beteiligt haben. Die negative Presse zu dem Beteiligungsangebot hat sicher nicht zur Akzeptanz des Projektes beigetragen – eventuell war sie sogar nachteilig (vgl. Baethge 17. Oktober 2013).

---

## Fazit und Ausblick

Die finanzielle Beteiligung der Bürger bietet ein Instrument, das zur Akzeptanz von Projekten beitragen kann. Insbesondere Projekte der Energieversorgung stoßen auf großes Interesse in der Öffentlichkeit. Eine finanzielle Bürgerbeteiligung kann aber nur dann als Instrument zur Akzeptanzgewinnung eingesetzt werden, wenn sie erstens in das Akzeptanzmanagement und die Kommunikation mit dem Bürger eingebunden ist und zweitens auch ihre Struktur direkt mit dem Projekt verknüpft ist und eine Mitsprache an diesem Projekt oder zumindest indirekte Ein-

flussnahme ermöglicht. Reine Fremdkapitalbeteiligungen sind dafür eher nicht geeignet – im Vordergrund sollten Eigenkapitalbeteiligungen oder direkte Finanzierungen von Projekten stehen.

Insbesondere für kleinere und mittlere, lokal verankerte Versorger mit direktem Zugang zu Endkunden und Bürgern bieten finanzielle Bürgerbeteiligungen die Möglichkeit, eine zusätzliche Kapitalquelle gleichzeitig für die Kommunikation mit dem Kunden und zur Kundenbindung zu nutzen sowie Akzeptanz für ihre Projekte zu schaffen.

---

## Literatur

- Baethge, H. (2013). Keiner lässt sich gerne kaufen. <http://www.shz.de/schleswig-holstein/wirtschaft/keiner-laesst-sich-gerne-kaufen-id3843136.html> (17. Oktober 2013). Zugriffen: 30. März 2014.
- Bergius, S. (2013). Die eigene Region als Investmentziel. *Handelsblatt Business Briefing Nachhaltige Investments*, 2, 7–9. [http://www.handelsblatt.com/downloads/7751888/5/HB-Business-Briefing-Investments\\_02\\_13.pdf](http://www.handelsblatt.com/downloads/7751888/5/HB-Business-Briefing-Investments_02_13.pdf). (Handelsblatt vom 8. Februar 2013). Zugriffen: 30. März 2014.
- Mundt, J. (2010). 80 % der Bürger vertrauen ihren Stadtwerken. <http://www.welt.de/wirtschaft/article8139186/80-Prozent-der-Buerger-vertrauen-ihren-Stadtwerken.html>. (Die Welt, 22. August 2010). Zugriffen: 30. März 2014.
- o. V. (2013). Deutschland: Private und Landwirte besitzen die Hälfte der EE-Anlagen. <http://www.ee-news.ch/de/article/26513/deutschland-private-und-landwirte-besitzen-die-haelfte-der-erneuerbaren-energien-anlagen>. (14. Mai, 2013). Zugriffen: 30. März 2014.
- Solarinitiativen. (2013). Bürgerfinanzierung für erneuerbare Energien. <http://www.solarinitiativen.de/wp-content/uploads/eueco-B%C3%BCrgerfinanzierung-f%C3%BCr-Erneuerbare-Energien.pdf>. Zugriffen: 30. März 2014.

**Felix ab Egg** studierte Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Lausanne und Basel (lic. rer. pol.). Als Projektmanager entwickelte er bei Zanotelli AG die erste Phase eines erfolgreichen Hotel-Projekts. Seit 2005 berät er als Geschäftsführer der FAA Financial Advisory AG vor allem Versorgungsunternehmen bei M&A-Transaktionen in der Schweiz und Deutschland. Er war als Autor für den Verlag der Neuen Zürcher Zeitung tätig.

**Hans Poser** ist Diplomingenieur der TU Berlin und hat einen MBA-Abschluss der Toulouse Business School. Er war Projektleiter bei der Boston Consulting Group im Bereich Energiewirtschaft und anschließend als Mitglied der European Utilities Group im Investmentbanking der UBS zuständig für Versorger im deutsch- und französischsprachigen Raum. Seit 1998 ist Hans Poser Geschäftsführer der FAA Financial Advisory AG, Zürich.

---

# Bundeswehr und Gesellschaft

Achim Lidsba

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland befinden sich in einem tiefgreifenden Veränderungsprozess. Dieser Prozess ist geprägt durch allgemeine Entwicklungen wie dem Wunsch nach Modernisierung, dem Streben nach Individualisierung und einer um sich greifenden Globalisierung. Dies hat zur Folge, dass bisher konsentrierte politische Ziele durch andere konkurrierende Handlungsfelder zunehmend verdrängt werden und sogar ihre Legitimität verlieren könnten.

In diesem Umfeld hat sich auch das „freundliche Desinteresse“ der Bevölkerung gegenüber der Bundeswehr und ihren internationalen Einsätzen kaum zum Vorteil einer größeren Bereitschaft zur Akzeptanz eines durch den Staat bereitgestellten militärischen Instrumentariums verändert.

Aufgabe der politischen und militärischen Führung Deutschlands ist es daher immer dringlicher, sich dem oben genannten Akzeptanzproblem zu stellen. Dies geschieht derzeit überwiegend innerhalb der Bundeswehr sowie unter Wissenschaftlern und Militärsoziologen. Aber es fehlt an einer breiten Diskussion in der Öffentlichkeit.

In diesem Zusammenhang wird oft von einer insgesamt mangelnden sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland gesprochen. Eine differenzierte Betrachtung wird zu beachten haben, dass es eine ganze Reihe von Institutionen gibt, die sich mit diesem Themenkomplex beschäftigen. Zu nennen wären politische Stiftungen und kirchliche Akademien, Reservistenverbände und die DGAP (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Anm. d. Hrsg.), die Stiftung Wissenschaft

---

A. Lidsba (✉)  
Hamburg, Deutschland  
E-Mail: fueakbwkommandeur@bundeswehr.org

und Politik, Foren bei der BAKS (Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Anm. d. Hrsg.) und der Clausewitz-Gesellschaft, das Wissenschaftliche Forum Internationale Sicherheitspolitik und andere. Vielen gemeinsam bleibt jedoch ihr relativ begrenzter Kreis an Interessierten und demzufolge eine ebensolche Wirkung in die sogenannte „breite Öffentlichkeit“. Wem an einer verbreiteten Debatte gelegen ist, bleibt in der Pflicht, sie dort aufzusetzen, wo eigene Gestaltungsmöglichkeiten gegeben sind.

Die Frage an dieser Stelle soll sein, wie aus militärischer Sicht dem benannten Akzeptanzproblem beizukommen ist, damit die Neuausrichtung der Bundeswehr den Bürgern verständlich wird, damit sie die Einsätze nicht nur in den Medien kritisch begleiten, sondern auch ein Verständnis für die internationalen Herausforderungen auf der sicherheitspolitischen Ebene entwickeln.

Im Folgenden soll zunächst kurz auf die mehrdimensionale Bedeutung der sicherheitspolitischen Herausforderungen und die verteidigungspolitischen Entwicklungslinien Deutschlands eingegangen werden.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts stehen wir vor einem breiten Fächer von Herausforderungen: Die demographische Entwicklung in den europäischen Staaten, in den benachbarten Regionen sowie im globalen Maßstab, daraus resultierende mögliche Wanderungsbewegungen und wachsender Migrationsdruck, Rohstoff- und Energieknappheit, Klimawandel und globale Umweltprobleme, Umverteilung des Wohlstands, die künftige Entwicklung der Staatenwelt mit dem möglichen Verlust der Gewaltmonopole der Staaten, zerfallende Staaten, um nur einige zu nennen, betreffen Sicherheit und Wohlfahrt der industrialisierten, westlichen Welt – und damit uns unmittelbar. Humanitäre Katastrophen, Hunger und Unterentwicklung sind nicht mehr nur isolierte Probleme der so genannten Dritten Welt sowie der Schwellenländer. Parallel dazu stehen wir vor neuen Sicherheitsrisiken, die von weltweit agierenden Terror-Netzwerken, der Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln sowie Bürgerkriegen und Gewalt in unterschiedlichsten Krisenregionen ausgehen.

Die hier beschriebene Komplexität heutiger Herausforderungen auf nationaler oder internationaler Ebene kann nicht durch einen einzelnen Akteur, also durch einzelne Staaten und deren singuläre Instrumente bewältigt werden. Die Einsatz Erfahrungen der letzten Jahre und die Analyse der sicherheitspolitischen Entwicklungen führen zu der Erkenntnis, dass wir zur Abwehr von Gefährdungen unserer Sicherheit zu Hause und in geografisch entfernten Regionen die Instrumente unserer Sicherheit verändern müssen. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die eigenen Streitkräfte, denen sie sich im Rahmen eines ressortgemeinsamen Verständnisses zu stellen haben.



In einem koordinierten Ansatz müssen Fähigkeiten abgestimmt und zur Wirkung gebracht, knappe Ressourcen effizienter eingesetzt und Kompetenzüberschneidungen vermieden werden. Die Fähigkeit zur zivilmilitärischen Zusammenarbeit beweist sich auch hier als wesentlicher Baustein.

Das Konzept der Vernetzten Sicherheit verfolgt diese Ziele. Es ist ein Markenzeichen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Vernetzte Sicherheit ist dabei als ein leitendes Handlungsprinzip zu verstehen. Es beschreibt ein umfassendes, flexibel auf die Beseitigung der jeweiligen Konfliktursachen ausgerichtetes, internationales und ressortgemeinsames Handeln. Es gilt, Gefährdungen der Sicherheit durch den gemeinsamen Einsatz von staatlichen, zivilen und militärischen sowie nicht-staatlichen Stellen und Organisationen, die im weitesten Sinne einen Beitrag zum Erhalt von Sicherheit und Stabilität leisten können, zu begegnen.

Diese komplexe Situation hat den Rahmen für die Neuausrichtung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Deutschland festgesetzt, wobei die verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011 Folgendes vorgeben:

Deutsche Sicherheitsinteressen ergeben sich aus unserer Geschichte, der geographischen Lage in der Mitte Europas, den internationalen politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen des Landes und der Ressourcenabhängigkeit als Hochtechnologiestandort und rohstoffarme Exportnation. Sie sind nicht statisch, sondern veränderlich in und mit internationalen Konstellationen und ihren Entwicklungen. (BMVg 2011)  
Zu den Sicherheitsinteressen gehören:

- Krisen und Konflikte zu verhindern, vorbeugend einzudämmen und zu bewältigen, die die Sicherheit Deutschlands und seiner Verbündeten beeinträchtigen
- außen- und sicherheitspolitische Positionen nachhaltig und glaubwürdig vertreten und einzulösen
- die transatlantische und europäische Sicherheit und Partnerschaft stärken
- für die internationale Geltung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze einzutreten, das weltweite Respektieren des Völkerrechts zu fördern und die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen zu reduzieren
- einen freien und ungehinderten Welthandel sowie den freien Zugang zur hohen See und zu „natürlichen Ressourcen zu ermöglichen.“

Aber sind diese legitimen sicherheitspolitischen Interessen unseres Landes der Mehrheit der Bevölkerung bekannt und kann diese die Notwendigkeit von Streitkräften einschließlich ihrer Finanzierung und Ausstattung verstehen? Für die Akzeptanz der Bundeswehr ist das eine entscheidende Frage.

„Einsame Rufer in der Wüste“, nämlich die Angehörigen der in Deutschland sehr übersichtlichen „strategic community“, beklagen zurecht ein insgesamt fehlendes Verständnis von und für Außen- und Sicherheitspolitik. Der ehemalige Bundespräsidenten Horst Köhler hat es auf den Punkt gebracht:

Die Deutschen vertrauen der Bundeswehr, mit Recht, aber wirkliches Interesse an ihr oder gar Stolz auf sie sind eher selten. Noch seltener sind anscheinend der Wunsch und das Bemühen den außen- und sicherheitspolitischen Wandel zu verstehen und zu bewerten, der da auf die Bundeswehr einwirkt. (Bundespräsidialamt 2005)

Soziologen sagen uns, dass zwar die einzelnen Auslandseinsätze mit größter Aufmerksamkeit verfolgt werden, aber dass rational das sicherheitspolitische und verteidigungspolitische Handeln der Bundesregierung dadurch kaum stärker ins Bewusstsein der Bürger tritt.

Im Hinblick auf die Akzeptanzproblematik ergibt sich nun konkret die Frage, wie es um die Transparenz außen- und sicherheitspolitischer Prozesse und deren gesellschaftlicher Perzeption bestellt ist und ob sich daraus ein Wechsel der „gleichgültigen Einstellung“ der Bevölkerung gegenüber sicherheitspolitischen Fragen hin zu mehr Aufmerksamkeit und Interesse erreichen lässt.

Warum ist uns das bisher trotz aller Anstrengungen nicht gelungen? Die Antwort erscheint offensichtlich zu sein. Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind für viele politische Akteure nicht attraktiv. Sie berühren die Menschen zurzeit nicht in ihrem Alltag und verlangen trotzdem nach unbequemen Antworten.

Nicht zuletzt mit Blick auf den letzten Wahlkampf ist festzustellen, dass sowohl bei Wählern und in der Folge auch bei potentiellen Mandatsträgern andere Themen wie wirtschaftliche Entwicklung, Klimawandel, Migration etc. im Vordergrund der Diskussion stehen.

So lange die Öffentlichkeit dadurch von der Sicherheitspolitik abgelenkt ist, erscheint der einzig gangbare Weg für die Bundeswehr zu sein, den Umbau und die Reform der Streitkräfte, die Gründe für die Aussetzung der Wehrpflicht und die Auslandseinsätze nicht nur intern, sondern auch extern mit und in den Medien zu diskutieren. Eine Diskussion über Sicherheitspolitik und Streitkräfte – so hat die Vergangenheit gezeigt – kann nicht ohne Beteiligung der Bundeswehr als Impulsgeber stattfinden. Die Bundeswehr ihrerseits muss sich selbst nach außen wenden und die Diskussion über ihre Bedeutung und ihre Aufgabe in den Mittelpunkt rücken. Sie kann sich nicht auf den Standpunkt zurückziehen, dass die Politik oder die Wissenschaft diese Aufgabe für sie allein lösen.

Auch sollte die Bundeswehr nicht davor zurückscheuen, Kritik aufzunehmen, öffentlich zu diskutieren, um das Resultat konstruktiv mit anderen, zivilen Kräften umzusetzen. Die Diskussion ist nicht nur auf die Neuausrichtung und ihre Folgen zu beschränken, sondern – wie oben verdeutlicht – auf die Sicherheitspolitik insgesamt auszuweiten. Es sollten nicht nur die Gründe für die Abschaffung der Wehrpflicht, der Mangel an Nachwuchskräften und die skeptische Distanz der Bürger zu den Auslandseinsätzen offen diskutiert werden. Darüber hinaus muss der „Weckruf der einsamen Wüstenbewohner“ ernst genommen werden: es müssen die Inhalte

zur Sicherheitspolitik und Strategie umfassend vermittelt und aktiv kommuniziert werden. Das Interesse an sicherheitspolitischen Themen kann nur dann wachsen, wenn sich die Bundeswehr sich dieses Themas annimmt, das Thema offen und öffentlich diskutiert und als Teil ihrer eigenen Aufgaben versteht.

In Zusammenarbeit mit zivilen Partnern aus den Bereichen Wissenschaft und Politik kann auch und gerade die Führungsakademie der Bundeswehr hierbei eine noch stärkere Rolle als bisher übernehmen. Sie leistet das u. a. mit ihrem Hamburger Diskurs und ist dabei, sich zu einer Plattform strategischer und sicherheitspolitischer Kommunikation innerhalb und außerhalb der Bundeswehr zu entwickeln. Darin liegt eine große Chance, einen Beitrag für den Schutz unseres Landes vor sicherheitspolitischen Überraschungen zu leisten.

---

## Literatur

Bundesministerium der Verteidigung [BMVg]. (2011). Verteidigungspolitische Richtlinien: III. Werte, Ziele und Interessen. [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NY3NCoM-wEITfKDGfQtublpRee\\_HnUqJZ4mKykXW1lz58I7Q7MAzMfKzudRbZHB0VTGSDbnU34m14qyHuXq04TsAToKxLCig4K0sehiSgXJq3CJTTDiyADv1G\\_rdbM\\_fitEtA-QiDdHJ8cqDERyOGSUczu2UpitSSWcDQbc24UOt0Vpq4KU\\_zPfc73trz2Z3OqH9VTLzGWX2ROc0g!](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NY3NCoM-wEITfKDGfQtublpRee_HnUqJZ4mKykXW1lz58I7Q7MAzMfKzudRbZHB0VTGSDbnU34m14qyHuXq04TsAToKxLCig4K0sehiSgXJq3CJTTDiyADv1G_rdbM_fitEtA-QiDdHJ8cqDERyOGSUczu2UpitSSWcDQbc24UOt0Vpq4KU_zPfc73trz2Z3OqH9VTLzGWX2ROc0g!) Zugriffen: 30. März 2014.

Bundespräsidialamt. (2005). Einsatz für Freiheit und Sicherheit. Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der Kommandeurstagung der Bundeswehr am 10. Oktober 2005 in Bonn. [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/10/20051010\\_Rede\\_Anlage.pdf;jsessionid=D92E504FF12549ED3F19F8FFC82EB692.2\\_cid293?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/10/20051010_Rede_Anlage.pdf;jsessionid=D92E504FF12549ED3F19F8FFC82EB692.2_cid293?__blob=publicationFile&v=2). Zugriffen: 30. März 2014.

**Achim Lidsba** Jg. 1955, Generalmajor des Heeres der Bundeswehr, ist seit 1973 Soldat in der Bundeswehr. Nach der Ausbildung zum Offizier der Panzergrenadiertruppe absolvierte er von 1985 bis 1987 den Generalstabslehrgang. Verschiedene Auslandsverwendungen führten ihn u. a. zur NATO nach Brüssel, ins Kosovo und als Kommandeur des deutschen Einsatzkontingentes nach Afghanistan. Seit 2011 ist Generalmajor Achim Lidsba Kommandeur der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

---

## „Prüft alles und behaltet das Gute!“

### Die katholische Kirche im Spannungsfeld von Akzeptanz und Kommunikation

Matthias Kopp

Hat die Kirche in der Gesellschaft ein Akzeptanzproblem? Wer es sich leicht machen will, kann sagen: Die Kirche hat bereits 2000 Jahre hinter sich, dann wird sie auch jetzt noch weiter leben und braucht sich um ihre Akzeptanz nicht zu scheren. Aber ganz so einfach ist es nicht, denn die Kirche sucht zu Recht nach Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Damit ist nicht gemeint, sie wolle bedingungslos à la mode sein, oder sie sei bereit, aktuelle gesellschaftliche Positionen und Debatten bloß abzunicken. Suchen nach Akzeptanz in der Öffentlichkeit meint, was vor fünf Jahrzehnten das Zweite Vatikanische Konzil gefordert hat. Es war jenes große, von Papst Johannes XXIII. einberufene Konzil, mit dem sich die Kirche zur Welt hin öffnete und ihr so eine kaum vorher dagewesene neue Akzeptanz in der Öffentlichkeit ermöglichte: „Zur Erfüllung dieses ihres Auftrags obliegt der Kirche allzeit die Pflicht, nach den Zeichen der Zeit zu forschen und sie im Licht des Evangeliums zu deuten. So kann sie dann in einer jeweils einer Generation angemessenen Weise auf die bleibenden Fragen der Menschen nach dem Sinn des gegenwärtigen und des zukünftigen Lebens und nach dem Verhältnis beider zueinander Antwort geben. Es gilt also, die Welt, in der wir leben, ihre Erwartungen, Bestrebungen und ihren oft dramatischen Charakter zu erfassen und zu verstehen“ (Zweites Vatikanisches Konzil 1989). Dieses Wort des Konzils hat heute wie bei seiner Verabschiedung vor 50 Jahren bleibende Gültigkeit. Es zeigt, worum es geht: Die Kirche begegnet der Welt und sie spricht mit der Welt, jeweils in der Sprache und auf den Kommunikationswegen, die zur Verfügung stehen.

---

M. Kopp (✉)  
Bonn, Deutschland

## **Ecclesia semper reformanda**

Gewiss, Akzeptanz ist etwas, dass der Kirche von außen zugebilligt wird. Aber sie muss aus ihrem Inneren heraus diese Akzeptanz suchen. Über anderthalb Jahrtausende vor dem Zweiten Vatikanischen Konzils wusste bereits der heilige Augustinus (+ 430 n. Chr.) in seiner Zeit um diese Zusammenhänge. Er bezeichnete die Kirche als eine „immer reformbedürftige“ (*ecclesia semper reformanda*), die sich durch eigene Reflexion kontinuierlich von innen her erneuert und ins Wort fasst, was sie bewegt. Dieser innere Erneuerungs- oder Reformationsprozess, der sich bereits in der Spätantike vollzog und auch im 20. Jahrhundert die katholische Kirche bestimmte, ermöglichte es, nach außen wirken zu können und Akzeptanz zu gewinnen. Deshalb ist das Ringen um Akzeptanz gerade im kirchlichen Bereich immer ein Handeln nach innen und außen.

Spätestens mit dem Auseinanderbrechen traditioneller, oft mit einer engen Kirchenbindung versehenen Milieus in den 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts, dem Aufkommen von neuen und mit den Kirchen häufig konkurrierenden Sinnangeboten, aber auch durch ein Infragestellen von Institutionen in der Öffentlichkeit, muss die Kirche auf neue Weise für ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit kämpfen. Die erste gute Nachricht: Rund 80% der Deutschen glauben jüngsten Erhebungen zufolge an „so etwas wie Gott“. Die zweite gute Nachricht: Immerhin sind noch fast zwei Drittel der deutschen Bevölkerung Angehörige einer Kirche. Trotz einem allmählichen Rückgang des – praktizierten – kirchlichen Lebens darf dieser die Kirche selbst nicht in eine Art Ruhemodus versetzen. Insbesondere mit Blick auf die Kirchenaustritte, die letztlich Ausdruck fehlender Akzeptanz, besser: der persönlichen Ablehnung des Glaubens, und damit eine Herausforderung der kirchlichen Verkündigung sind, wird deutlich: Die Kirche muss alles ihr Mögliche tun, um ihre Botschaft, ihr Sinnangebot, ihr Plus für die Gesellschaft zu vermitteln. Es ist daher bemerkenswert, dass gerade die Initiativen der katholischen und evangelischen Kirche für jene Menschen, die in die Kirche aufgenommen oder wieder eintreten wollen, guten Zulauf haben (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2013; Calmbach et al. 2013).

Neben gesellschaftlichen Entwicklungen, die zu einem Akzeptanzverlust der Kirche in der Öffentlichkeit führen, sind es auch Positionen und Personen innerhalb der Kirche, die heute – anders als noch vor 1968 – keine uneingeschränkte Zustimmung mehr finden. Da kann es um moraltheologische Auffassungen der Kirche gehen oder das Familienverständnis, da kann es um ethische Grenzfragen gehen oder um die Problematik der Abtreibung. Bereits im Jahre 2010 hat eine Allensbach-Untersuchung ausgewiesen, wie die Katholiken mit Positionen ihrer Kirche übereinstimmen: Während die Akzeptanz bei moralischen Fragen gering war, gab es die höchsten Zustimmungswerte für Positionen zur caritativen Arbeit, dem schulischen Einsatz und der Friedensethik sowie grundsätzlich ethischen Fra-

gen des menschlichen Lebens (vgl. Schulz et al. 2010). Zur Vorbereitung der III. Außerordentlichen Vollversammlung der Bischofssynode im Vatikan, die vom 5. bis 19. Oktober 2014 zum Thema „Die pastoralen Herausforderungen der Familie im Kontext der Evangelisierung“ stattfindet, hat das vorbereitende Synodensekretariat in Rom im Oktober 2013 einen umfassenden Fragebogen zu verschiedenen Aspekten des Themas an die Bischofskonferenzen weltweit verschickt. Dieser Fragebogen hat ein lebhaftes Echo ausgelöst. Allein in Deutschland gab es fast 30.000 Zusendungen an die Deutsche Bischofskonferenz, die ihre zusammenfassende Antwort und Analyse am 3. Februar 2014 veröffentlichte:

Positiv wird unter anderem das Angebot der Familien- und Sakramentenpastoral bewertet. Kritisch gehen viele Antworten auf das Familienbild der Kirche ein. Wie die Rückmeldungen zeigen, ist inner- wie außerkirchlich die Sexualmoral der Kirche kaum akzeptiert und verständlich zu machen. Ausführlich gehen die Antworten auf die Herausforderung zur Weitergabe des Glaubens und die christliche Erziehung in den Familien ein. Getrennt Lebende und wiederverheiratet Geschiedene werden als selbstverständlicher Teil der pastoralen Realität in Deutschland bezeichnet

(Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 3. Februar 2014). Gerade die innerkirchliche Debatte um den Fragebogen und die mediale Resonanz zeigen, wie intensiv sich die Kirche – auch aus dem Vatikan – um Akzeptanz in der Gegenwart bemüht und kritische Themen nicht ausspart.

Heute läuft die öffentliche Debatte häufig Gefahr, das viele Gute und Erfolgreiche, das den Menschen Dienliche der kirchlichen Arbeit zu übersehen. Wie kaum eine andere Institution ist die Kirche als caritativer big player gesellschaftlich hoch akzeptiert – trotz Debatten um das kirchliche Arbeitsrecht mit seinen Loyalitätsobliegenheiten, die im innergesellschaftlichen Diskurs auf immer weniger Zustimmung stoßen. Als ein weiteres positives Beispiel sei das ehrenamtliche Engagement in den hunderten kirchlicher Verbände oder bei den 650.000 im Bund der deutschen katholischen Jugend organisierten Jugendlichen genannt. Allein in diesen Zahlen spiegelt sich wieder: Kirche hat Akzeptanz. Dabei geht es nicht um eine Art „heiligen Rest“ von wenigen Gläubigen, sondern um eine in der inner- und außerkirchlichen Öffentlichkeit wahrnehmbare und sich zu Wort meldende Gemeinschaft.

---

## Der Blick nach Innen

Nach dieser ersten Annäherung soll im Fokus das Innere der Kirche stehen, wie es der Blick in die Gegenwart zeigt: Der Kirche wird vorgeworfen, dass sie die Glaubens- und Lebensrealität der Menschen nicht anerkenne und nicht zur Grundlage

ihres Handelns mache. Die bereits erwähnten Umfragen berichten, dass nur noch 20 % der Katholiken glauben, dass die Kirche ihnen in ihrem persönlichen Leben etwas zu sagen habe. Um so wichtiger erscheint es, die Botschaft des Glaubens an Gott verständlich zu machen und mitzuteilen. Glaube ist Freiwerden von aller Macht des Todes durch Gott selbst – und für diesen Glauben lohnt es sich zu leben. Diesen besonderen Charakter des Glaubens gilt es herauszustellen und dabei eine nach den Krisen der vergangenen Jahre erneuerte Glaubwürdigkeit wachsen zu lassen. Mit ihr lässt sich neues Vertrauen gewinnen. Die ehrliche und manches Mal schmerzhafteste Analyse und Deutung der Gegenwart ist fundamental für die Zielbestimmung, wohin der Weg der Kirche gehen soll. Die Benennung der Realität und ihre Betrachtung im Licht des Glaubens sind sowohl Bekenntnis als auch erster Schritt des – wie gezeigt – ständig notwendigen Neuanfangs. Das kann ein langer Weg sein: Er ist dann aber oft auch ein Teil der ebenfalls notwendigen Reue. Reue meint, Fehler einzusehen, um dann einen Neuanfang zu wagen. Das ist das Befreiende an der christlichen Botschaft, um so das was war und ist zu prüfen und – wenn es gut ist – für die Zukunft zu nutzen. Hier setzt das Wort des Apostels Paulus aus seinem Brief an die Thessaloniker an, wenn er die Gläubigen auffordert: „Prüft alles und behaltet das Gute.“ (1 Thess 5, 21) Obwohl es sich fast wie eine Binsenweisheit anhört, ist dieses Wort der Schlüssel zur Akzeptanz: Kritische Prüfung und die Wahl des Guten sind ein Vorgang, welcher theologisch-geistlich angemessen ist und weder dem Verdacht vorschnellen Handelns oder voreiliger Willensbildung ausgesetzt sein sollte. Papst Franziskus wird ja nicht müde, in der ignatianischen Tradition die „Wahl“ des Richtigen als Ergebnis eines Bewertungs- und Unterscheidungsprozesses darzustellen.

Obwohl Vertrauen und Glaubwürdigkeit in den zurückliegenden Jahren massiv beschädigt worden sind, spricht man der Kirche in der Öffentlichkeit nach wie vor – auch in und nach dem noch zu erwähnenden Jahr 2010 – eine hohe Kompetenz bei bestimmten Themen zu. Gerade in Bereichen der Wirtschaftsethik, der Bioethik, der politischen Ethik, aber auch bei der Gestaltung und Deutung von Umbrüchen im eigenen Leben sind viele Menschen – auch solche, die der Kirche nicht nahe stehen – überzeugt, dass die Kirche eine hohe Kompetenz hat und dass ihre Positionen zustimmungsfähig sind. Allerdings wird diese Kompetenz verstärkt von Kirchenmitgliedern und teilweise auch Theologen angezweifelt, wenn es um sehr persönliche Lebensbereiche des Menschen geht. Es gibt eine spezifische Erwartungshaltung positiver Art an die Kirche, die in ihrer Hoffnungsstruktur begründet ist. Das eingangs genannte Konzilsdokument „*Gaudium et spes*“ sagt es deutlich: Die Kirche könne „in einer jeweils einer Generation angemessenen Weise auf die bleibenden Fragen der Menschen nach dem Sinn des gegenwärtigen und des zukünftigen Lebens und nach dem Verhältnis beider zueinander Antwort geben“ (Zweites Vatikanisches Konzil 1989).

Zu einer inneren Reflektion über die Kirche gehört auch die kritische Frage nach der Kohärenz von Handeln und Reden: Sind das Reden der Kirche und ihr Handeln identisch bzw. miteinander verbunden? Diese Frage wird ergänzt durch die Bedeutung der Vermittlungskompetenz der Kirche: Gelingt es, den Kern des Glaubens und der kirchlichen Gemeinschaft zu vermitteln? Was sind die Themen, auf die sich die Kirche in ihrer Vermittlung, letztlich auch in ihrer Verkündigung konzentriert? Gibt sie auf die bleibenden Fragen dieser Zeit eine Antwort? Natürlich sind Positionierungen zu politischen Tagesfragen von Bedeutung, aber bevorzugt muss es doch darum gehen, die Frage nach Gott wach zu halten. Dazu gehört wiederum die Frage, ob es gelingt, eine Sprache zu sprechen, die Menschen heute verstehen. Strahlt die Kirche aus, dass Glaube etwas Gutes, etwas Befreiendes ist? Künftiges Handeln wird sich darauf konzentrieren müssen, wie wir als Kirche besser und persönlicher bezeugen, was wir tun und warum wir es tun – nicht um uns zu rechtfertigen, aber um uns verstehbar zu machen.

---

## Aus Fehlern lernen

Die Kirche ist eine „semper reformanda“, weil sie die „Zeichen der Zeit“ erkennen will und muss – und weil sie eigene Fehler macht. Am schmerzlichsten waren solche Fehler sicherlich beim Bekanntwerden von Fällen sexuellen Missbrauchs durch Priester und Ordensleute an Minderjährigen, die medial das Jahr 2010 prägten. Dazu gehören aber auch Debatten um die Finanzierung der Kirche oder die öffentliche Diskussion um den Neubau des Diözesanen Zentrums St. Nikolaus auf dem Limburger Domberg. Positive Beispiele sind öffentliche Diskurse um den Papst. Hier sei an die gesellschaftlich und medial hoch akzeptierten Besuche von Papst Benedikt XVI. 2005, 2006 und 2011 in seiner Heimat erinnert. Oder aber an die von Politik und Medien, Kirche und Gesellschaft mit großem Respekt begleiteten Schritte seines Rücktritts vom Amt des Papstes. Ohne Frage gewinnt die Kirche weltweit und auch in Deutschland eine derzeit hohe Akzeptanz durch die Person, das Wirken und die Worte von Papst Franziskus.

Es geht also um die stets aktuelle strategische Aufgabe, trotz aller Herausforderungen und Hinterfragungen, trotz Legitimationsdruck und Akzeptanzanfrage den Markenkern der katholischen Kirche wieder nach vorne und damit in die öffentliche Wahrnehmung zu bringen. Glaube und Kirche müssen gegenüber einem breiten Markt von Sinnangeboten eine authentische Präsenz und eine facettenreiche – inner- und außerkirchliche – Wahrnehmbarkeit haben. Wahrnehmbarkeit ermöglicht Interpretations- bzw. Deutungshoheit. Diese wiederum ist die Grundlage, um glaubwürdig aufzutreten. Deshalb braucht die Kirche eine Kommunikation mit doppelter Zielrichtung: Zum einen geht es um die Binnenkommunikation



gegenüber den Mitgliedern. Mitgliederbindung erfolgt durch Kommunikation an die Mitglieder, womit die Kirche ihrem Urauftrag, der Verkündigung des Evangeliums, gerecht wird. Zum anderen geht es um die Außenkommunikation, das heißt um die Rückgewinnung von Vertrauen und Zuspruch in der – meist säkularen – Gesellschaft.

Wie ist das nun gelungen angesichts der in der Öffentlichkeit debattierten Krisen der Kirche? Dazu lohnt ein genauerer Blick in das Jahr 2010, als nach dem Missbrauchsskandal die deutschen Bischöfe in einem zweifachen Krisenmanagement vorgingen. Zunächst war es notwendig, die Konsequenzen aus dem Skandal zu ziehen und dem über Monate geäußerten Vorwurf zu begegnen, die Kirche vertusche und verweigere sich der Aufklärung. Mit einem umfangreichen Maßnahmenkatalog, der für mehrere Jahre angesetzt war, antworteten die Bischöfe in der Krise während ihrer Frühjahrsvollversammlung im Februar 2010 in Freiburg. Präventionsmaßnahmen, verschärfte Leitlinien, die materielle Anerkennung erlittenen Leids und ein Forschungsprojekt waren Elemente, um „der Wahrheit auf die Spur kommen“, so die Bischöfe (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2011; vgl. Kopp 2012). In einem zweiten Schritt fragten die deutschen Bischöfe, was die Kirche nach dieser Krise brauche – womit eine Form von professionellem „reputation management“ angewendet wurde. Mit der zentralen Leitfrage zur Lage der Kirche entwickelte sich auf der Herbst-Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz im September 2010 ein neuer Impuls für die Kirche. Es ging darum, den Weg der Kirche nach allen Erschütterungen in eine Stimmung der Zuversicht zu lenken. Bei einem selbstkritischen Reflektionstag zur Situation der Kirche konfrontierten sich die Bischöfe mit der aktuellen Krise, den Realitäten in den Gemeinden und den Erwartungen der Öffentlichkeit. Ziel war es, den Glaubwürdigkeits- und Vertrauensverlust zu stoppen (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2010).

Als Konsequenz aus der Deutung der Gegenwart und dem Fragen nach dem, was die Kirche braucht, beschlossen die deutschen Bischöfe in Fulda einen mehrjährigen Gesprächsprozess. Dabei fragen sich die Bischöfe, wie es gelingen könne, die kirchliche Botschaft kommunikativ nach innen und in die Gesellschaft zu vermitteln, die eigene Sensibilität für die Welt von heute zu stärken und sprach- sowie auskunftsfähig zu bleiben. Dazu gehörten auch Wege, den Dialog über sperrige Themen etwa aus den Bereichen der Sexualität, der Zölibatsverpflichtung oder des Sakramentenempfangs wiederverheirateter Geschiedener zu führen, ohne doch zu übergehen, wo die Grenzen verlaufen, die die kirchliche Lehre und die eingeschränkten Möglichkeiten ihrer Fortentwicklung unverrückbar setzen. Der bis 2015 dauernde Gesprächsprozess bezieht möglichst viele Ebenen mit ein, insbesondere die Bistümer und Gemeinden.

Dieser Prozess ist also eine konkrete, mehrjährige Maßnahme zur Wiedergewinnung von Akzeptanz. Akzeptanz erhält die Kirche dann, wenn sie Angebote macht und ihrem ureigensten Auftrag nachkommt. Dazu gehört aber auch die notwendige Transparenz und Offenheit in der Kommunikation. Letztlich lässt sich auch jede noch so gut gemeinte Dialoginitiative nur dann langfristig realisieren, wenn Kommunikation ermöglicht wird. So kann aus den bevorzugt in der Öffentlichkeit zitierten „bad news“ auch wieder „good news“ werden.

Hier hat die Kirche in Deutschland eine vielfältige und vor allem vielschichtige Erfahrung. Oft wird in den Medien von „der Kirche“ gesprochen, die es im Sinne einer Einheit der Positionen aber nicht gibt, da „die Kirche“ aus vielen Akteuren der öffentlichen Meinung besteht. Da sind die 27 deutschen Bistümer und die über 11.000 Pfarreien, mehrere hundert Verbände und das Zentralkomitee der deutschen Katholiken. Und es gibt eben die Bischofskonferenz als Zusammenschluss der Bischöfe, deren eigene Autonomie Beachtung verlangt. Hier liegt dann auch die Herausforderung für die Kommunikation, weil die Kirche eben kein Wirtschaftsunternehmen ist, in dem von einem CEO die kommunikativen Maßnahmen als für alle verbindlich „nach unten“ durchgegeben werden. Die Kirche hat nicht jene Vorstände des Industrieunternehmens, die vom Aufsichtsrat abgelöst werden können. Es gibt vielmehr Bischöfe, die – einmal in die Pflicht genommen – in eigener Verantwortung handeln sollen und wollen. Wenn man diese Eigengesetzlichkeit der katholischen Kirche in Betracht zieht, dann sieht man: Die Kirche ist kein Dilettantenverein in Fragen der Öffentlichkeitsarbeit, auch wenn sie die Erwartungen derer enttäuscht, die von ihr eine Konzernkommunikation erwarten. Ohne Frage kann man in der Kommunikation, auch der kirchlichen, immer etwas verbessern. Aber durch vernetztes Auftreten gelingt bereits viel mehr als es manchmal nach außen scheint.

---

## Akzeptanz durch Kommunikation

Nach der theologischen und kommunikativen Sicht der Akzeptanzfrage und einem Blick auf Krisenfelder, will ich im letzten Kapitel die Konkretion vornehmen und aus meiner nahezu täglichen Erfahrung schreiben. Um die Krise zu bewältigen, bedarf es daher einer prospektiven Arbeit. Nach der Krise um Bischof Williamson 2009 habe ich mich gefragt, wie ein gutes „issues management“ gelingen kann. Für meine Arbeit gelten vier Grundsätze, die in der Krise und außerhalb von Krisen in der täglichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Bischofskonferenz zu beherzigen sind (vgl. Kopp 2013, S. 271 ff.).

*Mehr Themen wagen* Wir müssen als Kirche den Mut haben, mehr Themen von uns aus zu wagen. Es geht um ein aktives Einbringen und Platzieren von Themen, denn wir haben eine Botschaft, die vom Evangelium über die Kirchengeschichte bis zur sozialen Verantwortung reicht. Es gilt der Maßstab: Mehr agieren und nicht nur reagieren. Wenn es der Kirche gelingt, die Themen zu setzen, wird sie nicht nur Deutungshoheit über ihre Themen haben, sondern auch an öffentlicher Akzeptanz gewinnen. Das halte ich für einen entscheidenden kommunikationstheoretischen Ansatz unserer Arbeit: Das „issues management“ liegt in unserer Hand und nicht nur in der Hand der Medien.

*Mehr Strategie wagen* Der zweite Aspekt, mehr Strategie zu wagen, ist die Ergänzung und Erweiterung des zuvor genannten Punktes, mehr Themen zu wagen. Wir brauchen neben dem aktuellen Tagesgeschäft auch langfristige Kommunikationsstrategien. Über die kurzfristigen Einzelaspekte der Kommunikation bzw. der medialen Anfragen hinaus, gibt es Ereignisse, die sich gut in einer langfristigen Strategie planen lassen, wie beispielsweise die Deutschlandreise von Papst Benedikt XVI. 2011. Mut zu mehr Strategie bedeutet, die Interpretationshoheit über das zu behalten, was wir vermitteln möchten. Hilfsmittel sind Hintergrundkreise mit Journalisten, die fachgerechte Aufarbeitung von Material für Journalisten, das Platzieren von Beiträgen in den Medien zu einem Thema und die Bereitschaft, sich den Medien zu stellen, sei es in Interviews oder in Fernseh- und Hörfunkformaten. Und zur Strategie gehört auch eine gute Vernetzung und Abstimmung der Pressestellen untereinander in den Bistümern und der Bischofskonferenz. Kommunikationspläne für Großereignisse und ein ausgefeiltes Konzept zur Krisenkommunikation sind für die Umsetzung und Erfolgsgarantie der Strategie ebenfalls unerlässlich.

*Mehr Kommunikation wagen* Der dritte Aspekt gilt einem noch Mehr an Kommunikation. Dazu gehört auch die Ehrlichkeit, denn häufig entsteht – ungewollt – der Eindruck, als habe die Kirche etwas zu verbergen und als könne sie nicht ehrlich mit einem Thema umgehen. Dabei wird es Grenzen geben, immer alles kommunizieren zu müssen. Die Abwägung beim Aspekt des „Mehr an Kommunikation“ erfordert höchste Sensibilität und garantiert gleichzeitig die Umsetzung der Aspekte von „Themen wagen“ und „Strategie praktizieren“. Mehr Kommunikation zu wagen bedeutet auch, möglichst mit einer Stimme zu sprechen. Die Kommunikation der Kirche in Deutschland ist nicht mit der eines Wirtschaftsunternehmens vergleichbar, da die 27 Bistümer selbstständig sind. Durch die gute Vernetzung der Pressestellen ist es aber gerade nach den Erfahrungen des Missbrauchsskandals immer wieder und immer mehr gelungen, in bestimmten Situationen ganz bewusst mit einer Stimme zu sprechen. „One voice to the customer“ gilt

auch für die Kommunikation in der Kirche. Hier geht es nicht um Uniformität, sondern um eine Klarheit im gemeinsamen Auftreten, gerade bei heiklen Themen. Das kann auch zum besseren Verständnis der Botschaft nach außen beitragen, gerade bei den Medien. Das Mehr an Kommunikation und der Mut, Themen und Strategie zu wagen, sind wesentliche Bestandteile kommunikativen Handelns der Kirche und in Krisensituationen.

*Mehr klare Sprache wagen* Wir brauchen eine eingängige und verstehbare Sprache. Es gibt Politikerdeutsch, es gibt Kirchendeutsch und beides ist nicht immer verständlich. Gibt es eine Sprache, die wir sprechen, um uns über uns selbst zu verständigen, die aber auch außerhalb des kirchlich gebundenen Milieus verstanden wird? Ist die Sprache so der jeweiligen Situation angepasst, dass sie begriffen wird? Oder reden wir über die Köpfe hinweg, so dass der noch so gut gemeinte Kommunikationsweg zur Einbahnstraße wird? Im Klartext: Die Sprache des Glaubens und der Theologie ist nicht identisch mit der Sprache der Medien und der Sprache des Alltags. Für jeden Kommunikator soll am Ende eines Denkprozesses oder in einer Krise stehen: „This is the message.“

Alle dargestellten „Wagnisse“ gehören letztlich auch zur klassischen Krisenkommunikation, die hier nicht Bestandteil der Überlegungen sein kann (vgl. Kopp 2013, S. 262 ff.). Dennoch sei in einem – vatikanischen! – Wort an die Fähigkeit zur Krisenkommunikation erinnert. Sie muss das leisten, was die Pastoralinstruktion „*Communio et Progressio*“ bereits 1971 festgehalten hatte: „Die geistigen Werte, die in der Kirche zum Ausdruck kommen, erfordern es allerdings, dass die Informationen über ihre Absichten und über die Fülle ihrer Tätigkeit mit einem Höchstmaß an Vollständigkeit, Wahrhaftigkeit und Offenheit gegeben werden. Wenn kirchliche Stellen Nachrichten zurückhalten oder nicht in der Lage sind zu informieren, öffnen sie schädlichen Gerüchten Tür und Tor, anstatt die Wahrheit ans Licht zu fördern“ (Päpstliche Kommission für die Instrumente der sozialen Kommunikation 1971).

Am Ende bleibt festzuhalten: Kirche kann Kommunikation. Und Kirche braucht Akzeptanz in der Öffentlichkeit wie andere gesellschaftliche und politische Institutionen. Dazu bedient sie sich der modernen Kommunikationsmittel. Öffentliches Vertrauen gelingt durch glaubwürdige Kommunikation. Allerdings wird man die Kirche nicht ohne weiteres mit anderen Einrichtungen, die ebenfalls um Akzeptanz kämpfen müssen, vergleichen können. Denn die Kirche hat neben der institutionellen immer auch eine geistliche Dimension. Beide Dimensionen verpflichten sie jedoch, sich der Zeit zu stellen und in angemessener Weise – wie es das Konzil sagt – „auf die bleibenden Fragen der Menschen nach dem Sinn des gegenwärtigen und des zukünftigen Lebens und nach dem Verhältnis beider zueinander Antwort

geben“. Deshalb ist die katholische Kirche in Deutschland auf dem langen Weg einer – wie es der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Erzbischof Robert Zollitsch, oft betonte – dienenden, hörenden und pilgernden Kirche. Alle drei Varianten kennzeichnen was die Kirche in Deutschland ausmacht: Ein Ort öffentlicher Akzeptanz und gelebten Glaubens, weil die Kirche in der Welt von heute zu Hause ist.

---

## Literatur

- Calmbach, M., Flaig, B. B., & Eilers, I. (2013). *Religiöse und kirchliche Orientierungen in den Sinus-Milieus 2013*. München: MDG Medien-Dienstleistung GmbH.
- Kopp, M. (2012). Sicher – unsicher: Warum wir Grund haben, von uns zu sprechen. Zum Kommunikationsauftrag der Kirche. In G. M. Hoff (Hrsg.), *Sicher Unsicher. Salzburger Hochschulwochen 2011* (S. 147–169.). Innsbruck: Tyrolia.
- Kopp, M. (2013). Krisenkommunikation – gestärkt hervorgehen. In G. Fürst (Hrsg.), *Katholisches Medienhandbuch. Fakten – Praxis – Perspektiven* (S. 271–274). Kevelaer: Butzon & Bercker.
- Päpstliche Kommission für die Instrumente der sozialen Kommunikation. (1971). „Communio et Progressio“ über die Instrumente der sozialen Kommunikation. *Nachkonziliare Dokumentation*, 11.
- Schulz, R., Sombre, S., & Calmbach, M. (2010). *MDG-Trendmonitor Religiöse Kommunikation 2010. Ergebnisse repräsentativer Befragungen unter Katholiken sowie der Gesamtbevölkerung*. München: MDG Medien-Dienstleistung GmbH.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. (2010). Zukunft der Kirche – Kirche für die Zukunft. Plädoyer für eine pilgernde, hörende und dienende Kirche. Impulsreferat des Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz, Erzbischof Dr. Robert Zollitsch, zur Eröffnung der Herbst-Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz in Fulda am 20. September 2010. [http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse\\_downloads/presse/2010-144-Eroeffnungsreferat.pdf](http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/presse/2010-144-Eroeffnungsreferat.pdf). Zugriffen: 31. März 2014.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. (2011). Aufklärung und Vorbeugung. Dokumente zum Umgang mit sexuellem Missbrauch im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz (= Arbeitshilfen 246). [http://www.dbk-shop.de/media/files\\_public/epiidfqvhy/DBK\\_5246.pdf](http://www.dbk-shop.de/media/files_public/epiidfqvhy/DBK_5246.pdf). Zugriffen: 31. März 2014.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. (2013). Katholische Kirche in Deutschland, Zahlen und Fakten 2012/2013 (= Arbeitshilfen Nr. 263). [http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/Zahlen%20und%20Fakten/Kirchliche%20Statistik/Allgemein\\_-\\_Zahlen\\_und\\_Fakten/AH\\_263.pdf](http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/Zahlen%20und%20Fakten/Kirchliche%20Statistik/Allgemein_-_Zahlen_und_Fakten/AH_263.pdf). Zugriffen: 31. März 2014.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. (3. Feb. 2014). Deutsche Bischofskonferenz veröffentlicht Ergebnisse des Fragebogens zur Bischofssynode in Rom. [http://www.dbk.de/nc/presse/details/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=2481](http://www.dbk.de/nc/presse/details/?tx_ttnews[tt_news]=2481). Zugriffen: 31. März 2014.
- Zweites Vatikanisches Konzil. (1989). Pastoralinstruktion „Die Kirche in der Welt von heute“ (Gaudium et spes) Nr. 1. In K. Rahner & H. Vorgrimler (Hrsg.), *Kleines Konzilskompendium*. Freiburg: Herder.

**Matthias Kopp** Dipl. theol. Lic. arch. Jg. 1968, studierte Theologie, Philosophie und Christliche Archäologie in Bonn, Freiburg und Rom. 1992–1997 Redakteur bei Radio Vatikan in Rom. 1997–2002 Referent in der Zentralstelle Medien im Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. 2003–2005 Bereichsleiter Kommunikation und Pressesprecher des XX. Weltjugendtags in Köln. 2006–2008 Sprecher der Staatskanzlei und des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit dem 1. Januar 2009 Pressesprecher der Deutschen Bischofskonferenz und Leiter der Pressestelle/Öffentlichkeitsarbeit.

---

# Akzeptanz und klassische Medien

Wilm Herlyn

„Jetzt sind Sie schon fast 25 Jahre bei der ZEIT. Sind Sie inzwischen ein bisschen Journalist?“ fragt ZEIT-Chefredakteur Giovanni di Lorenzo seinen Herausgeber Helmut Schmidt. „Ich fürchte nicht, und wissen Sie, warum?“, antwortet der Alt-Kanzler. „Mir schwant, nichts Nettes,“ befürchtet di Lorenzo. „...weil ich es mir einfach nicht abgewöhnen kann, gründlich zu arbeiten“.

Welch geringe Wertschätzung für einen Berufsstand und damit für eine ganze Branche! Sie spiegelt sich auch wider in den Meinungsumfragen, in denen „Journalist“ regelmäßig in den untersten Plätzen im Ansehen der Berufskategorien rangiert.

Und bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch die Akzeptanz der klassischen Medien, beispielsweise die der Tageszeitungen. Gab es 1991 noch 419 deutsche Tageszeitungen mit einer verkauften Auflage von 27,3 Mio. Exemplaren, so sank diese Zahl 2013 auf 329 Zeitungen mit einer Gesamtauflage von 17,54 Mio. Stück. Allerdings konnten die Verlage die Auflage der e-paper zwischen 2005 und 2012 von 21.121 auf 196.740 steigern, Tendenz steigend. Ähnlich verhält es sich mit den digitalen Auflagen für Tablets und Mobile.

Dabei lohnt ein Blick auf die Reichweiten, heute die Währung der Werbewirtschaft. Darum kaschiert z. B. BILD die inzwischen dünne Auflage von etwa 2,4 Mio. verkauften Exemplaren mit der stolzen Reichweite von 11,93 Mio. Lesern. Die schon länger rückläufigen Reichweiten der gedruckten Medien fallen durch Miteinbeziehung all ihrer digitalen Editionsformen deutlich konturiert aus.

---

W. Herlyn (✉)  
Münster, Deutschland

Das stellte 2013 die Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) fest. So kommt danach etwa die „Süddeutsche Zeitung“ auf 1,09 Mio. Leser pro Print-Ausgabe plus zusätzlich 0,67 Mio. Website-Nutzer im Erscheinungsintervall von Print, mithin insgesamt 1,76 Mio. Leser/Nutzer. Bei der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ ergibt sich folgendes Zahlenbild: 0,89 Mio. Leser pro Print-Ausgabe plus zusätzlich 0,54 Mio. Website-Nutzer im Erscheinungsintervall von Print, mithin insgesamt 1,43 Mio. Leser/Nutzer.

Wer trägt die Schuld an dieser Erosion? Vielleicht haben die Medienhäuser ihre Chancen in dem neuen Medium Internet erst spät erkannt, vielleicht zu lange an der „Kostenlos-Kultur“ festgehalten. Vielleicht haben die journalistischen Macher eine zu lange Zeit an den journalistischen Darreichungsformen für ihre digitalen Angebote experimentiert. Ganz sicher aber ließen sie alle die Zügel los und ritten mit vollem Galopp auf den Boulevard – der Boulevard, der Aufmerksamkeit verieß, Anziehungskraft sowie steigende Auflagen und Quoten.

Im eigentlichen Wortsinn ist mit Boulevard nicht die Flaniermeile gemeint, sondern das „Bollwerk“ oder die „Straßenbefestigung“. König Louis XIV. hat diese Bollwerke im ausgehenden 17. Jahrhundert schleifen lassen, um Alleen für das Volk zu bauen. Darauf sollte die breite Öffentlichkeit flanieren und sich amüsieren – ein Art Massenschauspiel auf offener Straße. Im journalistischen Sinn bedeutet die Boulevardisierung den Abschied vom Qualitätsjournalismus und Hinwendung zu Infotainment, Skandalismus und Kampagne. Vielfach wurde nur noch in Sonntagsreden der hehre Qualitätsanspruch beschworen.

Die Medienhäuser sahen sich in einer Zwickmühle: Die Wirtschafts- und Finanzkrisen, die fast gleichzeitig die Medienkrise begleiteten, forderten ein strenges Sparregiment. Darunter leiden wesentlich die Redaktionen. Denn die sinkenden Verkaufszahlen schmälern die Vertriebsserlöse und gleichzeitig schwinden die Einnahmen aus dem Anzeigengeschäft. „Mit der fortschreitenden Ausdünnung von Redaktionen geht auch ein Verlust an Macht einher“, sagt der Kommunikationswissenschaftler Horst Röper vom Dortmunder Formatt-Institut (Ernst 12. April 2013). Das führe dazu, dass die klassischen Medien ihre ureigene Kontrollfunktion, im Sinne einer vierten Gewalt, gegenüber Wirtschaft und Politik verlieren.

Auf diese Kontrollfunktion berufen sich Journalisten gerne, wenn sie Missstände oder angeblich Missstände aufdecken. Ulrich Exner (10. November 2013), stellvertretender Chefredakteur der WELT am Sonntag, merkt kritisch dazu an: „Es gibt immer wieder ziemlich dürre Geschichten, die wir Journalisten in kürzester Zeit aufzupusten verstehen wie große Luftballons. Einen, den man, wenn einem schnell die Puste ausgeht, nicht zuknotet, sondern durchs Zimmer knattern lässt, bis alle Luft entwichen ist. Am Ende liegen solche Storys dann als Gummizipfeln am Boden, und wir gehen weiter und suchen uns den nächsten Ballon. Mal gucken, wie hoch und weit der dann wohl fliegt“.



Machtmissbrauch? Ein kleiner „stern“-Artikel über Anzüglichkeiten und Alt-Herrenwitz des FDP-Spitzenpolitikers Rainer Brüderle löste in der Republik einen Sturm der Entrüstung und eine nicht enden wollende Diskussion über Sexismus aus. Aber warum wurde der Artikel über die Begegnung Brüderles mit einer Journalistin an einer Hotelbar kurz nach seiner Ernennung zum Spitzenkandidaten seiner Partei veröffentlicht, obwohl dieser Vorfall schon mehr als ein Jahr alt war? Wer führte da Regie: die Wächterfunktion oder Sensationslust und Steigerung der Auflage?

Matthias Kepplinger, Professor für Empirische Kommunikationsforschung an der Universität Mainz, zählt aus: „In den 1950er Jahren hatten wir ungefähr zwei bis fünf Skandale auf nationaler Ebene. Heute haben wir schätzungsweise 60 bis 70“ (Ernst 12. April 2013). Aber viele davon sind Luftballons, wie Ulrich Exner urteilt. Dabei soll jedoch keineswegs die herausragende Rolle der investigativen Journalisten geschmälert werden, die Licht in das Dunkel der Flick-Affäre brachten oder im CDU-Spendenskandal aufklärten bis hin zu der Korruptionsaffäre im VW-Konzern. Auch im „Fall Christian Wulff“ gab es einige Journalisten, die intensiv recherchierten und wahrheitsgetreu berichteten, aber auch einige, die aus Mücken Elefanten machten. Eine infame Rolle spielten aber Medienvertreter, die spekulativ Gerüchte um Bettina Wulff, Frau des Bundespräsidenten, und deren angebliche Rotlicht-Vergangenheit anheizten.

Der Kampf um die Aufmerksamkeit des Publikums lässt allzu oft alle journalistische Sorgfalt, die eine der obersten Pflichten ist, vergessen.

Günter Prinz der langjährige und erfolgreiche Chefredakteur von BILD, postulierte den Leitsatz für Kampagnen: „An einem großen Knochen muss man lange nagen“. Mit diesem „Rezept“ machte er vielfach Auflage – und es gilt auch heute noch für seine Nachfolger. Hatte sein Blatt eine für das Publikum Aufsehen erregende Geschichte, wurde das Thema über Tage hinweg auf die Seite 1 gesetzt: zum Teil mit neuen Nachrichten, zum Teil mit schon recherchierten Stücken, die von der Redaktion zunächst einmal zurück gehalten wurden, wenn es nichts Neues gab, die Leserschaft aber weiter unterhalten werden wollte. Der Gradmesser dafür ist einfach: Jeden Tag bekommt der BILD-Blattmacher die Verkaufszahlen des Vortages. Und er kann an den Ausschlägen sehen, wann er das Thema auf eine hintere Seite rücken oder ganz fallen lassen sollte. Hier regiert nicht Journalismus, sondern allein die Auflagenenerwartung. Das Gefährliche für Journalisten ist: „Viele merken gar nicht, dass sie schnell von einem Sog erfasst werden, von der Sucht nach Macht und öffentlicher Aufmerksamkeit“ (Leinemann 2004). Die Nachricht als Wert aber deutet auf einen journalistischen Willen, die Leser, Hörer und Zuschauer zu orientieren, ihnen Orientierung zu geben. Auf den Begriff Nachricht folgte das Modewort News: Einfach etwas Neues, Rohstoff für die unersättliche

Medienmaschine. Doch wirkliche News sind rar. Also wurde der Medienbetrieb noch genügsamer. Der Ersatz für Nachricht und News heißt Content, der x-beliebige Inhalt. Im Content verwischen alle Grenzen; zwischen journalistischen und anderen Maßstäben, zwischen Berichterstatter und Gegenstand der Berichterstattung. So verstoßen Journalisten gegen die ehernen Regel, die bestimmen, was sie nicht tun dürfen (u. a. aus den Stylebooks der Nachrichtenagenturen dpa, AP, Reuters, vgl. auch Walther von La Roche et al. 2013):

1. Sie sind nicht gleichberechtigte Partner der handelnden Personen, über die sie berichten
2. Sie sind nicht Anstifter, damit sie über etwas berichten können
3. Sie sind nicht Arrangeure und dürfen nichts in Szene setzen
4. Sie dürfen keine Vorurteile transportieren, noch weniger Spekulationen oder Gerüchte
5. Sie dürfen nicht undercover arbeiten

Um die geforderte handwerkliche Qualität zu erreichen, gibt es ebenfalls Gesetzmäßigkeiten:

1. Nachrichten müssen frei sein von Widersprüchen
2. Nachrichten müssen den Tatsachen entsprechen
3. audiatur et altera pars (Auch der andere Teil muss gehört werden – gebräuchlich: Auch die Gegenstimme muss zu Wort kommen)
4. Informationen werden ohne Verzögerung veröffentlicht
5. Gewissenhaft Recherche soll alle verfügbaren Informationen enthalten
6. Bei Konflikten darf es keine Bevorzugung oder Benachteiligung im Bericht geben
7. Werbung ist in Nachrichten verboten
8. Quellen sind kritisch zu prüfen
9. Zur Nachricht gehört die ergänzende Einordnung
10. Nachricht und Kommentar sind strikt zu trennen

Die Tugenden des Journalismus müssen nicht neu erfunden werden, sie bleiben auch in der digitalen Welt unverändert. Vor allem steht das Überprüfen der Information im Vordergrund auch im digitalen Medium – und gleichzeitig die Forderung, dennoch schnell, aktuell und transparent beim Publizieren zu sein. Das ist die größte Herausforderung im Bereich „neue Medien“. Speziell die Möglichkeit des Verlinkens sollte hier beachtet werden: Innerhalb weniger Minuten kann dank des Internets die halbe Welt falsche Informationen bekommen haben und dabei den-

ken, es sei die Wahrheit. Im Web kann eine „Ente“ eine plötzliche Eigendynamik entwickeln – so etwa geschehen im Februar 2009, als ein BILD-Redakteur dem damals neuen Bundeswirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg einen neuen, zusätzlichen Vornamen gab: Ohne es überprüft zu haben, übernahmen sämtliche anderer Medien die Information aus dem BILD-Artikel. Eine Blamage.

Und durch die „neuen Medien“ ist auch die Qualität der Sprache nicht teilbar, die Eigenständigkeit und Erkennbarkeit von Standpunkten behalten ihre wirksame Wirklichkeit, die Grundvoraussetzungen von tiefer und unbeugsamer Recherche bleiben genauso wie Kompetenz, Leidenschaft und Kreativität. Die Medien müssen aber noch besser lernen (und umsetzen), ihre „Ware Nachricht“ in Augenhöhe des Konsumenten zu offerieren. Dazu zählt auch, Nutzwert zu schaffen durch Service- und Ratgeberthemen, mit eigenen, exklusiven Storys zu überraschen, Nähe zu vermitteln und dem Konsumenten zu zeigen, dass er ernst genommen wird.

Der Durst nach Nachrichten und nach Wissen versiegt nicht – er wird eher größer. Aber in der Informationsgesellschaft sind die Nachrichten auch schneller von jedermann überprüfbar. Darum verlangt das interessierte Publikum nach Glaubwürdigkeit und Sicherheit. Denn das Theorem der Nachricht ist und bleibt die Grundlage aller Entscheidungen: in dem Wort Nachricht steckt der Wortsinn „sich danach richten.“ Allerdings hat es die Information schwer im Wettstreit mit dem Infotainment – nicht nur im Printgewerbe, auch das Fernsehen ist betroffen. „Wir amüsieren uns zu Tode“ postulierte Neil Postman schon 1985. Es ist zum geflügelten Wort in der Medienlandschaft geworden. „Fernsehen wurde nicht für Idioten geschaffen – es erzeugt sie“, provozierte Postman und wurde zur Leitfigur vieler Kritiker des kommerziellen Mediensystems. Unermüdlich warnt er vor einer Trivialisierung, Boulevardisierung und Infantilisierung der Gesellschaft durch eine reine Unkultur des bewegten Bildes. Das ununterbrochene Entertainment liefere eine Bilderflut ohne Sinn und Verstand. Das heißt: Der Sinn ist an das Anlocken von Zuschauern und damit die Erhöhung der Quote. Die Zuschauer säßen wie Affen in einer verschachtelten Guck-Guck-Welt, aus deren Pseudo-Realität es kein Entrinnen mehr gäbe. Emotionen und Vorurteile werden durch Großaufnahmen von brammelnden No-Names und VIPs gezüchtet – nur die Show zählt. Das Infotainment gefährdet die Urteilsbildung der Bürger und bedroht die Meinungsbildung in der Demokratie. „Denken kommt auf dem Bildschirm nicht gut an. Es gibt dabei nicht viel zu sehen“, ironisiert Postman. Gewiss: Postmans Ideen und Thesen waren und sind umstritten, aber zeigt das lapidare „Der Köder muss dem Fisch schmecken und nicht dem Angler“ des früheren RTL-Direktors Helmut Thoma nicht in dieselbe Richtung?

Das Dilemma ist offensichtlich:

- zunehmender Konkurrenzdruck unter den Medien und unter den Journalisten
- sinkende Auflagen und Quoten
- sinkende Einnahmen und damit knapper werdende finanzielle Ressourcen
- das Medienverhalten der jüngeren Generation mit Bevorzugung des Internets
- verunsicherte Journalisten, die unter dem finanziellen und dem zeitlichen Druck immer weniger Zeit für intensive Recherche und Qualitätssicherungsmaßnahmen haben – Recherche als Routine wird zunehmend abgebaut
- das multimediale Denken für analog und digital bereitet vielen schreibenden und „Blatt“-machenden Redakteuren noch immer große Schwierigkeiten

Eine der besten Definitionen journalistischer Qualität hat der damalige Bundespräsident Johannes Rau, selbst in frühen Jahren Journalist, schon 2004 in Hamburg vor dem „netzwerk recherche“ Journalisten wie Verlegern in das Stammbuch geschrieben. Diese Definitionen lesen sich wie eine Charta mit Handlungsanweisungen. Weil dieser Text relevante und eher nur an entlegener Stelle auffindbare, wichtige Gedanken enthält, sollen hier einige ausführliche Auszüge zitiert werden:

*Gute Journalisten brauchen eine gute Ausbildung*

Ich plädiere für eine solide und umfassende Ausbildung. Dazu gehört zum einen das Handwerk: Das beginnt mit der Sprache und endet nicht mit der Kenntnis der Darstellungsformen. Es gibt eben einen Unterschied zwischen Nachricht und Kommentar, und nicht alles, was mit einem Witz endet, ist deshalb schon ein Feature. Journalismus lebt von der Glaubwürdigkeit, darum muss eine Information auch einen sauberen handwerklichen Rahmen haben. Zum anderen: Journalisten brauchen Bildung jenseits der Berufsausbildung. Von einem politischen Journalisten zum Beispiel ist zu erwarten, dass er die Grundlagen des politischen Systems und die in ihm handelnden Hauptpersonen kennt. Der Bundespräsident heißt nicht „Johannes Rau, SPD“ weil der Bundespräsident nun mal keiner Partei angehört. Es ist blamabel, wenn die Berichterstattung über zentrale politischen Themen eklatante Wissensmängel über Gesetzgebungsverfahren oder die Zuständigkeit von Verfassungsorganen offenbart. Wie wollen Journalisten ihre Leser/Hörer/Zuschauer informieren, wenn sie selbst nicht verstehen, was passiert?

*Guter Journalismus kostet Geld*

In den Redaktionen wurden in den vergangenen Jahren massiv Stellen abgebaut. Der Umfang der Zeitungen und Zeitschriften wurde reduziert. Wo immer es geht arbeiten Medienhäuser zusammen – mit gemeinsamen Korrespondenten oder gemeinsamen Beilagen. Finanzschwache Verlage werden aufgekauft oder schließen sich zu größeren Verbänden zusammen. Medienunternehmen sind in erster Linie Unternehmen und müssen auf ihre Ertragslage achten. Aber wohin führt diese Entwicklung? Wenn immer weniger Journalisten immer mehr Themen bearbeiten müssen, nimmt das Fachwissen zwangsläufig ab. Flexibilität allein macht aber noch keinen guten Journalismus. In einer globalisierten Welt werden auch die Sachverhalte immer kom-

plexer. Wer etwa im Lokalteil über Umweltschutz berichtet, wird sich zwangsläufig auch mit dem EU-Recht beschäftigen müssen. Journalisten brauchen Zeit, um sich solches Wissen anzueignen, und sie brauchen Platz, um ihre Erkenntnisse darstellen zu können. Wenn beides fehlt, sind Journalisten in einer schwachen Position – gegenüber ihren Gesprächspartnern, gegenüber Einflüsterungen einer immer mächtiger werdenden PR-Industrie.

#### *Journalisten müssen unabhängig sein von ökonomischen Interessen*

Es gibt heute Anfechtungen, die für das Publikum viel schwerer zu durchschauen sind. Wen Medien über neue Trends berichten, beeinflussen sie natürlich auch das Kaufverhalten ihrer Leser oder Zuschauer. An welchen Kriterien ist eine solche Berichterstattung orientiert? Ist ein Trend wirklich ein Trend? Oder stellt sich die Publizistik in den Dienst einer umfassenden Verwertungskette der beteiligten Medienkonzerne? Ist ein Superstar wirklich ein Talent? Oder werden Menschen aus ökonomischen Interessen mit journalistischen Mitteln zum Medienereignis gemacht? Natürlich entstehen Themen meist durch aktuelle Ereignisse. Immer öfter stellt sich aber die Frage, was der eigentliche Anlass großer Debatten in unserem Land ist. Auch das hat mit Unabhängigkeit zu tun, allerdings nicht mit ökonomischer, sondern mit geistiger Unabhängigkeit.

#### *Gute Journalisten brauchen einen eigenen Kopf*

Kein Journalist lässt sich vorwerfen, er sei leicht zu beeinflussen. Aber wie kommt es dann, dass manche Themen wie aus dem Nichts auftauchen und nach einer Phase hektischer Betriebsamkeit ebenso plötzlich wieder im Nichts verschwinden? Hat das vielleicht mit dem neu entstandenen Berufsbild des Spin-Doctors zu tun, dessen Aufgabe ja darin besteht, im Sinne des Auftragsgebers Themen zu setzen und Meinung zu beeinflussen? Wenn spekulative Exklusivmeldungen zu harten Nachrichten gemacht werden – hat das vielleicht auch mit fehlender Recherche zu tun? Es gibt viele Möglichkeiten, ein Thema zu betrachten – unter politischen, weltanschaulichen oder auch regionalen Aspekten. Ich wünsche mir, dass Journalisten sich ihren eigenen Kopf darüber machen, dass sie Themen setzen, weil sie dies aus eigener Erkenntnis, geprüft durch eigene Recherche, für sinnvoll halten.

#### *Journalisten müssen Zusammenhänge erkennen*

Der SPIEGEL-Autor Jürgen Leinemann hat einmal – ziemlich polemisch – vorausgesagt, dass die ärgerliche Neigung der Journalisten abnehmen werde, Dinge aus dem Zusammenhang zu reißen – „denn Zusammenhänge, aus denen man etwas reißen könnte, sind den wenigsten Journalisten bekannt.“

Regelmäßig ist vor allem in Kommentaren zu lesen: Politik müsse sich den Sachfragen zuwenden, der dauernde Streit verstelle den Blick auf das Wesentliche und die Bürger wollten konkrete Antworten und keine Wahlkampf-Slogans. Aber nur zwei, drei Seiten weiter liest man fast ausschließlich das: Wer streitet mit wem? Oder es geht darum, wer im Politbarometer vorn liegt. Manchmal erfährt man auch, worüber gestritten wird. Aber den Kern der Auseinandersetzung erreicht die Berichterstattung immer seltener. Ich halte es aber für eine der wichtigsten Aufgaben des Journalismus, den Menschen komplexe Zusammenhänge verständlich zu machen. Es mag auf die Dauer bequemer sein, Konflikte zu personalisieren und sie damit auf die Frage „Wer gegen wen?“ zu reduzieren. Das Ergebnis ist aber auf Dauer verheerend für unsere Demokratie. Wenn Menschen Zusammenhänge nicht begreifen, wenn Transparenz fehlt, dann wird es umso schwieriger, Zustimmung für politische Lösungsvorschläge zu gewinnen.

### *Journalisten sollten einen Standpunkt haben*

Es wäre hilfreich, wenn mehr Journalisten in ihrer eigenen Arbeit so standfest wären, wie sie das von Politikern häufig fordern. So gibt es einen Zusammenhang zwischen dem vielfach beklagten Populismus in der Politik und dem Populismus in manchen Medien. Es gehört fast schon zur Standardforderung in Kommentaren, dass die Politik angesichts der Haushaltsnöte sparen müsse. Werden aber konkrete Sparvorschläge gemacht, rollt eine „Wut-Welle“ durchs Land. Überall ist vom notwendigen Subventionsabbau die Rede – werden aber Subventionen gestrichen, erhebt sich auch in vielen Redaktionen genau darüber vielfach großes Klagen. Jeder kennt die Wechselwirkung von Medienberichterstattung und Wahlentscheidungen. Wenn Journalisten also von Politikern unpopuläre Maßnahmen verlangen, können sie nicht am nächsten Tag die gleichen Politiker dafür kritisieren, dass sie Unpopuläres tun. Das ist zumindest gedankenlos. Meistens ist es populistisch. Beides schafft weder Glaubwürdigkeit noch Vertrauen.

### *Journalisten sind Beobachter, nicht Handelnde*

Der Eindruck täuscht wohl nicht, dass Medien und Journalisten immer häufiger selbst zu Handelnden werden wollen. Das trifft nicht zu auf die kritische Berichterstattung, die Missstände enthüllt und Skandale aufdeckt und damit natürlich Einfluss nimmt auf politische Entwicklungen. Das ist geradezu klassische Aufgabe des Journalismus, und deshalb empfinden sich die Medien zu recht auch als Kontrollinstanz im demokratischen System. Gefährlich wird es da, wo Journalisten politische Prozesse oder gar Wahlentscheidungen durch aktives, von anderen Interessen geleitetes Handeln beeinflussen. Gefährlich wird es da, wo durch Zuspitzung oder Halbwahrheiten Stimmungen absichtlich verstärkt oder sogar erst gemacht werden. In einem demokratischen System unterwerfen sich die gewählten Repräsentanten der Kontrolle durch den Bürger – sie übernehmen für eine begrenzte Zeit Verantwortung und sie können bei Wahlen abgewählt werden. Medien und Journalisten unterliegen einer solchen demokratischen Kontrolle nicht. Warum auch? Sie machen ja keine Gesetze, sie wählen keine Regierungen, sie berufen keine Minister. Was aber geschieht, wenn sie doch Einfluss nehmen? Wer prüft, welche ökonomischen Interessen auf die beteiligten Medienunternehmen dabei möglicherweise haben? Wo verläuft die Grenze zwischen Aufklärung, Meinung und Manipulation? Es geht dabei um mehr als nur um die Auseinandersetzung zwischen Politikern und Journalisten. Es geht letztlich um die Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen, und diese Transparenz ist ein Grundpfeiler unseres demokratischen Systems. Manipulation kann auf unterschiedliche Weise stattfinden. Eine halbe Wahrheit ist oft schlimmer als eine ganze Lüge.

### *Journalisten sollen die Wirklichkeit abbilden*

Es gehört inzwischen zum guten Ton, dass Medien ständig Exklusives melden und damit in eigener Sache werben. Daran ist nichts auszusetzen, wenn die Meldung stimmt. Es hat sich aber ein verhängnisvoller Medienmechanismus entwickelt, der die Politik und das Land in einen atemlosen Zustand permanenter Dauererregung versetzt. Ein plastisches Beispiel: Der Bundesverkehrsminister (damals Manfred Stolpe, der Verf.) erklärt in einem Interview in einer Sonntagszeitung, was seit Jahren die Rechtslage in Deutschland ist: Privatunternehmen, die ein neues Verkehrsprojekt finanzieren und betreiben, können eine Mautgebühr für dieses Projekt erheben. „Allerdings“, sagt Stolpe, „ist diese Variante auf Grund europäischer Rahmenbedingungen beschränkt auf Tunnel, Brücken, Gebirgspässe und Teile von Bundesstraßen wie Autobahnen“. Die Zeitung macht daraus die Überschrift: „Stolpe will Maut für

PKW“. Und gibt eine Vorabmeldung schon am Samstag an die Nachrichtenagenturen. Die erste meldete am Samstag „Stolpe – Maut auch für PKW denkbar“. Die nächste Agentur spitzt schon weiter zu: „Stolpe plant Maut auch für PKW.“ Am Samstagabend beliefert eine andere Zeitung die Agenturen vorab mit einer exklusiven Stellungnahme des ADAC, der „mit allen Mitteln gegen die PKW-Maut kämpfen“ wolle. Am Sonntag – das Interview ist nun im Wortlaut erschienen – stellt das Ministerium klar, dass keine Maut geplant sei. Wenige Stunden später weist ein Grüner die Pläne Stolpes zurück, der CSU-Generalsekretär spricht von „hemmungsloser Abzockerei“, die CDU kritisiert die „neue Schröpfkur“. Am Montag ist es das Thema fast aller Kommentatoren, es gibt Sonderberichte im Fernsehen, Experten werden befragt, die Opposition beschimpft die Regierung und umgekehrt. Drei, vier Tage – dann kehrt wieder Ruhe ein. Es gibt keine allgemeine PKW-Maut: das hatte ja auch niemand geplant. Der Verkehrsminister sei „lädiert“, schreibt eine Zeitung, und nicht nur die Bürger sind verunsichert. So gibt es viele Beispiele dieser Art. Virtuelle Debatten, deren Ursprung keinerlei Aufregung rechtfertigen würde, beschäftigen Journalisten und Politiker tagelang, manchmal wochenlang. Aus Referentenentwürfen werden in den Nachrichten Gesetzesvorhaben, aus Interviewäußerungen werden in der flotten Moderation gleich Pläne. Das Ergebnis: Die Bürger verstehen immer weniger, was wirklich und was wichtig ist. Sie wenden sich ab und beschließen, vorsichtshalber gar nichts mehr zu glauben. Dafür tragen Journalisten eine erhebliche Mitverantwortung.

*Journalisten tragen Verantwortung für das, was sie tun*

Es ist viel von Ethik in Politik und Wirtschaft die Rede. Die Medien verweisen gerne darauf, dass es solche Richtlinien für sie längst gibt und auch Kontrollinstanzen wie den Presserat. Aber wirkt diese Kontrolle noch zuverlässig? Im Kampf um Quoten, und damit um den lukrativen Werbemarkt, geht es heute um viel Geld. Ich fürchte, dass immer mehr Verantwortliche in der Medienbranche bereit sind, dafür auch einen hohen Preis zu zahlen. Ich finde es abstoßend, wenn Menschen zur Belustigung anderer im Dschungel oder in heimischen Talkshows in demütigende Situationen vorgeführt werden. Auch der Einwand, dass dieses doch freiwillig geschehe, überzeugt mich nicht. Die Würde des Menschen ist unantastbar – so steht es im Grundgesetz. Und dennoch wurde diese Würde des Menschen in Medien immer öfter angetastet, nicht selten unter dem Vorwand journalistischer Kritik. Persönliche Angriffe auf Menschen aber sind etwas anderes als sachliche Kritik, auch wenn der Grat zwischen beidem manchmal schmal ist. Aber kein journalistisches Interesse kann die gezielte Verletzung von Menschen rechtfertigen. Und auch Politiker sind Menschen. Und eine Schlagzeile wie „Frau Minister, Sie machen uns krank“ ist kein Kommentar zur Gesundheitspolitik. Das ist schlicht eine Entgleisung. Wer im Privatleben anderer Menschen wühlt, kann sich nicht einfach auf ein öffentliches Interesse berufen und die Tragödien ignorieren, die sich aus solchen Berichten nicht selten ergeben. Und wer grausame Gewaltverbrechen oder Kriegsgräueltum um des Schockeffektes willen detailreich ausbreitet, muss wissen, was er damit anrichtet. Das häufigste Argument zur Verteidigung solcher journalistischen Grenzverletzungen ist für mich gleichzeitig die armseligste: Die Zuschauer oder Leser, so heißt es, wollten das so. Stehlen sich Blattmacher oder Programmleiter mit diesem Armutszeugnis nicht aus der eigenen Verantwortung?

*Journalisten tragen Verantwortung für das Gemeinwesen*

Vieles in unserer Gesellschaft, vieles in Politik und Wirtschaft gibt wahrlich Anlass zu Kritik. Die kritische Auseinandersetzung mit Fehlern und Mängeln kann aber das

Vertrauen stärken. Es gibt aber auch in den Medien eine fatale Lust an Schwarzmalerei und klischeehafter Übertreibung. Die Lust fördert die Entfremdung der Bürger von Politik und Staat. Politikverdrossenheit wird aber auch durch ein undifferenziertes Bild gefördert, das Medien von Politik vermitteln. Häme und Zynismus können ein Gemeinwesen ebenfalls in Gefahr bringen. Kritik an Politik und den darin Handelnden muss sein. Die Grenze verläuft aber dort, wo Politik und Politiker insgesamt verächtlich gemacht werden.

Wer Politiker unter Pauschalverdacht stellt, zerstört ebenso Vertrauen wie jene Politiker, die den Verdacht im einzelnen Fall bestätigen. Übrigens: Auch Journalisten können gelegentlich irren. Allerdings erfahren die Leser und Zuschauer davon bemerkenswert selten. Dabei könnte die Glaubwürdigkeit der Medien sogar zunehmen, wenn sie falsche Meldungen bei besserem Wissen revidierten. Allzu häufig bleibt es aber bestenfalls bei einer verschämten Kurzmeldung, wenn sich ein zunächst groß aufgemachter Vorwurf hernach als falsch erweist. So wird nicht nur der Ruf von Personen beschädigt. Es beschädigt auch den Ruf und die Glaubwürdigkeit von Institutionen und zerstört so Vertrauen. Dieses Vertrauen wieder herzustellen ist auch Aufgabe des Journalismus.

Soweit Johannes Raus Thesen (2006), die auch heute ihre Gültigkeit bewahren und hochaktuell sind. Sie könnten Grundlage für eine allgemein gültige Richtschnur für alle Medien sein, die in letzter Zeit lauthals nach einem Qualitätsmanagement rufen.

Was Rau 2006 nicht wissen konnte, wie sehr sich die Lage der Medien verschärft. Zu lange haben viele Häuser gewartet, in ihre neuen digitalen Medienformate für Tablet oder Mobile eine Bezahlschranke, die „Paywall“, hoch zu ziehen und der Umsonst-Kultur im Internet wenig Einhalt geboten. Auf diesem Gebiet experimentieren sie vom Micropayment bis zum Voll-Abo und werden sich über kurz oder lang auf ein System eingewöhnen müssen. Sie haben auch aufwendig viel Zeit gebraucht, um ihre nach den Kürzungswellen verbliebenen Redakteure darauf einzuschwören, dass diese kaum eine andere Wahl haben, als gleichzeitig analog und digital zu denken und zu arbeiten. Die meisten Verlage sind den Weg der Finanzkürzungen und Stellenabbau weiter gegangen. Nur wenige, wie etwa die Neue Osnabrücker Zeitung, haben mit ihrem Eintritt in die digitale Welt in die Redaktion investiert. Und sie gewöhnt erfolgreich Schritt für Schritt ihre Leser an Tarife für Tablet und Mobile.

Fast alle Medienhäuser versuchen inzwischen, im Internet mit auch neuen, durchaus für die Branche ungewöhnlichen Initiativen, verlorenes Terrain zurück zu gewinnen. Längst wird nicht mehr über den Burda-Verlag gespottet, der etwa mit Internetshops für Hundefutter Gewinne einfährt. Die Erlöse sollen die verloren gegangenen Werbeeinnahmen zum Beispiel des Rubrikengeschäfts von Immobilien- bis Auto-Anzeigen zurück holen und damit helfen, die Basis für das Stammgeschäft zu sichern. Und das ist heute Print und Online gleichermaßen.



„Umarme den Fortschritt“, empfiehlt der Vorstandsvorsitzende der Axel Springer AG, Mathias Döpfner, seinen Kollegen in der Branche. Er gilt als Vorreiter, seit er sein Unternehmen auf die moderne Internetwelt einstellt. „Das frühere Randgeschäft wird zum Kerngeschäft“ – beurteilt er das Spannungsverhältnis zwischen Print und Online. Die Zahlen sprechen dafür: 2012 erwirtschafteten im Springer-Verlag die Internetmedien zum ersten Mal mehr Umsatz als der Print-Bereich. Überzeugt ist Döpfner aber auch, dass nur mit qualitativ hochstehendem Journalismus solche Ergebnisse zu erzielen sind.

Stefan Aust (10. Dezember 2013), früher „Spiegel“-Chefredakteur und künftiger Herausgeber der WELT, die mit dem Nachrichtensender N24 (Anteilseigner Aust) fusionieren soll, erzählte der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ seine Vision: „Ein Medienunternehmen muss aus drei Säulen bestehen: Print, Online und TV. Das Wesentliche ist der Inhalt – nicht die Frage, ob er auf Papier, im Fernsehen oder im Internet verbreitet wird. Nur in dieser Kombination ist Publizistik zukunftstauglich. Text, Bilder und Filme ergänzen einander, sie wachsen zusammen“ (Hanfeld 10. Dezember 2013). Und Döpfner wird mit der Übernahme von N24 durch Springer seine Wette einlösen wollen, die er im Sommer 2013 ausgesprochen hatte: „Axel Springer wird in fünf Jahren eine wesentlich gewichtigere Rolle im Qualitätsjournalismus spielen als heute“ (Simon 9. Dezember 2013).

---

## Literatur

- Allensbacher Institut für Demoskopie [IfD]. (2012). *Allensbacher Computer- und Technik-Analyse*. Allensbach am Bodensee: IfD.
- Ernst, F. (2013). Hauptsache, die Schlagzeile stimmt. <http://www.pressesprecher.com/resorts/titel/hauptsache-die-schlagzeile-stimmt?page=2>. (Pressesprecher, 12. April 2013). Zugegriffen: 31. März 2014.
- Exner, U. (2013). Der Grenzfall. <http://www.welt.de/print/wams/article121726090/Der-Grenzfall.html>. (Die Welt, 10. November 2013). Zugegriffen: 31. März 2014.
- Hanfeld, M. (10. Dezember 2013). Die Revanche des Stefan Aust. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. FAZ, 35.
- La Roche, W., Hooffacker, G., & Meier, K. (2013). *Einführung in den praktischen Journalismus* (19., neu bearbeitete Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- Leinemann, J. (2004). *Höhenrausch*. München: Blessing.
- Postman, N. (1985). *Wir amüsieren uns zu Tode: Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Rau, J. (2006). Medien zwischen Anspruch und Realität. In A. Balzer, M. Geilich, & M. Rafat (Hrsg.), *Politik als Marke. Politikvermittlung zwischen Kommunikation und Inszenierung* (2. Aufl., S. 42–51). Potsdam: Deutsches Institut für Public Affairs.
- Simon, U. (2013). Springer hat große Pläne. <http://www.fr-online.de/medien/medien-springer-hat-grosse-plaene-,1473342,25575468.html>. fr-online, 9. Dezember 2013. Zugegriffen: 01. April 2014.

**Dr. phil. Wilm Herlyn** Jg. 1945. Aufgewachsen in Nordhausen. Flucht 1959 in den Westen. Abitur 1966 und Studium Philosophie, Politik- und Kommunikationswissenschaft in Würzburg, Berlin, Salzburg und München. 1970 Promotion, 1971 Redakteur bei DIE WELT. Nach 1975 in leitenden Positionen bei WELT, Burda-Verlag, Rheinische Post. 1991 Chefredakteur dpa bis 2010. Enge Vernetzung mit Öffentlichkeitsarbeit von Parteien, Unternehmen, Verbände. Heute Medienberater, tätig an Hochschulen, Beirat der Neuen Osnabrücker Zeitung.

---

# Regelbruch als Versprechen: Neue Medien, neuer Journalismus

Anmerkungen zum TV-Format Jung & Naiv

Hans Hütt

---

## Vorbemerkung

Gibt es Indizien für paradoxe Verarbeitungsmuster des Wandels, den wir in der Medienwelt erleben? Ende Januar 2014 stellt der Perlentaucher (vgl. Chervel und Seeliger 30. Januar 2014) seine tägliche Feuilleton-Übersicht um. Nun trifft das Perlentaucher-Team eine Auswahl entlang der weltweiten Emergenz neuer Themen und Debatten. Sein Publikum, bisher daran gewohnt, auf einen Blick zu erfassen, welches führende deutsche Printmedium welche Themen bringt, reagiert irritiert. Bisherige Relevanz-Kriterien (die FAZ eröffnet mit Sotschi, die Süddeutsche mit Bayreuth) scheinen dahin. Nur mit Mühe (wenn überhaupt) scheint genau die Frage noch beantwortbar: Wer bringt was? Nur *warum* das überhaupt noch wichtig sein könnte, genau danach wird nicht gefragt. Die Lebenswelt der an den Diskursen Interessierten scheint erschüttert. Sie wirken auf die Ungleichzeitigkeit nicht vorbereitet. Dass die neue Übersicht neue Koordinaten für die Wahrnehmung von Relevanz bereitstellt, tröstet nicht die uneingestandene Trauer über den Verlust der alten institutionalisierten Relevanz.

Das Beispiel illustriert auch die eigene Intention des Verfassers. Denn als hybride Figur, Autor der FAZ und der taz, als Blogger und als erfahrener Berater schreibe ich über eine neue mediale Figur, über ein Projekt, das allein durch seinen eigenen Auftritt eine Vielzahl von Fragen an etablierte Medien, an ihr Rollenverständnis und ihren Wandel aufwirft.

---

H. Hütt (✉)  
Berlin, Deutschland

Die Anmerkungen beziehen sich insofern ausdrücklich nicht allein auf den einen Akteur, sondern zugleich auf die Konstellation anderer Akteure, in deren Windschatten er arbeitet. Der Verfasser begleitet das Projekt als beratender Redakteur. Der Beitrag steht deshalb in der methodischen Tradition teilnehmender Beobachtung.

---

## Selbstermächtigung

Anfangs gedeiht das Talent im Verborgenen. Irgendwo im Berliner Wedding sitzen zwei junge Männer in einer großen Küche und unterhalten sich über politische Themen. Minimalismus ist die Devise ihres Arrangements. Schneller Wechsel zwischen Fragen und Antworten, oft etwas flapsig. Eine noch etwas unscharfe Rolle nimmt Gestalt an.

Wie sieht diese Rolle im Kontrast zu den etablierten Medien aus? Sie wirkt roh, ahnungslos, begriffsstutzig. Ihr Erfinder betrachtet die gelernten audiovisuellen Gesprächsformate als Fiktion und entwickelt im Kontrast zu ihnen ein eigenes Narrativ. Es zeigt sich anschlussfähig für sozialwissenschaftliche Situationsbeschreibungen abnehmender Akzeptanz und sinkenden Vertrauens in die Institutionen der Gesellschaft. Die Selbstbeschreibungen der Institutionen und ihre öffentliche Wahrnehmung driften auseinander. Institutionelle Diskurse wirken porös. Strategisch gesteuerte Versuche, diesen Prozessen durch interne und externe Beratung entgegenzuwirken, erzielen paradoxe Resultate. Je mehr Situationen zustande kommen, die von allen an ihnen beteiligten Akteuren mit eigenen Skripten bespielt werden, desto rapider wächst das Misstrauen in die makellos scheinenden Oberflächen. Der Lotuseffekt der abgedichteten Skripte lässt Kritik abperlen wie Schmutz von Autolacken.

Das merken vielleicht noch nicht alle. Das Unbehagen daran aber wächst rasant. Warum ist das so? Wer zu Skripten als Prothesen institutioneller Kommunikation greift, tut das nicht aus einer ethischen Motivation, setzt nicht auf herrschaftsfreie Kommunikation, sondern wird angetrieben von Statusunsicherheit. Hinter den makellosen Skripten wittern sensorisch begabte Beobachter namenlose Angst. Nichts darf dem Zufall überlassen werden.

---

## Zwischenspiel

In den USA ist 2013 die erste Staffel einer TV-Serie gestartet, die diesen Befund in Szene setzt: House of Cards (vgl. Sternbergh 31. Januar 2014). Ihr Skript verbindet mehrere Narrative. Aus der Ferne grüßt die Erinnerung an The West Wing, ihr Re-

enacting der Clinton-Administration. Schnell erkennt man bei HoC in der anfangs im Zentrum stehenden großen Bildungsreform das Echo der ersten Jahre der Obama-Administration und das Narrativ ihrer Gesundheitsreform. Die Dramaturgie von HoC scheint helllichtiger als die professionellen politischen Kommentatoren und Spin-Doctors. Sie verarbeitet die Desillusionierung über den amtierenden Präsidenten, der als Schönredner mehr nur als einen neuen politischen Stil versprach.<sup>1</sup> Der Hauptdarsteller Kevin Spacey greift zu einem für das amerikanische Fernsehen erstaunlichen Trick. Wie eine Brecht-Figur wendet er sich manchmal direkt an das Publikum und flüstert ihm zu, wie es den nächsten Schritt seiner Intrigen verstehen kann. Der doppelte Boden der politischen Rhetorik wird mit Raffinesse bespielt und zugleich dekonstruiert. Die Fiktionalisierung der Politik, der Versuch der politischen Kommunikation, sich in Narrativen zu vermitteln, wird von den avanciertesten Unterhaltungsautoren aufgenommen und zugleich durchbrochen.<sup>2</sup> Ihre Skripte diffundieren in die Realpolitik und ihre medialen Echos. Fiktionalisierung und Zeitgeschichte scheinen ununterscheidbar zusammenzumorphen. Die nächste Stufe ist erreicht, wenn entgeisterte TV-Zuschauer sich fragen, wer den amtierenden Präsidenten im Weißen Haus spielt. Das ist der Bezugspunkt für das Format „Jung & Naiv“, die Idee des Spiels, genauer: eines Rollenspiels.

---

## Kontrastprogramm

Die klassischen TV-Formate der Politikberichterstattung in Deutschland erstarren in ihren Routinen. Kommt es zu einem Dissens mit ihren Gesprächspartnern, wirkt auch eine erfahrene Politikjournalistin wie etwa Bettina Schausten (vgl. Schausten 2013) angeschlagen. Nur was passiert tatsächlich in ihrem Gespräch mit dem grünen Spitzenkandidaten Jürgen Trittin? Es scheitert ihr Versuch, unter dem Vorwand der Ausgewogenheit einem Profi der politischen Rhetorik in die Parade zu grätschen. Er hebt ihre Vorhalte aus. Das Resultat ist bitter. Denn am Ende steht nicht nur der von ihr angegriffene Jürgen Trittin besser da als geplant. Auch Schaustens

---

<sup>1</sup> Während Präsident Obamas State of the Union Rede twittet der nigerianische-amerikanische Autor Teju Cole: „Can’t wait till we go back to having an inarticulate president. America’s been suffering a bad case of ‚He’s so eloquent‘“ (Cole 2014).

<sup>2</sup> Jeremy Scahill twitterte während Präsident Obamas State of the Union Rede: „Of course, Obama REFUSES to give Brody credit for Iran“ (Scahill 2014). Hier ist die These in Echtzeit authentifiziert. Sergeant Brody (später Congressman) ist die Hauptfigur der US-TV-Serie Homeland. In der dritten Staffel spielt er in Teheran einen Doppelagenten mit dem Ziel, Einfluss auf die iranische Politik zu nehmen. Jeremy Scahill ist Autor des Buchs „Dirty Wars“. Scahill, Jeremy, Schmutzige Kriege. München 2013. Sein auf dem Buch basierender Film „Dirty Wars“ ist 2014 als Dokumentarfilm für den OSCAR nominiert.

dramaturgische Idee eines an angloamerikanischen Vorbildern orientierten Hardball-Stils scheitert. Tatsächlich verfehlen sowohl Interviewerin als auch ihr Gast ihre Ziele. Sie inszenieren ein Insiderspiel des politischen Betriebs.

Ähnlich wirkt auch das Gespräch von Thomas Walde mit dem sozialdemokratischen Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück (vgl. Walde 2013). Auch in diesem Gespräch prallen Insider des politischen Betriebs aufeinander. Auch Walde scheint Hardball zu spielen. Seine Vorhalte scheitern aus einem anderen Grund. Er macht sich die ideologischen Positionen der politischen Konkurrenz Steinbrücks zu eigen, ist aber auf die Antworten nicht vorbereitet.

Auch die ARD-Kollegen Deppendorf und Becker scheitern bei ihrem Sommer-Interview mit Bundeskanzlerin Merkel (vgl. Deppendorf und Becker 2013). Sie bemerken einen rhetorischen Trick der Kanzlerin nicht. Sie verkennen die Syntax und die Logik der Passivsätze in den Antworten Angela Merkels. Sie macht so unentscheidbar, wer Verantwortung trägt und sich selbst damit unangreifbar.

Es gibt weitere Gründe für Skepsis gegenüber einem Interview-Stil, der den Eindruck des gut recherchierten Vorhalts erweckt, aber aus genau dem gleichen Grund auf rhetorisch konfektionierte Antworten trifft, die jede Kritik abperlen lassen. Das ist ein Nullsummenspiel mit Resteinsichten in die Perfektion der Akteure. Die öffentlich-rechtlichen TV-Politikformate dienen der Selbstinszenierung der Interviewer („wir sind Insider des politischen Geschäfts, auf Augenhöhe mit der politischen Macht“) und der Interviewten („um keine Antwort verlegen“). Ihr Spiel hat sich verselbständigt und muss Bürgernähe durch eingespeiste Fragen des Publikums inszenieren. So wirkt es immer abgehobener. Es hat aus den Augen verloren, worum es geht: Das „tua res agitur“ der Republik – und die erschöpft sich nicht in der Binnenperspektive des politischen Betriebs.

Im Januar 2014 kommt nach einem entgleisenden Interview des Late-Night Gastgebers Markus Lanz mit Sarah Wagenknecht Bewegung in das Spiel mit den medialen Fiktionen. Spiegel-Kolumnist Georg Diez attackiert „Jahrzehnte des Beschmusens mit der Macht, des Kuschens vor der Macht, des heßlinghaften Höflingstums. Und das Ergebnis sehen wir jetzt: Ein Moderator, der sich über den „Minderwertigkeitskomplex“ einer tatsächlich im demokratischen Kontext problematisch kleinen Opposition lustig macht, und zwar in der Gewissheit, dass er, der schneidige Lanz, der Fragen stellt, wie andere Bungee-Jumping betreiben, auf der Seite der Mehrheit steht“ (Diez 2014).

Lanz geht in seinem konfrontativen Interview mit Wagenknecht einen Schritt weiter als seine Kollegen der politischen Sendungsformate. Sie inszenieren die Fiktion des Gleichgewichts der Kräfte zwischen Politik und Medien. Lanz wechselt auf die Seite der politischen Macht, indem er ihr (alternativloses) Denken absolut setzt. Sein Versagen im Interview mit Sarah Wagenknecht macht ihn zur

Zielscheibe für die Unzufriedenheit des Publikums. Es operiert nach einer offenbar erfolgreichen Devise: „Wer zahlt, schafft an“ und will nur noch zahlen, was gefällt.

Eine Online-Petition hat 233.355 Stimmen gesammelt (vgl. Müller 2014), die das ZDF dazu auffordert, den Moderator Lanz zu entlassen. Hier gewinnt der Vertrauensverlust gesellschaftlicher Institutionen eine neue Qualität. Die Bürger wechseln die Register, wie sie ihren Unmut bezeugen. In der Anonymität einer Online-Petition verwandeln sie sich in situative Aktivisten.<sup>3</sup> Diffuse Vorbehalte werden kampagnenfähig, eine neue, bisher unvorstellbare ad-hoc-Konstellation zeichnet sich ab: das fragile Bündnis zwischen jungen, gut Ausgebildeten, die sich um Aufstiegsversprechen betrogen sehen, mit eher schlecht ausgebildeten prekarierten Personen, die kaum noch über die Runden kommen (vgl. Mason 2012). Das gemeinsame Engagement kommt ohne große Organisationsprobleme zustande: wenige Mausklicks verbinden – und genügen.

---

## Paradigmenwechsel

Der Medienmarkt kommt in Bewegung. Jetzt geht es nicht mehr um die Frontstellung zwischen alten analogen und neuen digitalen Medien. Vordergründig geht es auch nicht mehr um Geschäftsmodelle. Die Huffington Post hat es vorgemacht, andere, wie der angesehene Blogger Andrew Sullivan, ziehen nach. Autoren und Journalisten verwandeln sich in mediale Marken, indem sie eine Community aufbauen, die sie finanziell unterstützt. Als Anchormen zeichnen sie sich aus durch einen besonderen Stil, ein klar konturiertes Themenprofil und eine medial konturierte persönliche Marke. In Deutschland hat Dieter Hildebrandt mit Störsender TV (vgl. Hildebrandt 2013) gezeigt, was möglich ist. Harald Schmidt könnte nach seinem Abschied von Sky der nächste sein, der eine eigene Plattform aufbaut.

Mal entsteht so ein Konzept, salopp gesagt, als *line extension*, mal disruptiv. Mal springen alte Hasen aus der alten Erfolgsspur. Mal hoppelt ein junger Hase in die Manege. So ließe sich der Anfang von Tilo Jungs Format „Jung & Naiv“ (vgl. Jung 2013) beschreiben. Er hat praktisch mit nichts begonnen. Aber auch das ist bei genauerem Hinsehen nur so ein Gründungsmythos. Seiner Stunde Null ist manches vorausgegangen: ein Auslandsjahr auf einer amerikanischen Highschool während George W. Bushs Irakkrieg, viele Jahre, schon während der Schulzeit in Mecklenburg, als Lokalreporter beim Nordkurier, längere Zeit auch als freier

---

<sup>3</sup> Der Fernsehkritiker Stefan Niggemeier begleitet die TV-Karriere von Markus Lanz mit besonderer Aufmerksamkeit (vgl. Niggemeier 2014).

Mitarbeiter beim Medienmagazin des rbb in Berlin. Zeiten des Lernens, des Beobachtens und einer reifenden Entschlossenheit, es anders zu machen. Ganz anders.

Zuerst entwickelte er aus der Not als Tugend die Idee, den eigenen Namen als Marke zu nutzen: *Jung* – das verwandelt sich in einer alternenden Gesellschaft schon fast automatisch in Kapital – und *naiv*, weil es genug Besserwisser da draußen gibt, denen kaum einer mehr über den Weg traut. So stand der Absender fest: das Format „Jung & Naiv“. Nur an wen würde sich dieses Format wenden: an die, die schon alles gesehen haben, die also nichts mehr überrascht? An die abgekoppelten, fußkranken Hintersassen der Republik? Oder ging es nicht darum, noch genauer hinzuschauen, auf welche Haltung die Medien bei ihren Rezipienten stoßen: Überidentifizierte, die jeden Leitartikel ihres Leibblatts fett markieren, Nörgler und Absender von seitenlanger Querulantenpost oder Trolls aus den Onlineprärien? Die, die schon alles wissen, oder die, die nichts mehr hinter dem Ofen hervorlockt? Auch zwischen diesen Extremen zeigte sich bei genauerem Hinsehen eine Gemeinsamkeit: Irgendwie wirken sie alle desinteressiert. Aber wagen Sie mal, das genauso auszusprechen. Flammender Protest scheint garantiert – als Kehrseite augenblicklicher Begeisterung (vgl. Jung 26. Januar 2014). Jemanden als „desinteressiert“ abzustempeln, lockt ihn oder auch sie aus der Reserve. So kam der Untertitel des Formats zustande: „Politik für Desinteressierte“. Marke und Markenbindung passten schon perfekt zusammen, noch bevor die erste Folge online ging. Als Probe aufs Exempel sammelten Tilo Jung und sein Produzent Alexander Theiler über die Plattform „Krautreporter“ über 6000 € als Startkapital ein (vgl. Krautreporter 15. April 2013).

---

## Paradoxe Intervention

Nun sind die schönste Marke und auch ein bisschen Startkapital nicht genug, um im Medienmarkt mehr als ein bisschen Anerkennung einzusammeln. Es bedarf schon eines dramaturgischen Konzepts, das den Anspruch beglaubigt, tatsächlich anders als die anderen zu sein. Wer in prägenden Jahren die erfolgreichen amerikanischen TV-Formate von Stephen Colbert, Jon Stewart und dann auch noch zur richtigen Zeit *House of Cards* nur genau genug studiert hat, schaut auf das deutsche Fernsehen wie ein Alien. Dieser Ernst der Deppendorfs, Beckers, Schaustens und Waldes, wo kommt der her? Wie spielen sie das? Oder weisen sie das Ansinnen zurück, dass sie eine Rolle spielen? Wäre es möglich, auf ihren ernsten Ernst mit einer Figur zu antworten, die glaubhaft *naiv* ist? Gibt es in der deutschen Kultur des Rechthabens um jeden Preis eine noch unwahrscheinlichere Figur als die eines naiven Nichtswissers?



Mit diesen Überlegungen ist das dramaturgische Potenzial des „Jung & Naiv“-Formats umrissen. Sein Interviewer agiert als fiktive Figur, als Spieler, aber als ein lernender Spieler. Er referenziert damit zugleich die erfahrenen Profis als uneigentliche Spieler, als Akteure, die eine Rolle spielen, ohne sich dieser Rolle in entscheidenden Augenblicken wirklich bewusst zu sein. *Messieurs dames, faites vos jeux!*

Wie sieht das Spiel tatsächlich aus? Tilo Jungs Figur rückt ihren Gesprächspartnern (Politiker, Journalisten, Fachleute) sehr nahe, manche, US-erfahren, sagen: zu nah (vgl. Neubauer 22. August 2013). Die Nähe erzeugt, nächstes Paradox, einen offenen Raum. Anfangs scheint dieser Raum nicht sichtbar. In den ersten Wortwechseln jedes Gesprächs merkt man das, wenn die Gesprächspartner noch an ihren Skripten kleben. Fast unmerklich weitet sich der Raum. Dazu trägt auch das Duzen bei. Kleine Interjektionen wie ein „ach“, oder ein „echt“ oder ein erstauntes „nein“ wirken wie eine Ermunterung und Ermutigung, holen die Gesprächspartner aus der Reserve und bringen sie in einen eigenen Rhythmus des Redens über ihr Metier.

Der naive Moderator holt das Reden über Politik aus der Abseitsfalle der politischen Schlagworte und der ihnen zugrunde liegenden Skripte. Das hat etwas Entwaffnendes, manchmal sogar etwas Befreiendes. Das ändert nicht die Politik, auch nicht ihre Akteure, aber es ändert eine Haltung zur Politik. Deshalb ist Jung & Naiv nicht nur ein Politikformat. Praktiker aus dem weiten Feld der politischen Bildung konzедieren ihm Beiträge zur politischen Bildung in Deutschland. Jung & Naiv ist auch ein politisches Unterhaltungsformat, vergleichbar den großen amerikanischen Vorbildern Jon Stewart und Stephen Colbert.

Jetzt versetzen wir uns in die Rolle eines Gesprächspartners. Vielleicht hat er zur Vorbereitung die eine oder andere Folge schon gesehen und glaubt zu wissen, worauf er sich eingelassen hat. Da aber kommt so ein Parsifal aus Nordostdeutschland und rüttelt an den Stäben der alten journalistischen Formatkäfige, die ihn nicht reinlassen, ihn nicht anpassen an ihre Routinen, an ihren zynischen Blick auf die Welt, die sie am liebsten, so wie sie ist, konservieren wollen, obwohl sie ihnen längst entglitten ist und die eigenen tradierten Rollen langsam, aber sicher kaputt macht. In ihre Käfige ist dieser Parsifal zum Glück nicht hineingekommen und hat sich auf den eigenen Weg gemacht, an die eigene Idee geglaubt. Inzwischen, nach 112 Folgen, hat dieser Wiedergänger eines reinen Tors eine eigene Tafelrunde von Fachleuten, die ihm dabei behilflich sind, komplexe Themen unserer Welt für den Naiven rollengerecht zu dekonstruieren.

Mit dem Bild des Parsifal verbindet sich nicht nur der reine Tor, sondern auch derjenige, der die tödliche Wunde des Gralskönigs mit der gleichen Waffe zu schließen hilft, die sie geschlagen hat. Wir können ohne sonderliche Mühe Wolfram von Eschenbachs König Amfortas mit dem überkommenen Journalismus vergleichen. Er ist waidwund. Die Wunde hat er sich selbst zuzuschreiben. Mit dem Wieder-

gänger Parsifals kommt einer des Weges, der für sich, für das eigene Rollenspiel, einen Weg gefunden hat und damit den anderen etwas Neues vormacht. Es ist nicht nur das andere Fragen, der scheinbar affirmative Tonfall. Es steckt mehr dahinter als die naiven Fragen und das nervöse Zucken eines Fußes.

Tilo Jung verhilft durch die Reduktion auf das Naive seiner Figur seinen Gesprächspartnern zu einer Erinnerung an die eigene Sehnsucht nach Freiheit, die einmal am Anfang ihrer Laufbahn gestanden haben mag. Er schleicht sich mit seinen Fragen in ihr Gemüt. Dann kommt der Augenblick, in dem sie des Käfigs gewahr werden, in dem sie heute sitzen. Von außen streicht da einer an den Gitterstäben vorbei, bis sie von innen daran zu rütteln beginnen, indem sie für die Dauer einer halben Stunde das auf den Leib gewachsene Korsett (oder ihre Skripte) ablegen. Es gibt fast kein Interview, in dem diese Metamorphose nicht zu beobachten ist. Aus der Psychoanalyse kennt man diesen Augenblick, wenn die Übertragungswiderstände durchlässig werden (vgl. Morgenthaler 1978). Gleichwohl bleibt ein offenes Ende. Es mag gute Gründe dafür geben, dass die Gesprächspartner die Anfangsgründe ihrer politischen Laufbahn verworfen, aber nicht vergessen haben.

So gelangt ein weiteres Paradox in den Blick. Aus dem Blickwinkel der Profis wirken viele Gespräche irgendwie harmlos und wie PR-Geschenke für teilnehmende Politiker. Irgendwie sehen sie alle gut aus und das nicht etwa deshalb, weil hier mit Tilo Jung ein falsch deklariert PR-Berater an die Arbeit ginge, sondern weil ein ganz anderes Ziel in den Blick rückt: die politisch Desinteressierten ernster zu nehmen, als sie sich selbst wahrnehmen. So leisten die Jung & Naiv-Gespräche auch einen Beitrag zum Re-Empowerment politisch mehr oder weniger Desinteressierter.

In zehn Jahren wandert das „Jung & Naiv“-Archiv Tilo Jungs ins Deutsche Historische Museum. Seine Gespräche illustrieren den Sprachverlust der Politik in Tateinheit mit dem Versuch, ihm durch einen naiven Bypass beizukommen: ein anderes Reden über Politik zu ermöglichen, das heißt, die politische Alternativen wieder deutlicher zu markieren. Jungs Gespräche illustrieren in ihrer perfekten Insuffizienz die rhetorische Performanz der postdemokratischen Epoche (vgl. Crouch 2008).

Die spezifische Qualität des Formats besteht schließlich darin, dass die naive Figur von Folge zu Folge zu lernen scheint: „Ah, das habe ich von xyz gelernt“, sagt Tilo Jung – und illustriert den meta-naiven Glauben an ein sukzessiv zustande kommendes enzyklopädisches Werk, seine Figur vollzieht eine Entwicklung und appelliert implizit an sein Publikum, an diesem Lernprozess teilzuhaben.

Das dramaturgische Format ist spielerisch noch nicht ausgereizt. Es kann Situationen geben, die auch die naive Figur sprachlos machen. Darin könnte sie ihre Bewährungsprobe erleben: dem Druck des Sprechens zu widerstehen und mit dem eigenen Schweigen das politische Reden zu beantworten.

Ein systemtheoretisch orientierter Beobachter schrieb dazu:

das Wechselspiel zwischen Politik und Journalismus sabotiert solche Versuche ständig, weil Journalisten ein ähnliches Problem haben wie Politiker: Die Produkte beider Seiten sollen für viele wählbar, bzw. käuflich sein, wobei die strenge Regel gilt, dass Politik nicht käuflich sein darf und Journalismus nicht staatstragend, dabei ist es gerade die Strenge dieser Regel, die jeden Zweifel an ihr befördert.

Eine jede Inszenierung, durch die sowohl Politiker als auch Journalisten beobachtbar werden, muss darum aus einem fiktiv gedachten Mittelwert des Darstellens- und Berichtenswerten einen Allgemeinwert machen, um jeweils die allein fiktive Größe „des Wählers“, bzw. „des Lesers“, „des Zuschauers“ erreichen zu können. Das ist mit vielen Risiken verbunden, weil sowohl Politiker als auch Journalisten auf kapitalintensive Machtapparate angewiesen sind: Politiker brauchen Parteien, Journalisten Sendeanstalten oder Verlage. Diese kapitalintensiven Machtapparate müssen sich ständig um sich selbst kümmern, müssen unterhalten werden und benötigen dafür dringend die Rechtfertigung ihrer Existenzberechtigung durch Verweis auf andere und anderes. Politiker engagieren sich für Wähler, Journalisten für Rezipienten und daraus resultiert das bekannte Wechselspiel, weil beide Seite ähnliche Problemsituationen zu bewältigen haben: sie müssen für Abwesende und Unbeteiligte produzieren, weil sie auf deren Partizipationsbereitschaft angewiesen sind, ohne dass sie partizipieren könnten. Denn durch das bekannte Spiel wird genau die Instanz ausgeschlossen, um die es eigentlich geht.

Das Wechselspiel zwischen Journalismus und Politik gleicht daher eher einem routinisierten Ping-Pong-Spiel, das genauso von Sprech- und Schreibautomaten aufgeführt werden könnte.

Was wäre nun, wenn in dieses ausbalancierte Wechselspiel ein Ungleichgewicht Eingang findet? Wenn also ein Journalist anfängt, sich nicht mehr an die bekannten Regeln zu halten? Tilo Jung tut dies, ohne dabei selbst öbszön zu wirken. Vielmehr setzt er sich der Lächerlichkeit aus; er gibt mit seinem Verhalten jeder Kritik statt und sabotiert sie dadurch, weil jede Kritik an seinem Interviewstil genauso leicht und daher unprofessionell zu formulieren ist wie dieses Verhalten selbst. (...) Was sollte man von einem Politiker in Erfahrung bringen können, was sollte er noch sagen, das nicht auch von einem Sprechautomaten gesagt werden könnte? Das Verhalten des Journalisten durchkreuzt die gewohnten und automatisierten Sprech- und Schreibautomatismen des Journalismus und macht damit den Politiker auf ungewohnte Weise beobachtbar.

Der Journalist kann das versuchen, weil er keinen kapitalintensiven Machtapparat hat, auf den er Rücksicht nehmen muss. Er hat YouTube.

Zweifelloos wirkt der Journalist lächerlich, unprofessionell. Das würde er nicht bestreiten. Aber beobachte mal den Politiker! (Kusanowsky 2013)

---

## Methodische Vertiefung

Im Sommer 2013 erweiterte Tilo Jung sein Format um eine eigene Online-Reihe mit Video-Chats auf der Plattform Google +. Dieses Projekt wurde von Google Deutschland als Sponsor gefördert.

In den Chats fungiert Tilo Jung als Moderator, bringt unterschiedliche Gäste miteinander ins Gespräch. Dabei steht er vor einer ganz anderen Herausforderung. Denn in den Video-Chats gibt es keine Tuchfühlung. Kein Du kann 5000 km. Distanz zu einem Gesprächspartner in Ostafrika überbrücken. Aber auch in diesen moderierten Gesprächen kommt es genau darauf an: Nähe herzustellen, Kontroversen zu ermöglichen, Unterschiede sichtbar zu machen, so etwas wie einen Lernprozess zu komplexen Themen zu ermöglichen.

Das stellt den Moderator vor eine ganze Reihe zusätzlicher Aufgaben, denn in diesen Chats kann er eine Vielzahl weiterer Stimmen einbinden. Das Online-Publikum kann auf das Gespräch mit eigenen Fragen reagieren und hat zudem die Möglichkeit, die Fragen anderer Zuschauer zu bewerten. So kommt eine situative Partizipation zustande, die gewiss nicht Maßstäben repräsentativer Demokratie genügt, aber eine andere Qualität gewinnt als die opake Auswahl von Zuschauerreaktionen in den einschlägigen TV-Formaten.

Die Partizipation einer mitunter recht zahlreichen Zuschauerschaft fordert den Moderator buchstäblich heraus. Ihm werden wie einem Jongleur unentwegt neue Gegenstände zugeworfen, die er in den Prozess des gleichzeitig stattfindenden Gesprächs mit seinen Gästen einspielen kann. Das geschieht völlig ohne Skripte und hat eine erstaunliche Virtuosität erlangt, die auch erfahrene Medienkritiker erstaunt. Sie loben, da habe jemand zum ersten Mal verstanden, wie Online-Diskussionen fruchtbar gemacht werden können (vgl. Hack 11. Dezember 2013).

---

## Ausblick

Das Format Jung & Naiv steht jetzt vor mehreren Bewährungsproben: einer sechs Monate langen zweiten Staffel im terrestrischen Fernsehen bei dem TV-Sender joiz, der weitsichtigen Auswahl interessanter Gesprächspartner und dem langfristigen Ausbau des Video-Chat-Formats.

Die dramaturgische Leitidee der naiven Interviewer-Figur erlaubt keine Routinen. Wer sie glaubhaft verkörpern will, darf sich nicht durch die eigenen Routinen gegen die spielerische Offenheit panzern. Auch die Lernerfolge der Figur – und damit ihres Publikums – stehen unter kritischer Beobachtung. Ist das Format nicht doch bloß eine dieser Medienblasen, wie sie kommen oder wieder gehen?

Darüber entscheidet nicht allein der eigene Ehrgeiz. Das hängt auch davon ab, sich von dem, was medial der Fall ist, weiterhin fruchtbar irritieren zu lassen, darauf immer wieder neue und überraschende Antworten zu geben.

## Literatur

- Chervel, T., & Seeliger, A. (2014). Warum der Perlentaucher neu ist. <http://www.perlentaucher.de/in-eigener-sache/warum-der-perlentaucher-neu-ist.html>. Perlentaucher, 30. Januar, 2014. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Cole, T. (2014). Can't wait till we go back to having an inarticulate president. America's been suffering a bad case of „He's so eloquent“. <https://twitter.com/tejucole/status/428326424710086656>. 28. Januar 2014. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Deppendorf, U., & Becker, R. (2013). Das Sommer-Interview der ARD mit Bundeskanzlerin Angela Merkel. [http://mediathek.daserste.de/sendungen\\_a-z/340982\\_bericht-aus-berlin/15861418\\_bericht-aus-berlin-sommerinterview-mit-angela](http://mediathek.daserste.de/sendungen_a-z/340982_bericht-aus-berlin/15861418_bericht-aus-berlin-sommerinterview-mit-angela). Zugegriffen: 1. April 2014.
- Diez, G. (2014). Der Kritiker: Der Pesthauch des Konformismus. <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/das-undemokratische-zdf-markus-lanz-und-sahra-wagenknecht-a-945361.html>. Spiegel-Online vom 24. Januar 2014. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Hack, G. (2013). Jung & Naiv mal wieder schneller und interessanter als die üblichen Talkshows. <http://www.youtube.com/watch?v=U9TSZhAzrCk&feature=youtu.be>. .... <https://twitter.com/guenterhack/status/410891914209030145>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Hildebrandt, D. (2013). Störsender.tv. <http://www.stoersender.tv/home.html>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Jung, T. (2013). Jung & Naiv. <http://www.jungundnaiv.de>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Jung, T. (2014). Martin Schulz getroffen. – „Jung & Naiv Kennen Sie vielleicht...“ – „Was machen Sie?“ – „Politik für Desinteressierte.“ – „Das ist ja geil.“ <https://twitter.com/TiloJung/status/427489554401329152>. 26. Januar 2013. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Krautreporter. (2013). Jung & Naiv – Politik für Desinteressierte. <https://krautreporter.de/jungundnaiv#result>. 15. April 2013. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Kusanowsky, K. (2013). Wahlkampf für Fortgeschrittene @TiloJung @peersteinbrueck. <http://differentia.wordpress.com/2013/08/20/wahlkampf-fur-fortgeschrittene-tilojung-peersteinbrueck/>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Mason, P. (2012). *Why it's kicking off everywhere. The new global revolutions*. London: Verso.
- Morgenthaler, F. (1978). *Technik. Zur Dialektik der psychoanalytischen Praxis*. Frankfurt a. M.: Psychosozial-Verlag.
- Müller, M. (2014). Raus mit Markus Lanz aus meinem Rundfunkbeitrag. <https://www.openpetition.de/petition/online/raus-mit-markus-lanz-aus-meiner-rundfunkgebuehr>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Neubauer, M. (2013). Young and Naive YouTube questions for german politicians. <http://techpresident.com/jung-and-naiv>. 22. Aug. 2013. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Niggemeier, S. (2014). So mögen sie Gulaschsuppe essen: Eine Kritik der Kritik an der Lanz-Petition. <http://www.stefan-niggemeier.de/blog/so-moegen-sie-gulaschsuppe-essen-eine-kritik-der-kritik-an-der-lanz-petition/>. 28. Januar 2014. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Scahill, J. (2013). Schmutzige Kriege. München: Antje Kunstmann.
- Scahill, J. (2014). Of course, Obama REFUSES to give Brody credit for Iran! <https://twitter.com/jeremyscchill/status/428364671431610368>. 28. Jan. 2014. Zugegriffen: 1. April 2014.

- Schausten, B. (2013). Das Sommer-Interview des ZDF mit dem grünen Spitzenkandidaten Jürgen Trittin. <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1942810/ZDF-Sommer-interview-mit-Juergen-Trittin#/beitrag/video/1942810/ZDF-Sommerinterview-mit-Juer-gen-Trittin>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Sternbergh, A. (2014). The post-hope of politics of „House of cards“. <http://www.nytimes.com/2014/02/02/magazine/the-post-hope-politics-of-house-of-cards.html>. 31. Jan. 2014. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Walde, T. (2013). Das Sommer-Interview des ZDF mit dem sozialdemokratischen Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/programdata/05168d08-0e1a-372c-b67c-60c95afe176a/20189836>. Zugegriffen: 1. April 2014.

**Hans Hütt** Jg. 1953, geb. in Düsseldorf, hat in Tübingen und in Berlin Politikwissenschaft, Psychologie, Empirische Kulturwissenschaft, Religionswissenschaft und Vergleichende Literaturwissenschaft studiert. Von 1989 bis 2001 arbeitete er als Strategischer Planer bei Kommunikationsagenturen in Frankfurt, London und Berlin. Von 1996 bis 1999 war er Geschäftsführer der Schader-Stiftung in Berlin. Seit 2001 ist er freiberuflich Autor und Trainer. Das Format Jung & Naiv unterstützt er als freier Redakteur. Hans Hütt bloggt bei [www.hans-huett.de](http://www.hans-huett.de) sowie bei [www.wiesaussieht.de](http://www.wiesaussieht.de).

---

# Vom fehlenden Bürgersinn, der Politik das Zumutbare abzuverlangen

Werner Schulz

Elan, Veränderungswille oder gar Revolutionsgeist sind keine starken deutschen Erbanlagen. Es mag am Temperament oder Nationalcharakter liegen. Schon Heinrich Heine, der sich so sehr nach einer deutschen Bürgerrepublik sehnte, hat beim Anblick deutscher Auswanderer geschrieben: „Ich schwöre es bei allen Göttern des Himmels und der Erde: Der zehnte Teil von dem, was jene Leute in Deutschland erduldet haben, hätte in Frankreich 36 Revolutionen hervorgebracht und 36 Königen die Krone mitsamt Kopf gekostet“ (Heine 1834).

Unsere Geschichte hat kaum erfolgreiche Revolutionen zu bieten. Selbst die friedliche Herbstrevolution '89 war streng gesehen nur eine halbe, weil sie nur in Ost-Deutschland tiefgreifende Veränderungen bewirkt hat. Der demokratische Aufbruch im Osten wurde als Systemzusammenbruch verkannt und fand keine gesamtdeutsche Fortsetzung. Der Einheitskanzler rief die Allianz für Deutschland aus, die offenbar in Ost und West als große staatliche Versicherung aufgefasst wurde. Danach kam die große Enttäuschung. Nicht umsonst wurde „Politikverdrossenheit“ zum Wort des Jahres 1992. Das Wort ist zwar in den Hintergrund getreten, nicht aber das Phänomen. Aus Politikverdrossenheit ist Politikverachtung geworden. Aus dem Bürger wurde der Wutbürger. Auf der Strecke blieb das, was uns heute fehlt: Direkte Demokratie.

Willy Brandts Vorsatz „Mehr Demokratie wagen“ klang beim Autokanzler Gerhard Schröder eher nach: „Mehr Volkswagen“. Was er mit dem VW-Vorstand Peter Hartz und der Gründung einer Beraterrepublik auch geschafft hat. Noch immer

---

W. Schulz (✉)  
Berlin, Deutschland

herrscht in Deutschland Misstrauen gegenüber dem Volk, eine hausgemachte Plebisphobie. Der Aufschrei und demokratische Daueranspruch „Wir sind das Volk“ ist nicht erfüllt. Unser Staat hat zwar volle Souveränität wiedererlangt, doch hält man den Souverän – gerade im Vergleich zu unseren Nachbarn und deren Abstimmung über die EU-Verfassung – offenbar für unreif. Hier war die rot-grüne Regierung dagegen, die schwarz-gelbe ebenso und bei der schwarz-roten wird es nicht anders kommen. Diese Rolle wechselt je nach Bedarf und Couleur. Womit sich die Frage stellt, was eine Partei eigentlich zur Volkspartei qualifiziert, die Volksbegehren und Volksentscheide ablehnt, obwohl das 80 % der Bevölkerung wollen?

---

## **Einführung von direkter Demokratie**

Deswegen sollte das erste zumutbare Verlangen einer aktiven Bürgergesellschaft die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene sein. Dies könnte helfen, das doppelte Misstrauen abzubauen, das darin besteht, dass die Parteien dem Volk nicht trauen und das Volk den Parteien nicht traut. Das bedeutet nicht die Abschaffung der repräsentativen Demokratie, kein Ersatz, sondern Erweiterung und Ergänzung – ein zweites Standbein der Demokratie. Das bedeutet kein Allheilmittel gegen alle Unzulänglichkeiten, Pannen und Skandale, sondern vielmehr den Versuch, dem demokratischen System neue Energien zuzuführen und so der Politik durch Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum Beine zu machen, Fehlentscheidungen zu korrigieren oder einfach Kommunikationsbedarf anzumelden.

Besser ist es, wenn die Stimmen der berühmten „Menschen draußen im Land“ nicht nur alle vier Jahre in die Urne, sondern auch direkt ins Parlament kommen. Das dürfte dem schwächsten Glied unserer Demokratie, dem Parlament, gut tun. Ohne direkte Demokratie erhalten die Parteien ein Ausschließlichkeitsrecht als Mittler zwischen Bürger und Politik. Dies begünstigt überhöhte Spenden, schwarze Kassen und Skandale.

Kommunal funktioniert die direkte Demokratie bereits, kommunal hat es seit 1990 eine regelrechte Erfolgswoge gegeben. Den Auftakt machten die von der freigewählten Volkskammer verabschiedete Kommunalverfassung und die im Zuge der Barschel-Affäre novellierte Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein. In rascher Folge schlossen sich die anderen Länder an. Heute gibt es überall Kommunalordnungen, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ermöglichen, heute findet die Direktwahl oder Abwahl von Bürgermeistern statt, heute gibt es gute Erfahrungen und Neues zu berichten, etwa zum Bürgerhaushalt im Berliner Stadtbezirk Lichtenberg.



Auf Landesebene ist der Boom in Ernüchterung umgeschlagen. Zu hohe Hürden bzw. Beteiligungsquoten, zu komplizierte Verfahren und die Ausklammerung von finanziellen Fragen bremsen das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Dabei zeigen Erfahrungen aus der Schweiz und den USA, wo Haushaltsfragen durchaus einem Volksentscheid unterzogen werden, dass die Bürger viel sparsamer sind als die Politiker, dass sie ihren Staatshaushalt längst nicht so in die Verschuldung treiben wie die auf sich allein gestellten Politiker.

Auf Bundesebene ist die direkte Demokratie bisher nicht zustande gekommen. Zuletzt ist sie am 7. Juni 2006 gescheitert – trotz einer Mehrheit im Bundestag, allein durch die Sperrminorität der CDU. Eigentlich könnte unsere Demokratie in guter Verfassung sein. Die Bundesrepublik Deutschland ist der liberalste und stabilste Staat, den wir je hatten. Und dennoch gibt es ein verschlepptes Problem: Zwar besagt Artikel 20 des Grundgesetzes: „Alle Macht geht vom Volk aus“ – doch gilt es, den Sarkasmus zu widerlegen, demzufolge sie nie dahin zurückkehre. Der gleiche Artikel verweist darauf, dass die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt werde. Doch direkte Demokratie durch Abstimmungen ist eine seit über 50 Jahren unerfüllte Forderung des Grundgesetzes. Es stellt sich also nicht die Frage, ob wir die direkte Demokratie einführen sollen oder nicht. Wir brauchen nur das zu tun, was im Grundgesetz steht.

Die Angst vor Volksentscheiden war auch der Grund dafür, den Verfassungsentwurf vom Runden Tisch im Zuge der deutschen Einheit zu verwerfen. Daraus folgte die „Bauch-über-Kopf-Vereinigung“ – der Beitritt nach Artikel 23 – und nicht die Erfüllung des historischen Auftrages nach Artikel 146 des Grundgesetzes: „Dieses Grundgesetz [...] verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Das hätte der Einführung von Plebisziten entsprochen und mehr über unsere demokratische Reife ausgesagt hätte als all’ die Sonntagsreden zum Tag der Deutschen Einheit. Welches Ereignis wäre besser als dieses dazu geeignet gewesen, die lang gehegte Verpflichtung zu erfüllen? Die berühmten „Mütter und Väter des Grundgesetzes“ hatten diesen Artikel in geradezu prophetischer Weitsicht für den Glücksfall vorgesehen, dass sich das durch den Krieg geteilte Volk wieder zusammenfände. Strenggenommen haben wir noch immer keine Verfassung, sondern ein bewährtes Bonner Provisorium, weil der Politik bis heute der Mut fehlt, das Volk über sein „Grundgesetz“ abstimmen zu lassen. Rückblickend ist ein unrühmlicher Reigen der Versagung eines verfassten Rechtes zu sehen – seien es die Ablehnung des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder oder die dürftigen Ergebnisse der Verfassungskommission Anfang der 90er Jahre.

## Die Ermutigung der Akteure

Aber wie kommen wir zu mehr Partizipation? Wer bewältigt den Durchbruch? Wer sind die Akteure? Leider sind wir in Deutschland daran gewöhnt, dass die Politik von oben kommt. Hochinteressant, wie der Obrigkeitsstaat im Gedächtnis geblieben ist. Höchste Glaubwürdigkeit haben heutzutage in Ost und West Polizei und Justiz. Das sagt viel über den Vertrauensverlust von Politikern, Parteien, Kirche, Gewerkschaften, Medien aus, aber auch über das Selbstbewusstsein der Staatsbürger. Hinzu kommen Slogans, dass wir, „das eine Volk“, „jetzt Papst sind“ und „Du und Du Deutschland bist“, Slogans, die eher Geistesverwirrung als Aufbruch fördern. Doch es gibt auch neue Zeichen für Partizipation. Die Bürger nehmen nicht mehr alles hin. Proteste vor Ort wie gegen den Bau des Stuttgarter Hauptbahnhofes oder gegen die Dresdener Waldschlösschenbrücke führen langsam zu veränderten Sichten der Politik. Bemerkenswerter Weise ergaben in den genannten beiden Fällen die Bürgerbeteiligung ein Votum für die Projekte. Während die Olympiabewerbung in Bayern geradezu grandios an der Bürgermeinung scheiterte.

Bei allen Forderungen, die an die Politik gestellt werden und zu stellen sind: Es geht nur mit der oft beschriebenen und gelobten aktiven Bürgergesellschaft, mit der Ermutigung und der Befähigung der Akteure. Diese sind dringender als der aktivierende Staat. Aber wo lernt man Freiheit, wo lernt man Demokratie? Unsere Gesellschaft versagt bei der Vermittlung ihrer Spielregeln. Wer einem strategischen Spiel wie Schach zuschaut, ohne die Regeln zu kennen, wird sich abwenden. Leider lernt man Demokratie in Deutschland fast nur im kalten Wasser, wenn man sich bewegt, sich kümmert.

Ohne Bürgerinnen und Bürger gibt es keine Bürgergesellschaft. Diese Feststellung ist keineswegs so trivial und tautologisch, wie sie im ersten Moment klingt. Die Dominanz von Wirtschafts- und Marktkategorien führt dazu, dass wir im Alltag mehr als Konsumenten, Kunden und Klienten statt als Bürger existieren. In der Dienstleistungsgesellschaft wird offenbar auch Politik als Dienstleistung, als Service betrachtet. Man spricht nicht umsonst vom politischen Betrieb, als handele es sich um E.ON oder Siemens.

Die Bürgergesellschaft ist aber keine Outsourcing-GmbH, kein Ausfallbürgere für alle möglichen Ausfallerscheinungen des Staates, der ehrenamtliche Bürgerarbeit leistet.

Die Bürgergesellschaft wird gelingen als ein Akt der Neubegründung und der Wiederaneignung der Demokratie und des Sozialen – oder sie wird nicht gelingen. Sie wird nur als Leitbild einer aktiven und guten Gesellschaft, als „res publica“, die zu gemeinsamen Anstrengungen motiviert, die gewünschten Erfolge bewirken,

und „res publica“ meint hier die öffentliche Sache von autonomen, freien und verantwortlichen Bürgern.

Deswegen geht es nach 25 Jahren der Wiedervereinigung um die Wiederbelebung der Gesellschaft. Wir müssen von der Bürgermüdigkeit zur Bürgermündigkeit finden und davor keine Angst haben.

Und wenn Politik das Bohren dicker Bretter ist, dann entsprechen der Kampf um direkte Demokratie und die Entwicklung der Bürgergesellschaft dem manuellen Durchreiben einer deutschen Eiche. Hier ist jeder gefragt, von Bürgerinitiativen bis zum Bürgerkonvent. Bekanntlich haben wir weniger Erkenntnis- als vielmehr Umsetzungsprobleme. Wie eingangs erwähnt, macht es wenig Sinn, auf Revolutionen zu setzen, auf eine neue Generation von Steinewerfern oder auf ein Lichterkettenrevival zu warten.

---

## **Wir dürfen die Politik nicht den Berufsdemokraten überlassen**

Zum Glück gibt es im „Land der Ideen“ genug Überlegungen, wie unsere Politik besser und unsere Demokratie breiter werden könnte. Ich weiß es natürlich auch nicht besser als all die klugen Köpfe, die sich in diesem Buch und anderswo Gedanken gemacht haben. Vielleicht sollte man wie Klaus Kinski zur Publikumsbeschimpfung übergehen, um die Zuschauerdemokratie aufzulösen. Jedenfalls dürfen wir die Politik nicht den Berufsdemokraten überlassen.

Das Verhältnis Staat – Gesellschaft – Bürger bedarf einer neuen Ausrichtung. Es gilt, das Grundmissverständnis auf allen Seiten auszuräumen, Staat und Politik könnten mit etwas gutem Willen die heute in sie gesetzten überbordenden Ansprüche und Erwartungen erfüllen. Wir brauchen den öffentlichen Diskurs und die Verständigung über die Richtungsbestimmung der Politik. Nicht die kleinen Schritte, sondern das Schrittmäß, die Erkennbarkeit der Richtung ist entscheidend!

Es gilt, die Schutzfunktion des Staates, die Lösungszuständigkeit der Zivilgesellschaft und die Eigenverantwortung des Bürgers zu klären. Das heißt Neubestimmung der staatlichen Aufgaben und Kompetenzen, Reduzierung der Ansprüche der Bürger an den Staat. Denn gute Politik misst sich nicht an der Höhe und am Umfang der staatlichen Aus- und Aufgaben. Wir brauchen keinen allumfassenden Fürsorgestaat, denn der führt leicht ins vormundschaftliche Stadium. Wir brauchen mehr Freiraum für Partizipation, Selbstorganisation und Selbstbestimmung. Früher, in dem halben Land, aus dem ich komme, hieß das mal: „Arbeite mit, plane mit, regiere mit!“ Angeblich stirbt die Hoffnung zuletzt – aber vielleicht lebt dann die Utopie noch.

## Ohne Parteireform gibt es keine Reformpolitik

Vorher müssen wir allerdings das Hauptknäuel aller Übel lösen – den Parteienfilz. Um es vorweg und aus interner Einsicht zu sagen: Ich habe keine Hoffnung auf Fortschritte der innerparteilichen Demokratie. Die hat im Gegenteil eher abgenommen: Die Mitglieder haben kaum noch Einfluss; Abgeordnete und deren Mitarbeiter aus Bundestag und 16 Landtagen sind die zahlenmäßig größte Gruppe der sogenannten Basis; das Programm wird von einer kleinen Expertengruppe erarbeitet und vom Vorstand abgesegnet; das Image wird von professionellen Werbeagenturen in Richtung vielversprechend und inhaltsleer gestylt – die Wahlkampfplakate und Flyer erinnern an Georg Christoph Lichtenbergs Annonce: „Biete Messer ohne Klinge, an welcher der Griff fehlt“. Im Vergleich zur Kür der Parteivorsitzenden ist die Papstwahl eine transparente, streng demokratische Veranstaltung.

Den letzten Großversuch, es den Altparteien zu zeigen, habe ich vor Jahren schon mit den Worten „Ach Du Grüne 90“ überschrieben. Aber das ist eine eigene Geschichte. Ich bin kein Anhänger der These, man müsse in eine Partei eintreten, um sie von innen zu verändern. Hier wird der berühmte Sand im Getriebe nur zerknirscht. Auch mein Freund Matthias Platzeck, der Vaters Rat: „Wenn schon in eine Partei, dann möglichst an die Spitze“ befolgt hat, hat erleben müssen, wie nervenaufreibend das wird.

Wenn es stimmt, dass sich die Parteien den Staat zur Beute gemacht haben, dann sollte man nicht darauf hoffen, dass sie freiwillig davon abgeben. Druck und Impulse müssen von außen kommen. Es gilt, die Parteien zu überzeugen, dass es um ihren Selbsterhalt geht. Sie glauben zwar, alles fest im Griff zu haben, aber ihre Mitgliederbasis ist schwach und im Rückgang, die Identifikation in der Wählerschaft nimmt ab, die Problemlösungskompetenz ist begrenzt, und im Inneren herrscht eine Funktionärskaste, für die der Machterhalt Maßstab der Politik geworden ist.

Es gibt mindestens 2073 Arbeiten und Untersuchungen über die Legitimationskrise der Parteien, den Parteienstaat und dessen Verkrustung. Deswegen will ich nur Vorschläge aufgreifen, die mir am wirkungsvollsten erscheinen, um diese Missstände abzubauen. Am besten wäre es, das Parteiengesetz mit dem Grundgesetz in Übereinstimmung zu bringen, damit die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes nur mitwirken und nicht, wie es im § 1 Parteiengesetz geregelt ist, diese ganz übernehmen.

Hilfreich wäre schon eine Änderung des Wahlrechts, die Stichworte lauten hier Kumulieren und Panaschieren. In Bayern entscheiden die Wähler darüber, in welcher Reihenfolge die Kandidaten auf der Liste stehen. Das hat schon manche Karriere gerettet und die Absprachen der Führung durchkreuzt. Vom Vorschlag, eine Vorwahl, eine Art „primaries“ durch die Wähler zu veranstalten, halte ich wenig.

Wichtig wäre hingegen, dass der Einfluss der Mitglieder gestärkt wird, durch Wegfall des Delegierungsprinzips und durch Urwahl der Kandidaten bis hinauf zum Vorstand, zum Beispiel im Internet.

Nach der schlechten Wahlbeteiligung der letzten Landtagswahlen ist der Ruf nach Wahlpflicht laut geworden. Auch davon halte ich wenig. Denn Wählen ist nicht Pflicht, sondern Recht, blutig und opferreich erkämpft. An niedriger Wahlbeteiligung ist noch keine Demokratie gescheitert. Die hohe Zahl von Nichtwählern ist nicht nur Vertrauensverlust und Ausdruck von Protest – sondern oft eine unproblematische Form des Egalseins. Wer sich nicht für eine Partei entscheidet, signalisiert implizit, dass er mit jeder Entscheidung, die andere treffen, leben kann. Parteien beklagen die schlechte Wahlbeteiligung und profitieren anschließend von der Verteilung der restlichen Sitze. Warum sollten sie sich Mühe geben, für eine höhere Wahlbeteiligung zu sorgen? Ein Freilassen der Mandate für die Nichtwähler würde die Parteien auf Trab bringen. Die Arbeit des Parlaments würde darunter mit Sicherheit nicht leiden. Im Gegenteil.

---

## Die repräsentative Demokratie braucht ein lebendiges Parlament

Eigentlich müsste der Bundestag das Haus der Demokratie sein. Dort müssten die großen Richtungsdebatten laufen. Dort müsste das Herz der Demokratie schlagen. Aber da schlägt nicht mehr viel. Die schwatzende Klasse geht lieber in Talkshows. Die Parlamente sind heute der Ort, an dem die Erosion der Demokratie und der Bedeutungsverlust der Politik zu spüren sind. Damit meine ich nicht den leeren Plenarsaal. Die Qualität der Parlamentsarbeit sollte nicht am Sitzen und Zuhören beurteilt werden. Auch Diäten, Altersbezüge, *miles and more* sind nicht das Hauptproblem. Die repräsentative Demokratie ist in der Krise, weil sie nicht mehr repräsentativ ist, die Abgeordneten an Einfluss verlieren und der Selbstentmachtung wenig entgegensetzen. Der Bundestag steht im Schatten der Regierung. Die neue Große Koalition macht diesen Schatten noch größer.

Aus sechs Lecks entweicht zur Zeit die Luft der Demokratie: Die Parlamente verlieren Macht an die Regierung, an die Bürokratie, an die Medien, an die Berater, an die EU und an die global agierende Wirtschaftslobby. Das kann man nicht auf einen Schlag reparieren. Aber es gilt, die repräsentative Demokratie zu erhalten und zu revitalisieren. Es würde schon helfen, wenn den Abgeordneten keine artfremden Nebentätigkeiten mehr gestattet würden, wenn sie nicht aus dem Öffentlichen Dienst kämen (das lehrt das Beispiel Schweiz), wenn die strikte Trennung von Amt und Mandat eingehalten würde (wie beispielsweise in den USA üblich), wenn bei der Regierungsbefragung wirklich die Regierung befragt wird (wie es das

britische Unterhaus handhabt), und wenn deswegen auch die parlamentarischen Staatssekretäre abgeschafft würden.

Die oft verlangte Bürgernähe sehe ich kritisch. Paul Löbe, der frühere Reichstagsabgeordnete, war höchstens ein bis zwei Mal im Jahr in seinem Breslauer Wahlkreis. Heute hasten die Angeordneten von einer Wahlkreisveranstaltung zur nächsten Parteiversammlung. Liegen bleibt die politische Arbeit: zu lesen, aufzutanken, zu überlegen, Ideen zu entwickeln, politische Orientierung zu geben. Basisarbeit kann Substanz nicht ersetzen und dient häufig nur als Ausflucht vor tiefgründiger Arbeit im Parlament.

---

## **Die moderne Demokratie braucht einen Bürgerpräsidenten**

Neben der direkten Demokratie scheint mir wichtig, dass den Parteien, dem Parlament und der Regierung eine parteiunabhängige Kontrollinstanz gegenübersteht. Und das ist nicht das Bundesverfassungsgericht, denn auch dort besteht Parteiproporz, was mitunter an den Richtervoten abzulesen ist. Das könnte aber ein direkt gewählter Bürgerpräsident sein, nicht mit Weimarer Kompetenzen, aber mit erweiterten Kontrollbefugnissen. Der oberste Repräsentant unseres Landes sollte von denen gewählt werden, die er zu vertreten hat. Das schließt Parteiveteranen nicht aus, verlangt aber auch von ihnen, dass sie sich einer wirklichen Bewerbung unterziehen und nicht auf dem mühelosen Weg der Parteiabsprache ins höchste Amt spazieren.

Dringend gebraucht wird ein Verfassungsorgan, das die Konfliktparteien in ihrer Zerstrittenheit und vor dem notorischen Weg nach Karlsruhe zur Konsensfindung an den Runden Tisch bittet, eine Persönlichkeit, die nicht nur schöne Reden hält, sondern auch etwas zu sagen hat. Ein solcher Moderator sollte seiner Akzeptanz im Volk gewiss sein. Wie sollte er das aber, wenn sein Standbein nur auf der abgefahrenen Parteischiene und nicht auf dem Sockel einer Volksentscheidung steht? Das Wahlgremium Bundesversammlung entspricht eher einem frühbürgerlichen Ständesystem als einer modernen Demokratie.

Wohlbemerkt: Direkte Demokratie, Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft, Parteireform, Wahlrechtsverbesserung, Parlamentsreform und Direktwahl eines Bürgerpräsidenten sind zumutbare Forderungen. Sie gilt es wie eine Zündflamme am Leben zu erhalten, damit sie beim Zustrom von Energie ihre volle Wirkung entfalten können. Per se ergibt das noch keine bessere Politik, aber zumindest mehr Transparenz, mehr Partizipation und einen Rückgewinn an Legitimation.

## Literatur

Heine, H. (1834). *Der Salon*. Hamburg: Hoffmann und Campe.

**Werner Schulz** Jg. 1950, geb. in Zwickau, studierte 1968 bis 1972 an der Humboldt Universität Berlin Lebensmittelchemie und -technologie. 1974-1980 dort wissenschaftlicher Assistent, 1980 fristlos entlassen wegen Protest gegen Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan. Werner Schulz gehörte seit 1968 verschiedenen Oppositionsgruppen der DDR an. 1989 nahm er als Vertreter des Neuen Forum am Runden Tisch teil, Mitarbeit an der Verfassung; 1990 Mitglied der ersten frei gewählten Volkskammer; 1990/2005 Mitglied des Deutschen Bundestags; 2009-2014 Mitglied des Europäischen Parlaments. Keine erneute Kandidatur.

---

## **Teil III**

# **Akzeptanz und Diskurs in Fallbeispielen**



---

# Richtig kommunizieren. „Stuttgart 21“ und die Lehren für die Kommunikation bei Infrastruktur- und Bauprojekten

Frank Brettschneider

„Stuttgart 21“ war in den letzten Jahren eines der umstrittensten Bauprojekte in Deutschland. Es ist zugleich ein Projekt zwischen Protest und Akzeptanz. Der Protest hat eine lange Vorgeschichte, er wurde aber vor allem mit dem Abriss des Nordflügels des bisherigen Kopfbahnhofs im August 2010 sichtbar. Die Medienaufmerksamkeit war groß; der Protest entfaltete seine Dynamik. Es folgte der 30. September 2010, an dem es im Stuttgarter Schlossgarten zu Zusammenstößen zwischen Polizei und Demonstranten kam. Der Einsatz von Wasserwerfern löste Empörung aus. Die aufgeheizte Stimmung führte schließlich zur „Schlichtung“ unter der Leitung von Heiner Geißler: Über 80 h lang besprachen Gegner und Befürworter des Projektes im Oktober und November strittige Punkte – live übertragen im Fernsehen und im Internet. Der „Schlichterspruch“ lautete: „Stuttgart 21 Plus“; die Deutsche Bahn AG sollte ihre Planungen modifizieren. Es folgte im März 2011 die baden-württembergische Landtagswahl, aus der erstmals eine grün-rote Landesregierung hervorging. Die sich in der Sache uneinigen Koalitionspartner verständigten sich auf ein Verfahren: Die Bevölkerung sollte in einer Volksabstimmung direkt entscheiden. Bei hoher Beteiligung stimmte am 27. November 2011 sowohl in Baden-Württemberg insgesamt als auch in Stuttgart eine Mehrheit gegen den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung des Projektes. Trotz dieser mehrheitlichen Akzeptanz von „Stuttgart 21“ fand der Protest bis zum heutigen Tag kein Ende; allerdings hat er in der Breite deutlich nachgelassen.

---

F. Brettschneider (✉)  
Universität Hohenheim, Hohenheim, Deutschland  
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

Neben dem konkreten Konflikt ist „Stuttgart 21“ auch zum Symbol für Proteste gegen Infrastruktur- und Bauprojekte in Deutschland geworden. Vor allem Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr und Energie stoßen immer wieder in Teilen der Bevölkerung auf Ablehnung: Flughafenerweiterungen, der Ausbau von Autobahnen und Eisenbahnstrecken, die Fehmarnbelt-Querung, der Bau von Kohle- oder Gaskraftwerken, Strom-Überlandleitungen, CO<sub>2</sub>-Endlager, das Pumpspeicherkraftwerk in Atdorf. Die Liste ließe sich fortsetzen. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umweltverbände springen ihnen bei. In der Regel werden die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung, ein sachlicher Austausch findet dann kaum noch statt (vgl. Brettschneider 2011). In den öffentlichen Auseinandersetzungen werden nicht nur die Projekte selbst und die Expertise der Fachleute (u. a. der Ingenieure) in Frage gestellt. Die Kritik schließt auch die Vorhabenträger sowie die Entscheidungen der Parlamente, der Genehmigungsbehörden und gelegentlich auch der Gerichte ein. Sich verschärfende Auseinandersetzungen über Infrastruktur- und Bauprojekte können sich auf unterschiedlichen Ebenen negativ auswirken:

1. *Gesellschaftliche Folgen.* Notwendige Infrastruktur wird nicht oder nur mit großen zeitlichen Verzögerungen gebaut. Das hat negative Folgen für den Wirtschaftsstandort (vgl. BMVBS 2012; RWE 2012).
2. *Folgen für die Vorhabenträger.* Die Vorhabenträger können einen Reputationschaden erleiden. Ein in Diskredit gebrachter Ruf kann die Realisierung weiterer Projekte gefährden.
3. *Folgen für Projekte.* Die Realisierung einzelner Infrastrukturprojekte verzögert sich. Die Kosten steigen. Die Projekte werden aus einer Konfliktsicht wahrgenommen.

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

1. Wie hat sich die Protestdynamik gegen „Stuttgart 21“ entwickelt?
2. Welche Lehren lassen sich aus „Stuttgart 21“ für die Kommunikation bei Infrastruktur- und Bauprojekten ziehen?

---

## Die Protest-Dynamik zu „Stuttgart 21“

Das Projekt „Stuttgart 21“ besteht aus zwei Komponenten: dem Verkehrsprojekt „Stuttgart 21“ und dem Städtebauprojekt „Stuttgart 21“. Das Verkehrsprojekt umfasst die strittige Umwandlung des bestehenden Kopfbahnhofs in einen Durch-

gangsbahnhof sowie die unstrittige Neubaustrecke der Deutschen Bahn AG zwischen Wendlingen und Ulm. Das Städtebauprojekt ist ein Resultat der Umwandlung des Hauptbahnhofs. Durch die Umwandlung werden 100 ha Gleisflächen in Innenstadtlage frei. Hier sollen öffentliche Parkanlagen, Wohnungen, öffentliche Einrichtungen sowie Büros und Handel entstehen – teilweise befinden sie sich bereits im Bau.

Erste Überlegungen zum Verkehrsprojekt gab es bereits in den 1980er Jahren. Konkret wurde es 1994, als der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel, Bundesverkehrsminister Matthias Wissmann, Stuttgarts Oberbürgermeister Manfred Rommel, Landesverkehrsminister Hermann Schaufler und der Vorstandsvorsitzende der DB AG, Heinz Dürr, auf einer Pressekonferenz eine gemeinsame Ideenskizze vorstellten. Es folgten zahlreiche parlamentarische Beratungen auf allen Ebenen des politischen Systems; in den entsprechenden Abstimmungen fanden sich jeweils sehr große Mehrheiten für das Projekt. Allerdings regte sich auch erster Protest, der damals aber sowohl von den Massenmedien als auch von der allgemeinen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet blieb. Bis zum Jahr 2000 folgten eine Machbarkeitsstudie, eine Rahmenvereinbarung zwischen den beteiligten Akteuren, das Raumordnungsverfahren und die städtebauliche Rahmenplanung. 1998 führten strittige Finanzierungsfragen zu einem von der Deutschen Bahn AG veranlassten Planungsstopp, der erst 2001 wieder aufgehoben wurde. Fortan wurden 15 Planfeststellungsverfahren eingeleitet und überwiegend abgeschlossen. Im Jahr 2009 wurde der Bau dann durch den „Finanzierungsvertrag zu Stuttgart 21“ zwischen dem Land Baden-Württemberg, der Landeshauptstadt Stuttgart, dem Verband Region Stuttgart, der Flughafen Stuttgart GmbH und der Deutschen Bahn AG ermöglicht. Über 15 Jahre nach der Rahmenvereinbarung zu dem Projekt war am 2.2.2010 der offizielle Baustart (zur Historie des Projektes vgl. Stuckenbrock 2013). Damit wurde auch der Protest sichtbarer und nahm an Fahrt auf. Er lässt sich grob in drei Phasen einteilen:

- Phase 1: Vom Protest bis zur „Schlichtung“
- Phase 2: Die „Schlichtung“
- Phase 3: Die Landtagswahl in Baden-Württemberg und die Volksabstimmung.

---

## Vom Protest bis zur „Schlichtung“

Proteste gegen „Stuttgart 21“ gab es bereits in den 1990er Jahren. Angesichts der immer wieder fraglichen Realisierung des Projektes blieben sie aber eher verhalten. Auch an der ersten „Montagsdemonstration“ am 26.10.2009 nahmen nur

sehr wenige Menschen teil. Inzwischen hat die „Montagsdemonstration“ mehr als 200 mal stattgefunden. Den stärksten Zulauf erfuhr sie im Jahr 2010. In diesem Jahr umfasste die Protestpalette auch Unterschriftensammlungen, Kultur-Events, Schweigemärsche und Großdemonstrationen.

Die Aktivitäten und das Eintreten prominenter Persönlichkeiten für K21 verfehlten die beabsichtigte Wirkung nicht... Die Aktionen des Bündnisses waren größer, lauter, lebendiger, bunter und überwiegend prägnanter als die der Projektpartner und der Befürworter. Sie wurden getragen von einer inneren Überzeugung, nutzten Handy, Internet und Social Media und sicherten eine schnelle und flexible Kommunikation (Stuckenbrock 2013, S. 43).

Aufgrund der Berichterstattung einiger überregionaler Massenmedien könnte man annehmen, die Proteste gegen „Stuttgart 21“ seien durch Menschen geprägt, die sonst nicht an Demonstrationen teilnehmen. Die Berichterstattung hob immer wieder ältere, konservativ-bürgerliche Stuttgarterinnen und Stuttgarter als Beispiel für die neuen „Wutbürger“ her. Eine Befragung von Demonstrationsteilnehmern kam jedoch zu einem anderen Ergebnis: „Wie bei den meisten Demonstrationen der letzten Jahrzehnte in Deutschland rekrutieren sich die Protestierenden eher aus dem linksorientierten Spektrum und verfügen über hohe Bildungsabschlüsse“ (Baumgarten und Rucht 2013, S. 122). Auch richtete sich der Protest nicht in erster Linie gegen den Bahnhof, sondern gegen die „Art und Weise, wie auf lokaler und regionaler Ebene Politik praktiziert wurde und wie von staatlicher Seite mit der Bürgerschaft umgegangen wurde“ (Baumgarten und Rucht 2013, S. 122).

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt – ebenfalls auf der Basis von Befragungen der Demonstrationsteilnehmer – Bebnowski (2013): „Der despektierliche Wutbürger ist ein mediales Leuchtfeuer, der mit der Stuttgarter Realität wenig gemein hatte“. Stattdessen sieht er das Eintreten für mehr demokratische Teilhabe als eine wesentliche Triebfeder der Proteste. Sie seien überwiegend vom traditionellen, „links-grünen Bildungsbürgertum“ (S. 145) getragen worden. Dementsprechend sei es nicht verwunderlich, dass der Protest nach der „Schlichtung“, vor allem aber nach der Bildung der grün-roten Landesregierung abgeflaut sei.

---

## Die „Schlichtung“

Am 30.9.2010 kam es im Stuttgarter Schlossgarten zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Demonstrierenden. Dieser Höhepunkt der Eskalation war zugleich die Geburtsstunde für die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“. Sie wurde als ein in dieser Form neues Verfahren der Bürgerbeteiligung gepriesen, mitunter

auch als „Demokratieexperiment“ bezeichnet. In seiner Regierungserklärung vor dem Landtag von Baden-Württemberg schlug der damalige Ministerpräsident Stefan Mappus am 6.10.2010 ein solches Schlichtungsverfahren unter Leitung von Heiner Geißler vor. Mehr als fünf Wochen lang wurde in acht Sitzungen über sämtliche Teilaspekte von „Stuttgart 21“ und über das Alternativkonzept „K21“ gesprochen. Daran beteiligt waren je sieben Vertreter der Befürworter und der Gegner von „Stuttgart 21“. Am 30.11.2010 folgte der „Schlichterspruch“, von dem zwar keine rechtliche Bindung ausging, der aber eine große psychologische Bedeutung hatte.

Das Interesse an der live im Fernsehen und im Internet übertragenen „Schlichtung“ war sehr groß, wie eine repräsentative Panelstudie der Universität Hohenheim vor, während und nach der „Schlichtung“ zeigt (vgl. Brettschneider 2011). Die meisten Befragten bewerteten es positiv, dass die „Schlichtung“ überhaupt stattgefunden hat. Zwei Drittel hatten zudem den Eindruck, dass in den Gesprächen alle wichtigen Themen angesprochen wurden. So konnte die „Schlichtung“ einen Teil des zuvor wahrgenommenen Informationsdefizits beheben. Und sie hat aus Sicht der Befragten geholfen, die Auseinandersetzung über „Stuttgart 21“ zu versachlichen. Meinungen verändert hat sie hingegen kaum. Zwar gaben zahlreiche Befragte an, während der Schlichtung neue Argumente kennen gelernt zu haben. Die Wahrnehmung neuer Argumente war aber sehr selektiv: Die Gegner von „Stuttgart 21“ gaben an, neue Argumente gegen das Bahnprojekt kennen gelernt zu haben. Die Befürworter gaben an, neue Argumente für das Bahnprojekt kennen gelernt zu haben.

Der Erfolg von Verfahren zur Streitbeilegung hängt zum einen von deren Struktur ab (u. a. Art des Verfahrens, Rolle des Verfahrensführers), zum anderen von deren Prozedere: Fairness, Ergebnisoffenheit, Verfahrensklarheit, Neutralität des Verfahrens, ausgewogene Repräsentation der betroffenen Interessen, Motivation der Teilnehmer zur konstruktiven Problemlösung. Aus Sicht der Teilnehmer an der „Schlichtung“ waren nicht alle Anforderungen erfüllt. In erster Linie bemängelten die Teilnehmer, dass keine *gemeinsame* Feststellung und Erörterung der Fakten stattfand. Stattdessen präsentierten Befürworter wie Kritiker ihre eigenen Ansichten mithilfe ihrer eigenen Experten vor dem Schlichter und der interessierten Öffentlichkeit. Notwendig sei hingegen ein über mehrere Runden verlaufender, tiefergehender Austausch über diese Ansichten (vgl. Spieker und Brettschneider 2013). Angesichts der zeitlichen Vorgaben war die Präsentation der den Parteien jeweils bereits vorliegenden Informationen lediglich ein Kompromiss – allerdings ein sehr wichtiger und im Sinne der Versachlichung der Diskussion auch erfolgreicher Kompromiss. Eine „Blaupause“ für Verfahren zur Streitbeilegung war die „Schlichtung“ im Detail jedoch nicht.

## Die Landtagswahl in Baden-Württemberg und die Volksabstimmung

Die „Schlichtung“ nahm der Auseinandersetzung etwas Schärfe. Das Jahr 2011 bot dann gleich zwei Besonderheiten. Zum einen ging aus der Landtagswahl am 27.3.2011 erstmalig eine grün-rote Landesregierung hervor. In der Folge wurde am 12.5.2011 mit Winfried Kretschmann zum ersten Mal ein Politiker der Grünen zum Ministerpräsidenten gewählt. Zum anderen fand am 27.11.2011 die erste auf ein Sachthema bezogene Volksabstimmung in Baden-Württemberg statt: Die Bevölkerung war aufgerufen, über den Ausstieg des Landes aus der Finanzierung von „Stuttgart 21“ abzustimmen.

Zwar war „Stuttgart 21“ bei der Landtagswahl 2011 nicht das beherrschende Thema – schon gar nicht angesichts der Dominanz der Atomdebatte nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima. Aber „Stuttgart 21“ war ein wichtiges Thema – vor allem für die Wähler der Grünen: Erstens hat „Stuttgart 21“ deren Anhänger fast vollständig mobilisiert. Am Beispiel von „Stuttgart 21“ wurde nicht nur gegen ein Bahnprojekts gekämpft, sondern gegen einen Politikstil. Zweitens gelang es den Grünen, mit Hilfe dieses Themas Wählerinnen und Wähler zu gewinnen, die ansonsten eher SPD oder gar nicht gewählt hätten (vgl. Brettschneider und Schwarz 2013). Die parteipolitische Bedeutung des Themas „Stuttgart 21“ wurde auch bei der von der grün-roten Landesregierung eingeleiteten Volksabstimmung im Herbst 2011 deutlich. Dieses Mal mit anderen Vorzeichen: Der CDU ist es nach dem Landtagswahl-Schock gelungen, ihre Kräfte zu mobilisieren und den Gegnern von „Stuttgart 21“ eine empfindliche Niederlage beizubringen. Zwar haben diese ein respektables Stimmresultat erzielen können, die Mehrheit der Abstimmenden hat sich jedoch recht deutlich gegen einen Ausstieg des Landes aus der Finanzierung von „Stuttgart 21“ ausgesprochen – selbst in Stuttgart.

Die Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“ war aber nicht nur durch parteipolitische Konflikte geprägt. Im Stimmverhalten schlugen sich auch individuelle Betroffenheiten und Erwartungen der Abstimmenden nieder. Landesweit heißt das: Dort, wo aufgrund der Finanzierung von „Stuttgart 21“ Nachteile für die eigene Region erwartet wurden, war die Zustimmung zum Ausstieg des Landes aus der Finanzierung von „Stuttgart 21“ überdurchschnittlich groß. Ähnliches fand sich in der Landeshauptstadt: Dort, wo Belastungen durch die Bauarbeiten erwartet wurden, war die Zustimmung zum Ausstieg des Landes aus der Finanzierung besonders groß. Hier hoffte man, über die Finanzierung das gesamte Projekt zu Fall bringen zu können (vgl. Brettschneider und Schwarz 2013).

Aber die Volksabstimmung hat „den Konflikt befriedet, indem sie ihn von der politischen Tagesordnung verdrängt hat. Auch die Emotionen haben im Zeitver-

lauf nachgelassen. Dies alles gilt dabei für Befürworter und Gegner in annähernd gleichem Maße. Beide erwarten entsprechend auch, dass das Ergebnis der Volksabstimmung akzeptiert und umgesetzt wird“ (Faas und Blumenberg 2013, S. 315). Und die Bevölkerung in Baden-Württemberg erwartet nach der Volksabstimmung mehrheitlich, dass die repräsentative Demokratie um direkte Verfahren der Bürgerbeteiligung ergänzt wird.

„Stuttgart 21“ ist also weit mehr als eine Auseinandersetzung über einen Bahnhof. Die Auseinandersetzung wird zwar an der Oberfläche über die Kosten des Projektes, seine Auswirkungen auf die Stadtentwicklung, den Regional- und Fernverkehr sowie seine Folgen für die Umwelt geführt. Die Wurzeln des Konfliktes liegen jedoch wesentlich tiefer. So handelt es sich auch um einen kulturellen Konflikt, vor allem aber um einen Auseinandersetzungen über den wünschenswerten Politik-Stil sowie die Art und das Ausmaß von Bürgerbeteiligung.

---

## Gründe für Proteste gegen Infrastruktur- und Bauprojekte

Bei „Stuttgart 21“ kamen verschiedene Gründe für den Protest gegen Infrastruktur- und Bauprojekte zusammen, die sich auch andernorts immer wieder finden – wenn auch nicht so geballt. Laut einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach haben 76 % der befragten Bundesbürger generell Verständnis dafür, wenn Bürger gegen „große Bauprojekte“ protestieren: „Schon auf den bloßen Begriff ‚großes Bauprojekt‘ reagiert die Mehrheit spontan negativ – trotz der Assoziationen mit Arbeitsplätzen, Fortschritt und Wachstum“ (Köcher 2011). Für folgende Infrastrukturprojekte sieht eine Mehrheit nur geringen oder gar keinen Bedarf: Bau und Erneuerung von Energietrassen (45 % der Befragten sehen hier nur einen geringen Bedarf, 43 % einen großen Bedarf), neue Anlagen zur Müllentsorgung (58 %), Bau von Kohlekraftwerken (74 %). Für andere Infrastrukturprojekte erkennt hingegen eine Mehrheit der Befragten grundsätzlich einen Bedarf an: Bau von Energieversorgungsanlagen für erneuerbare Energien (85 % der Befragten sehen hier einen großen Bedarf), Bau und Modernisierung von Krankenhäusern (76 %), Erneuerung und Ausbau des Straßennetzes (55 %), Erneuerung und Ausbau des Schienennetzes (52 %).

Eine Mehrheit würde den Bau oder Ausbau folgender Infrastruktur *in ihrer Region* ablehnen: Bau bzw. Erneuerung von Energietrassen (51 % würde den Bau oder Ausbau in ihrer Region ablehnen), Bau von Kläranlagen (53 %), Bau von Gaskraftwerken (64 %), Ausbau von Wasserstraßen (65 %), Flughafenbau bzw. -erweiterung (77 %) und Bau von Kohlekraftwerken (81 %). Das Phänomen der Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der eigenen Region – selbst bei allgemeiner

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

1. *NIMBY-Effekt*. Anwohner sehen durch das Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität: Der Fluglärm beeinträchtigt das Wohlbefinden, oder ein Strommast verschandelt den Ausblick. Dieser Protest ist am stärksten motiviert. Daher bleibt er oft auch nach Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Schallschutz, finanzielle Kompensation) bestehen.
2. *Projektbezogene Gründe*. Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes: Sie stufen die Auswirkungen auf Umwelt und Natur als nicht vertretbar ein. Ihnen sind die Kosten eines Projektes zu hoch. Oder sie stellen seinen Nutzen in Frage. Oft wird auch ein vermeintlich zu hohes Risiko kritisiert. Dabei verwenden Laien meist absolute Maßstäbe zur Beurteilung dieser Aspekte, während Experten Risiken anhand von Wahrscheinlichkeiten oder Vergleichen bewerten (vgl. Renn 2004).
3. *„Verborgene Gründe“*. Mitunter werden einzelne Aspekte eines Projektes kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. So nehmen einige Menschen Infrastrukturprojekte als Angriff auf die „kulturelle Identität“ ihrer Region wahr. Oder die Beschleunigung des eigenen Lebens wird als unangenehm empfunden. Selten werden diese Gründe explizit geäußert, obwohl sie ein wesentliches Motiv hinter dem Protest sind.
4. *Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik*. Protest wird durch mangelndes Vertrauen in „die Politik“ und „die Wirtschaft“ verschärft. Die negative Grundstimmung gegenüber Unternehmen überträgt sich dann auf die von ihnen betriebenen Projekte.
5. *Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren*. Oft wird die Art des Umgangs von Politikern und/oder von 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 dort übliche Fachsprache (juristisch, ingenieurtechnisch) wird als distanzierend wahrgenommen. Dies wird mit dem Vorwurf verbunden, Informationen seien unvollständig, zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt.



Vorhabenträger müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage für Infrastruktur- und Bauprojekte einstellen. Neben Formen der Bürgerbeteiligung (vgl. u. a. Klages und Vetter 2011; Bertelsmann Stiftung 2012; Nanz und Fritsche 2012) kommt der Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung und Bürgern dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Der Verein Deutscher Ingenieure VDI hat dies zum Anlass genommen, eine Richtlinie zu erarbeiten, die Standards für „gute“ Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung festlegt. Vorausgegangen sind intensive Diskussionen mit privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Umweltverbänden, Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Die folgenden Ausführungen geben die Kerninhalte der VDI-Richtlinie 7001 wieder. Der Verfasser dieses Beitrags war Vorsitzender des entsprechenden Richtlinienausschusses. Die Richtlinie hat zudem Eingang gefunden in die Verwaltungsvorschrift des Landes Baden-Württemberg sowie den dazugehörigen Leitfaden für Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Richtlinie gliedert sich in zwei Teile: Zum einen werden zehn allgemeine Grundsätze für eine auf gesellschaftlich tragfähige Lösungen zielende Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert. Zum anderen wird dargelegt, in welchen Phasen der Ingenieurplanung welche Art von Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist.

---

## **Allgemeine Anforderungen an „gute“ Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung**

Formelle Verfahren, die der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Klagerechten dienen, können durch Kommunikation und informelle Beteiligungsprozesse begleitet und ergänzt werden. Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Instrumente lassen sich nach der angestrebten Wirkung unterscheiden in 1.) Information, 2.) Konsultation und 3.) Mitgestaltung. Jede dieser Ebenen stellt unterschiedliche kommunikative Anforderungen und erfordert entsprechende Instrumente. Welche dies sind, wird in der Richtlinie 7001 beschrieben (vgl. Brettschneider 2013).

- Auf der *Informationsebene* ist es Ziel, die breite Öffentlichkeit auf ein konkretes Vorhaben aufmerksam zu machen und über Projektziele und Planungsstand in Kenntnis zu setzen. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger Transparenz herstellen.
- 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 zwi-

schen Vorhabenträgern und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat *beratenden* Charakter. Ziel ist es, lokales Wissen abzufragen und vielfältige Perspektiven in die Planung einzubeziehen.

- Auf der *Ebene der Mitgestaltung* geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge des Planungs- und Bauprozesses. Ziel ist eine auf Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen ausgerichtete Problemlösung, mindestens aber eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung.

Eine durchdachte Kommunikationsstrategie mit aufeinander abgestimmten Informations-, Konsultations- und Mitgestaltungsinstrumenten vergrößert den Handlungsspielraum der Vorhabenträger. Sie spart tendenziell Zeit und Geld. Und sie steigert die Sicherheit der Planung und Realisierung, weil Verzögerungen und Kosten durch spätere Einwände bei der Projektumsetzung vermieden werden können. Damit Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich sein können, sind einige Grundregeln zu beachten.

### **Grundregel 1 – Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung**

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgern impliziert, Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht als bloße Werbe-Maßnahme zu verstehen, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe. Dieser besteht zum Einen aus Zuhören. Zum anderen müssen die eigenen Positionen immer wieder erklärt und begründet werden. Dies gilt für jede Phase des Projekts. Dazu gehört vor allem die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternative verworfen wurde.

### **Grundregel 2 – Klare Rahmenbedingungen**

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern müssen stets mit einem klaren Mandat, einer offenen Fragestellung und eindeutigen Zuständigkeiten zu konkreten Planungsanliegen initiiert werden. Eine klar definierte und von allen Beteiligten akzeptierte Struktur ist für den Prozess unabdingbar. Allen Teilnehmern müssen von Anfang an Zweck, Zielsetzung, Ablauf, Freiheitsgrade und Spielräume bewusst sein.

### **Grundregel 3 – Frühzeitige Einbeziehung der Bürger**

Bei Infrastruktur- und Bauprojekten ist oft ein Beteiligungsparadox erkennbar: Ganz zu Beginn der Planung ist das Interesse der breiten Öffentlichkeit relativ gering, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Mitgestaltungsmöglichkeiten am größten sind. Mit voranschreitender Planung und damit steigender Konkretisierung der Projekte nehmen zwar auch das Interesse und der Mitwirkungswillen der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung darf daher nicht erst gegen Ende des Projekts ansetzen, sondern muss generell frühzeitig beginnen. Der Vorhabenträger darf auch nicht nur in den formal vorgeschriebenen Verfahren kommunizieren, sondern muss alle Gelegenheiten für den informellen Austausch nutzen oder – sofern nicht vorhanden – schaffen.

### **Grundregel 4 – Umfassende Faktenklärung**

Öffentliche Konflikte lassen sich ohne systematische und gemeinsame Faktenklärung („Joint Fact Finding“) nicht lösen. Mit ihr kann ein gemeinsames Verständnis des Problems und seiner Teilaspekte entwickelt werden. Und sie fördert eine sachliche Diskussion.

### **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-Verfahren vorstellen können. Dazu gehört es auch, gemeinsam eine Fragestellung für das Verfahren zu formulieren.

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

Ohne professionelles Handwerkszeug ist ein zielführendes Dialog-Verfahren nicht möglich. Professionelle Prozessgestalter haben mehrere Aufgaben: Sie müssen das Verfahren verständlich und transparent machen. Sie müssen neutral und aktivierend moderieren. Und sie dokumentieren die Ergebnisse durch Protokolle, Zwi-

schen- 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 zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis. Nichts demotiviert Teilnehmende mehr als die Folgenlosigkeit ihrer Bemühungen. 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 nachvollziehbar in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger einfließen.

## **Grundregel 8 – Finanzierung**

Eine professionelle Prozessgestaltung kostet Geld. Um bei Infrastruktur- und Bauprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektkalkulation aufzunehmen. Auch ist es wichtig, die Finanzierung der Dialog-Verfahren transparent darzustellen.

## **Grundregel 9 – Verständlich kommunizieren**

Grundsätzlich ist Verständlichkeit in allen Phasen der Ingenieurplanung wichtig. Pläne, die für Ingenieure zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht „gelesen“ werden. Sie müssen daher in leichter zugängliche Visualisierungen „übersetzt“ werden. Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Inhalte, die Ingenieure kommunizieren müssen, sind oft komplex. Die Texte werden von hochgebildeten Experten verfasst, die sich dabei ihrer Fachsprache bedienen. Wenn sie ihre Fachsprache aber – aus Zeitdruck oder wegen mangelnder Sensibilität für die Notwendigkeit verständlicher Sprache – nicht für Laien „übersetzen“, wirken sie auf die Empfänger abstoßend. Dabei handelt es sich um ein typisches Problem der Experten-Laien-Kommunikation, den „Fluch des Wissens“: Je länger und intensiver man sich mit einem bestimmten Wissensgebiet beschäftigt, desto weniger kann man sich in Menschen hineinversetzen, denen

das eigene (Vor)wissen fehlt. Beispielsweise erkennen Ingenieure dann nicht mehr, dass Fachwörter aus ihrem Wissensbereich für andere unbekannt sind. Das „Überwerfungsbauwerk“ ist dem Ingenieur verständlich, dem Laien nicht; Letzterer kann sich eher unter „Brücke“ etwas vorstellen.

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

Die eigenen Projektpläne sowie die Inhalte der Beteiligungsverfahren dürfen kein „Geheimwissen“ bleiben. Vielmehr ist eine umfassende Information der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten, damit diese sich eine fundierte Meinung bilden kann. Dafür sind zahlreiche Kommunikationsinstrumente zu wählen. Diese müssen aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Der Vorhabenträger sollte nicht nur via Massenmedien kommunizieren, sondern auch das Web 2.0 nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen.

---

## **Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den Leistungsphasen der Ingenieurplanung**

Neben den Grundregeln bestimmen Besonderheiten die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den einzelnen Projektphasen. Die neun Phasen ergeben sich aus der HOAI, der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

### **Phase 1: Grundlagenermittlung**

In dieser Phase werden die organisatorischen Grundlagen für die Projektkommunikation geschaffen. Der Vorhabenträger muss klären, wer in welchem Umfang sowohl für die interne als auch für die externe Kommunikation verantwortlich ist. Die entsprechende Einheit ist mit Kompetenzen, Personal und finanziellen Ressourcen auszustatten. Es ist auch zu klären, welche Projekt-Verantwortlichen auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Medien vorbereitet werden müssen. Der Kommunikationsverantwortliche ist von Anfang an Mitglied der Projektleitung. Er kann das „Gesicht“ des Projektes gegenüber der Öffentlichkeit sein. Dabei sollte es sich um eine Person handeln, die komplexe Sachverhalte auf allgemein verständliche Art und Weise erklären kann. Neben der Aufbauorganisation

ist auch die Ablauforganisation festzulegen: Wie laufen in welchen Situationen die Kommunikationswege? Wer berichtet wem? Wie wird die Kommunikation der an einem Projekt beteiligten Organisationen koordiniert? Auch sind die Abläufe in einem etwaigen Krisenfall in einem Handbuch für die Krisenkommunikation festzuhalten und ständig fortzuschreiben.

## Phase 2: Vorplanung

In dieser Phase werden die inhaltlichen Grundlagen der Projektkommunikation geschaffen. Sie beginnt mit einer gründlichen *Stakeholder- und Themenanalyse*. Die relevanten Anspruchsgruppen werden identifiziert: u. a. Anwohner, betroffene Bürger, lokale Initiativen, Mitarbeiter, lokale, regionale und überregionale Medien, Kommunal-, Landes- und Bundespolitiker, Verwaltung und Genehmigungsbehörden, Wirtschaftsverbände, Lieferanten und Dienstleister, Nicht-Regierungs-Organisationen, v. a. Umwelt- und Naturschutzverbände. Dabei ist auch zu analysieren, welche Positionen sie zum geplanten Vorhaben wahrscheinlich vertreten werden. Darüber hinaus ist das Projekt mithilfe einer Themenlandkarte in Dimensionen zu gliedern: Folgen für die Umwelt, Folgen für die Wirtschaft, Umgang mit Bürgern/ Stil der Kommunikation sowie Bedeutung für Energie bzw. Verkehr. Eine solche Themenlandkarte ist notwendig, um die Aussagen der Anspruchsgruppen (Stakeholder-Mapping), die Medienberichterstattung (Inhaltsanalyse) und die Diskussionen in Social Networks (Social Media Monitoring) systematisch aufeinander beziehen zu können. Auch ist zu erfassen, welche Themen kommunikative Risiken in sich bergen und welche Themen positiv besetzt sind. Für die Analyse können auch schon erste Fokusgruppen und/oder Bürgerdialoge sinnvoll sein. Sie dienen dazu, die Sichtweise der Betroffenen zu erfahren und zu verstehen. Sie können um repräsentative Bevölkerungsbefragungen ergänzt werden. Die Analyse endet aber nicht in der Vorplanungsphase. Vielmehr ist sie fortzuschreiben, um die Kommunikationsstrategie bei Bedarf anpassen zu können.

Nach der Analyse wird eine *Kommunikationsstrategie* entwickelt. In ihr werden Anspruchsgruppen, Botschaften und Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt. In dieser Phase sind die Mitarbeiter, die Verwaltung und die betroffenen Bürger von besonderer Bedeutung. Für die Entwicklung der Kommunikationsstrategie sind folgende Fragen zu klären: Welche Kommunikationsziele sollen erreicht werden? Welche Themen müssen in den Mittelpunkt gerückt werden (Themen-Management, Projekt-Framing)? Wie lauten die Kernbotschaften? Welche Kommunikationsinstrumente werden eingesetzt? Und auf welche Ereignisse muss Rücksicht genommen werden? Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Kernbotschaften.

Dazu zählt auch, den Anspruchsgruppen die Ziele deutlich zu machen, die mit dem Infrastruktur- oder Bauprojekt erreicht werden sollen. Dabei genügt es nicht, betriebswirtschaftliche Ziele zu formulieren. Wichtig ist vielmehr der Bezug von Unternehmenszielen zum gesellschaftlichen Nutzen des Projektes (ökonomisch, ökologisch, soziokulturell). Dies ist auch notwendig, um den im Protest geltend gemachten Individualinteressen (NIMBY) Gemeinwohl-Interessen gegenüberzustellen. Im Fall der Energiewende ist dies beispielsweise die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Energiemix, im Fall der Verkehrsinfrastruktur die Erhöhung der Mobilität von Menschen und Gütern. Für die Zielerreichung kommen immer mehrere Alternativen in Betracht. Die konkreten Alternativen sind in dieser Phase noch nicht zu benennen; es sollten aber unbedingt die Kriterien transparent gemacht werden, die zur Bewertung unterschiedlicher Alternativen herangezogen werden: v. a. Eignung für die Zielerreichung, Umweltverträglichkeit, Anwohnerschutz, Kosten, technische und bauphysikalische Realisierbarkeit. Zudem sind die Kommunikationsinstrumente aufeinander abzustimmen (Homepage, Einsatz von Social Media (u. a. YouTube) und Social Networks (u. a. Facebook), Pressegespräche, Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Dialog-Veranstaltungen mit Betroffenen etc.). Die Kommunikationsstrategie ist permanent fortzuschreiben.

### **Phase 3: Entwurfsplanung**

Anders als in Phase 2 geht es nun um die Kommunikation von Varianten. Lösungen sind nie „alternativlos“, werden aber oft so dargestellt. Besser ist es, die Vor- und Nachteile der Varianten transparent gegenüberzustellen. Auch muss deutlich gemacht werden, welche Überlegungen zur ausgewählten Variante geführt haben. Beispiel: Herkömmliche Strom-Überlandleitungen sind nicht alternativlos. Technisch sind in der Regel auch Erdkabel möglich. Sie haben jedoch den Nachteil, ein Vielfaches der herkömmlichen Leitungen zu kosten. Wenn das gesellschaftlich gewünscht wird, muss die Gesellschaft (also der Steuerzahler) auch die Kosten tragen. Ebenso wichtig wie die Diskussion von Alternativen ist die offensive Kommunikation möglicher technischer Risiken und ihrer Beherrschung. Für die gewählte Variante gilt: Pläne und Technikunterlagen müssen vereinfacht dargestellt werden. Visualisierungen sind in dieser Phase besonders wichtig. Das Gleiche gilt für das Übersetzen von Fachbegriffen; komplexe Sachverhalte müssen verständlich kommuniziert werden. Auch ist ein Anwohner-Dialog aufzusetzen.

## **Phase 4: Genehmigungsplanung**

In dieser Phase müssen die den Genehmigungsbehörden vorzulegenden Unterlagen in erster Linie rechtssicher sein. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass sie auch unverständlich sein müssen. Wie schon in den vorangegangenen Phasen muss auch hier die Fachsprache für die öffentliche Diskussion übersetzt werden. Ingenieure sind für das Auftreten in Anhörungen zu schulen. Zudem muss immer wieder kommuniziert werden (übrigens nicht nur vom Vorhabenträger, sondern auch von Politik und Verwaltung), was in dieser Phase entschieden wird – und was nicht. Das Erläutern von Verfahren darf jedoch nicht „von oben herab“ erfolgen.

## **Phase 5: Ausführungsplanung**

Es gilt das Gleiche wie in den Phasen 3 und 4: Verständlich kommunizieren, mit Bildern arbeiten, Pläne verdichtet visualisieren, den Dialog suchen.

## **Phasen 6 und 7: Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe**

Auch hinsichtlich der Vergabeverfahren ist das Vorgehen der Öffentlichkeit zu erläutern. Inhaltlich liegt der Fokus zum einen auf technischen Fragen: Welche Ingenieurs- und Bauleistungen müssen erbracht werden? Wie erfolgt die Auswahl unter den Anbietern? Zum anderen geht es um die Bedeutung der Vergaben für die regionale Wirtschaft und den regionalen Arbeitsmarkt.

## **Phase 8: Bauausführung**

In dieser Phase geht es darum, die Anwohner über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden zu halten. Sie müssen auch darüber informiert werden, welche Baumaßnahmen unmittelbar bevorstehen. Für Beschwerden oder Nachfragen von Seiten der Anwohner sollte spätestens jetzt ein Ombudsmann rund um die Uhr ansprechbar sein. Menschen bewerten „Technik“ in der Regel positiver, wenn sie auf persönliche Erfahrungen zurückgreifen können – statt nur auf abstrakte Vorstellungen angewiesen zu sein. Daher sollte die Baustelle für die Öffentlichkeit positiv erlebbar gemacht werden. Hierfür stehen die Instrumente des Baustellen-Marketings zur Verfügung: Baustellen-Besichtigungen, Tage der offenen Tür, Veranstaltungen für Kinder (z. B. Schulführungen). Events sind besonders für Meilensteine ge-



eignet: ggf. eine Abbruch-Party oder eine Feier beim Tunnel-Durchbruch. Zudem sollte ein Informations- und Besucherzentrum eingerichtet werden, von dem aus die Baustelle besichtigt werden kann. Web-Cams sollten Live-Bilder von der Baustelle übertragen. Dabei gilt: Die Öffentlichkeit interessiert sich nicht nur für „harte Fakten“, wie die Menge des zu transportierenden Erdaushubs oder das Gewicht des zu verbauenden Stahls; sie interessiert sich auch für „Geschichten“ über am Bau beteiligte Menschen.

## **Phase 9: Objektbetreuung und Dokumentation**

Abschließend steht die Eröffnungsfeier im Mittelpunkt. Es sollen aber auch exemplarisch Ingenieurleistungen kommuniziert werden. Dabei ist insbesondere ein Zusammenhang zwischen einzelnen Ingenieurleistungen und dem gesellschaftlichen Wohlstand herzustellen. Die Planungs- und Bauphasen als Erfolgsgeschichte helfen, den „guten Ruf“ der Ingenieure auf- und auszubauen. Und der „gute Ruf“ ist wiederum Ausgangspunkt für die Kommunikation beim nächsten Infrastruktur- oder Bauprojekt.

---

## **Legitimation durch Kommunikation**

Mit Protesten werden Infrastruktur- und Bauprojekte weiterhin leben müssen, denn sie berühren vielfältige und manchmal auch unvereinbare Interessen. Sehr wahrscheinlich stehen Bürgerinitiativen auch künftig Projekten vor der eigenen Haustür skeptisch gegenüber. In der Frühphase eines Projektes sind sie aber selten unversöhnliche Gegner. Oft suchen sie zunächst das Gespräch, um ihre Bedenken und Interessen geltend zu machen. Das sollte nicht von vornherein als „störend“ abgetan werden. Ein transparenter Fakten-Check zu Beginn eines Projektes kann die Basis für konstruktive Gespräche schaffen.

Diese Gespräche müssen um eine Diskussion über die Ziele ergänzt werden, die mit einem Infrastrukturprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Vorhabenträger und Bürger, Parlamente, Verwaltungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen. Aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen als fair akzeptiert wird.

Für all dies – und damit für die gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastruktur- und Bauprojekten – ist die Kommunikation der Vorhabenträger von enormer Be-

deutung. Das proaktive Kommunizieren mit allen relevanten Anspruchsgruppen endet nicht mit dem Planfeststellungsbeschluss. Gerade bei Infrastrukturprojekten genügt der Verweis darauf, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben, nicht mehr. Selbst wenn, wie im Fall von „Stuttgart 21“, sämtliche damit befassten Parlamente im Rahmen zahlreicher Sitzungen sowie die Gerichte im Rahmen von Planfeststellungsverfahren eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss neben diese „Legitimation durch Verfahren“ die „Legitimation durch Kommunikation“ treten. Diese ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche „Legitimation durch Verfahren“ nicht, sondern 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.

Allerdings können die Vorhabenträger nur einen Teil der notwendigen Kommunikation leisten. An der Formulierung gesellschaftliche Ziele sind viele Personen und Gruppen beteiligt – Politiker, Parteien, Interessenverbände, NGOs und die Bürger selbst. Die gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen werden dann von Parlamenten getroffen. Aber auch hier gilt: Die Kommunikation darf nicht mit einem Parlamentsbeschluss enden. Politiker sind gefordert, auch unbequeme Positionen immer wieder aufs Neue zu begründen und zu erklären. Nicht immer kommen sie dieser Aufgabe im ausreichenden Maße nach.

---

## Literatur

- Baumgarten, B., & Rucht, D. (2013). Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch? In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 97–125). Wiesbaden: Springer VS.
- Bebnowski, D. (2013). Der trügerische Glanz des Neuen: Formierte sich im Protest gegen „Stuttgart 21“ eine soziale Bewegung? In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 127–148). Wiesbaden: Springer VS.
- Bertelsmann Stiftung. (2012). *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS]. (2012). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin: BMVBS.
- Brettschneider, F. (2011). Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61, 40–47.
- Brettschneider, F. (2013). „Wutbürger“ in der „Dagegen-Republik“? *Grundregeln für die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten*. Bauingenieur Jahresausgabe 2013/2014 (S. 12–15). Düsseldorf: Springer-VDI-Verlag.

- Brettschneider, F., & Schwarz, T. (2013). „Stuttgart 21“, die baden-württembergische Landtagswahl und die Volksabstimmung 2011. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 261–298). Wiesbaden: Springer VS.
- Faas, T., & Blumenberg, J. N. (2013). Jenseits der Volksabstimmung: Einstellungen zu „Stuttgart 21“ und zur Demokratie in Baden-Württemberg, 2010–2012. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 299–315). Wiesbaden: Springer VS.
- Klages, H., & Vetter, A. (2011). Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept. In Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen. Trends-Projekte* (S. 230–254). Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit.
- Köcher, R. (2011). Wie stehen die Bürger zu großen Infrastrukturvorhaben? Vortrag auf der Gemeinschaftsveranstaltung „Deutschland im Investitionsstau. Wege zu mehr Akzeptanz für große Infrastrukturmaßnahmen“ von BDI, HDB und BDS/BBZ in Berlin, 12. September 2011.
- Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Renn, O. (2004). Perception of risks. *Toxicology Letters*, 149, 405–413.
- RWE. (2012). *Akzeptanz von Großprojekten. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland*. Essen: RWE.
- Spieker, A., & Brettschneider, F. (2013). Alternative Streitbeilegung? Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ aus der Sicht der TeilnehmerInnen. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 219–241). Wiesbaden: Springer VS.
- Stuckenbrock, U. (2013). Das Projekt „Stuttgart 21“ im zeitlichen Überblick. In F. Brettschneider & W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 15–76). Wiesbaden: Springer VS.

**Prof. Dr. Frank Brettschneider** Jg. 1965 Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Jura an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 1995 Promotion und 2002 Habilitation an der Universität Stuttgart. 2001 bis 2006 Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Augsburg. Seit 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Kommunikationswissenschaft an der Universität Hohenheim. Vorsitzender des Richtlinienausschusses zur VDI-Richtlinie 7001. E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de.

---

# Tausend Meter Baustelle in der City Leipzigs

Wie kann Akzeptanz für etwas erreicht werden,  
das über zwei Jahre dauert und nichts als  
Ärger und Verdruss bringt?

Reinhard Bohse und Jörg Müller

---

## Planungsziel und Situation vor Ort

Mehr als tausend Meter Gleisanlagen für Straßenbahnen inklusive Durchgangshauptstraße sowie Geh- wie Fahrradwege sind neu zu planen und in einer Bauzeit von zwei Jahren vollständig zu sanieren. Der Umbau reicht ca. drei Meter in die Tiefe und drei Meter in die Höhe sowie von Hauswand zu Hauswand. Das wird die nächste Leipziger Großbaustelle – in der Südvorstadt, einem sehr heterogenen, kulturell vielfältigen und von Studenten, Szenegängern, Künstlern, Kulturschaffenden sowie Intellektuellen, Händlern, Gastronomen, Unternehmern, Akademikern und Familien belebten, beliebten und bewohnten Stadtteil (vgl. Abb. 1).

Um Akzeptanz für Planung und Umgestaltung als auch für die zweijährige Bauzeit zu erreichen, hieß das für die federführenden Bauherren Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH (LVB) und Stadt Leipzig, mit Anwohnern, Gewerbetreibenden, Fahrgästen und Nutzern der Straße auf eine völlig neue Art zu kommunizieren. Alle sollen frühzeitig mit Hilfe eines informellen Bürgerbeteiligungsprozesses in die Planung und Umsetzung einbezogen werden. Start für die Kommunikation ist

---

R. Bohse (✉)

Wortgebrauch GmbH Medien und Kommunikationsberatung, Heinrich-von-Kleist-Str.2,  
04416 Markkleeberg/Leipzig, Deutschland  
E-Mail: bohse@wortgebrauch.com

J. Müller

IdeenQuartier CSR und Kommunikation GmbH, Härtelstraße 27,  
04107 Leipzig, Deutschland  
E-Mail: kontakt@ideenquartier.org



**Abb. 1** Die Karl-Liebnecht-Straße an der „Feinkost“ vor Beginn der Bauarbeiten. (Foto LVB)

September 2011, Baubeginn ist Frühjahr 2013 angesetzt. Schließlich ist das Ziel des Bürgerbeteiligungsprozesses klar: Nach der Bürgerbeteiligung soll das Bauvorhaben im April 2012 vom Leipziger Stadtrat für das Planfeststellungsverfahren bestätigt und verabschiedet werden.

Selbstverständlich hatten die Planer vom Verkehrs- und Tiefbauamt (VTA) gemeinsam mit den Ingenieuren der Leipziger Verkehrsbetriebe vorgedacht und mit Planungsbüros Varianten entwickelt. Dennoch blieb die Frage, wie die Anwohner und Gewerbetreibende – letztlich die „Betroffenen“ – dazu stehen, weitestgehend offen.

Die LVB-Unternehmenskommunikation, die den Auftrag erhielt, den Bürgerbeteiligungsprozess zu organisieren, schätzte das Vorhaben als Chance und den Zeitrahmen wie das Ziel als ambitioniert ein. Für das Gelingen gab es keine „Blaupause“.

Die Leipziger protestieren – wie die Gegner von „Stuttgart 21“ – gern, wenn es um ihre Angelegenheiten geht. Gegenüber Politik und Verwaltung sind sie skeptisch. In allen Belangen, so scheint es, will die Bürgerschaft Mitsprache. Einerseits freuen sich viele aufs Bauen, denn es muss mit der in die Jahre gekommenen Straße etwas geschehen. Andererseits blicken die unzähligen Händler des intakten und kleinteiligen Einzelhandels und die Gastronomie-Szene dem Baubeginn mit Bangen entgegen. Ihre Existenz hängt von einer gut funktionierenden Straße und verlässlicher Erreichbarkeit ab.

Der Bauabschnitt zwischen Peterssteinweg und Karl-Liebnecht-Straße ist mehr als einen Kilometer lang und verbindet die Leipziger Innenstadt mit der Südvorstadt. Das vom Baustil her historistisch geprägte, dicht bebaute Wohngebiet

entstand im Wesentlichen zwischen 1850 und 1917. Der Straßenzug verläuft zunächst auf etwa 300 m mit einem schwachen Gefälle und einer weiten flachen Kurve bis zum Münzplatz. Dort kreuzen drei kleinere Straßen. Dann führt die Straße ganz leicht aufsteigend in einem sehr weiten S-Bogen bis zum Südplatz. Größere und kleinere Straßen queren die Karl-Liebknecht-Straße als Hauptstraße.

Der gut befahrene Straßenzug, anfangs eng bebaut, öffnet sich nach weiteren etwa 300 m zur Karl-Liebknecht-Straße mit bis zu acht Meter breiten Gehwegen. Mitten im Bau-Abschnitt befindet sich die Straßenbahn-Haltestelle Hohe Straße, nach althergebrachter Art schlicht markiert mit H-Schild und Fahrplanaushang. Auf einer Straßenseite steht ein Unterstand für Fahrgäste. Der Zustieg zur Bahn erfolgt direkt über die Straße, ist also weder ebenerdig möglich noch behindertengerecht.

Rund 30.000 Fahrgäste nutzen die in diesem Abschnitt fahrenden Straßenbahnlinien 10 und 11 am Tag, 14.000 Autos und 5000 bis 6000 Fahrräder durchfahren die Straße täglich. Der Fußgängerverkehr ist rege. Allein an der Haltestelle Hohe Straße steigen täglich 6000 bis 7000 Fahrgäste aus und ein. Lediglich eine größere Ampelanlage an der Kreuzung Riemannstraße regelt den Verkehr. Ansonsten wird die ca. 30 m breite Straße dort überquert, wo jeder es für richtig hält. Wege für Fahrräder sind weder angelegt noch ausgezeichnet. Halteverbotsschilder bemühen sich, die Straße von parkenden Autos wenigstens zeitweise freizuhalten. Üblicherweise parken rechts und links zahlreiche PKWs. Anlieferungen per LKW werden nicht selten über die Bürgersteige abgewickelt.

Der Straßenzug ist Teil der historischen Via Regia. Hier stand bis Anfang des 19. Jahrhunderts ein äußeres Stadttor, das Zeitzer Tor. Ab 1872 diente die Straße bereits als Trasse für die Leipziger Pferde-Straßenbahn in Richtung Süden nach Connewitz, damals ein Dorf. Seit 1896 fuhr hier die Elektrische. Gleisanlagen und Straße wurden das letzte Mal in den 70er Jahren modernisiert. Mehrfach wurde die heutige Karl-Liebknecht-Straße umbenannt. Der Vorschlag, sie in Südstraße rückzubenennen, erhielt 1990 keine Mehrheit im Stadtrat.

Markant herausgehoben steht rechts am Beginn des Straßenzuges ein Gebäude von 1890, die Polizeidirektion. Durch den Neubau der Katholischen Kirche davor wird allerdings die Dominanz des Gebäudes zurückgedrängt werden. Einige hundert Meter weiter links – etwas zurückgesetzt – errichtete die Leipziger Volkszeitung nach 1989 ihr modernes Verlagsgebäude. Mitten im Baugebiet befand sich noch bis Anfang des Jahres 2013 die LVB-Hauptverwaltung. (Die Verkehrsbetriebe hätten sich rechtzeitig „aus dem Staub gemacht“, wird der Umzug kolportiert.) Das Gebäude mit monumentaler Kuppel wurde 1916/1917 für den „Verband deutscher Handlungsgehilfen“ genau an der Stelle erbaut, wo bis dahin der berühmte Dr. Schreiber seinen Garten und seine Arztpraxis hatte. In diesem Gebäudekomplex

residiert seit den 90er Jahren u. a. auch die Leipziger BILD-Redaktion, zugänglich über den Floßplatz.

Auf der linken Straßenseite hat sich das Bio-Mare eingemietet, zu DDR-Zeiten das Möbelhaus „Modern“, heute eine beliebtes Warenhaus für Bio-Produkte. Unmittelbar anschließend ein langgestreckter sanierter Neubauwohnblick aus DDR-Zeiten mit parkähnlicher Wiese davor und realsozialistischer Familienskulptur. Gegenüber strahlt mit dunkelroter Fassade das historische Volkshaus von 1905 (Gewerkschaftshaus, heute Verdi und DGB) mit diversen Läden, großer Gaststätte und Freisitz. Vor dem Südplatz erhebt sich links ein fünfstöckiges Wohnhaus, bunt bemalt mit Figuren nach Fischer-Art, einem umtriebigen Leipziger Künstler. Gegenüber steht zurückgesetzt, aber dennoch auffällig das marode, alternative Zentrum „Feinkost“ mit verschiedenen kleinen Geschäften und kulturellen Angeboten. Die „Feinkost“ schmückt sich mit einer bunt skurrilen DDR-Reklamewand „Löffelfamilie“, deren filigrane Leuchtstoffröhren von jedermann per Handy (und Bezahlung) zum Leuchten gebracht werden können.

Viel Verkehr, Trubel und Geschäftigkeit prägen das Straßenbild. Rechts und links Geschäfte jeder Art – Bücherläden, Apotheke, Bäcker, Fleischer, Shops mit Blumen, Kleidung, kleine Bankfilialen, Möbelhaus usw. als auch zahlreiche Kneipen, Cafés und Restaurants – alle mit ausladenden Freisitzen auf den Gehwegen. Die Bürgersteige, die Gehwege und Übergänge sind holprig, Gehwegplatten und Steinbeläge kaputt. Alles zeigt sich als dringend renovierungsbedürftig: Straße, Wege, Schienen, Stromleitungen, Wasser- und Abwasserleitungen. Heute fährt die Straßenbahn an manchen Stellen im Schritt-Tempo. An vielen Ecken und Enden wird von Zeit zu Zeit immer mal wieder gebaut. Die Gebäude und Häuser hingegen stellen sich als insgesamt gut saniert dar. Die Straßenbäume, unterschiedlich alt, verschieden groß, erwecken eher einen trostlosen Eindruck. Einige mächtige Platanen überlebten die Zeiten.

Die Straße strahlt Charme aus, sie hat einen großzügigen und gleichzeitig lässigen Charakter, der an einen Boulevard erinnert. Nur wenig wirkt geregelt, alles geht seinen Gang. Die Straße ist äußerst beliebt bei den Leipzigern und wird deshalb auch liebevoll die „Karli“ genannt. Könnte nicht alles so bleiben wie es ist?

---

## Hauptakteure und erste Arbeitsschritte

Schnell mussten die Grundfragen geklärt werden: Was soll die Bürgerbeteiligung erreichen? Welche Ziele verfolgen die Hauptakteure? Welche Instrumente der informellen Bürgerbeteiligung und der Kommunikation sollen eingesetzt werden?

Wer kommuniziert in welcher Form und mit welchem Ziel wann mit wem? Wer ist für was verantwortlich?

Beim Bürgerbeteiligungsprozess KARLI gab es drei Hauptakteurs-Gruppen:

**Hauptakteure 1:** Die Bauherren und Initiatoren des Bürgerbeteiligungsprozesses, konkret die Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH (LVB), d. h. die LVB-Geschäftsführung mit der Unternehmenskommunikation und den Infrastruktur-Planern, sowie die Stadt Leipzig mit dem Dezernat für Planung und Bau einschließlich Verkehrs- und Tiefbauamt, d. h. konkret der Baubürgermeister und seine persönliche Referentin sowie die Leiterin des Verkehrsplanungs- und Tiefbauamtes.

**Hauptakteure 2:** Die „Betroffenen“ vor Ort, Anwohner und Anlieger, Geschäftsleute und Gastronomen mit viel emotionalem und hohem intellektuellem Potential.

**Hauptakteure 3:** Die stadtteilübergreifenden Interessengruppen und ihre Vertreter, beispielsweise aus den Bereichen Umwelt, Verkehr und Handel.

Von den Hauptakteuren 2 und 3 wussten wir am Anfang des Bürgerbeteiligungsprozesses sehr wenig.

**LVB-Unternehmenskommunikation.** Die LVB-UK einigte sich schnell mit den Bauherren und Initiatoren, dass aus strategischen und zeitlichen Gründen (Kapazität) der Bürgerbeteiligungsprozess eine externe Beratung benötigen wird. Über eine beschränkte Ausschreibung suchte die Unternehmenskommunikation der LVB-UK und Stadt eine Beratungsagentur.

Um Medien wie Öffentlichkeit vom Bauvorhaben und dem anstehenden Bürgerbeteiligungsprozess zu informieren, bereitete die LVB-UK eine erste Pressekonferenz vor. Schließlich sollten bereits im Frühjahr 2012 das Planfeststellungsverfahren eröffnet werden und der Umbau 2013 beginnen.

Die LVB-UK begann außerdem im Stadtgebiet die geplanten Informationsveranstaltungen zu bewerben, um die hier lebenden Menschen möglichst direkt zu erreichen und den persönlichen Austausch zu ermöglichen.

Die LVB-UK entwarf in Vorbereitung des Bürgerbeteiligungsprozesses gemeinsam mit den Verantwortlichen der Stadtverwaltung eine Grundposition zu Planung, Umbau und Gestaltung der Karl-Liebknecht-Straße (vgl. Abschnitt „Grundposition“) – unverzichtbar als ideelle wie verbindliche interne Grundlage für die Gesamtkommunikation, für den Bürgerbeteiligungsprozess und die daraus resultierende weitere Planung.



Der Leiter der LVB-UK und Pressesprecher der LVB übernahm federführend die Aufgabe, den Kommunikations- und Beteiligungsprozess zu gestalten. Eine Mitarbeiterin der UK-LVB beschäftigte sich (fast) ausschließlich mit dem Thema „Bürgerbeteiligungsprozess KARLI“. Von Anfang war klar, ohne ideelle und tatkräftige Unterstützung der LVB-Geschäftsführung und des Bürgermeisters für Planung und Bau wird das Vorhaben nicht gelingen.

---

## Beratung extern und intern

Die beschränkte Ausschreibung zur externen Beratung hatte zwei Agenturen eingeladen und entschied für die Ideenquartier GmbH, eine Agentur mit starken Kompetenzen im Bereich Kommunikation und Kulturmanagement. Ideenquartier überzeugte nicht nur das Metier zu beherrschen und Vorortkenntnisse einzubringen, sondern auch konzeptionsstark, strategisch denkend und kreativ zu sein.

Unterdessen liefen die Vorbereitungen zur ersten Pressekonferenz, die den öffentlichen Startschuss für das gesamte Verfahren geben sollte. Insbesondere mussten die bisherigen Planungen und Überlegungen so aufbereitet werden, dass sie handhabbar für Journalisten und verständlich für die Öffentlichkeit wurden. Während dieser Vorbereitung entwickelte sich ein intensiver Austausch mit den LVB-Planern und dem Verkehrs- und Tiefbauamt. Schließlich mussten alle Planungen, Überlegungen und Fakten auf den Tisch, die Zeitabläufe sowie die Kostenkalkulation auf den Prüfstand.

Hier wurden durchaus erste Differenzen in der Erwartungshaltung gegenüber dem anstehenden Bürgerbeteiligungsprozess deutlich: Wie transparent darf der Prozess sein? Bis zu welchem Schritt darf in die Planung nochmals eingegriffen werden? Wer entscheidet, was verändert wird? Wer trägt die Kosten, wer finanziert die Arbeitszeit?

An den unterschiedlichen Sichtweisen musste zu Beginn besonders intensiv gearbeitet werden, um Diskrepanz nicht nach außen dringen zu lassen und künftig gemeinsam und übereinstimmend zu kommunizieren. Denn Diskrepanzen hätten Misstrauen gesät. Kontinuierliche Arbeitstreffen mit allen Beteiligten der Bauherren (Hauptakteure 1) sicherten diese Basis bis zum April 2012.

**Kernarbeitsteam.** Die LVB-Unternehmenskommunikation und Ideenquartier spielten eine Schlüsselrolle. Während die LVB-UK die Medienarbeit ausschließlich und federführend betreute sowie die interne Kommunikation verantwortete, lag bei Ideenquartier die Gesamtverantwortung für den Bürgerbeteiligungsprozess. Die konzeptionelle Arbeit, die während des gesamten Prozesses parallel lief, leisteten LVB-UK

und Ideenquartier gemeinsam und nutzen dazu die vereinbarten wöchentlichen Absprachen und Treffs im Kernarbeitsteam. Ständiger Kontakt per Telefon und Mail ergänzte die engen Absprachen.

Auseinandersetzung und Debatten mit den Bauherren, Beauftragten und Beteiligten (Hauptakteure 1) gehören zu einem solchen Bürgerbeteiligungsprozess, damit der optimale Weg gefunden und die Menschen vor Ort (Hauptakteure 2) tatsächlich angesprochen und „mitgenommen“ werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss alles, bevor es öffentlich wird, auf den Prüfstand, muss alles hinterfragt und diskutiert werden, damit die richtige Haltung (Grundposition) und eine verständliche Sprache für alle gefunden werden können. Daraus folgt auch, dass die Kommunikationsfachleute – zumindest zeitweise – quasi die „Planungshoheit“ übernehmen.

**Detail-Fragen.** Für die Planer stellten sich viele Detail-Fragen nicht selten als Zumutung heraus. Schließlich hatten sie das Fach studiert, sie kannten den besten Weg, sie wussten, wie geplant wird. Nun kamen andere daher, hatten von der Sache wenig Ahnung, behaupteten aber dennoch, alle Fragen, seien sie noch so banal, müssten beantwortet und in die Betrachtungen einbezogen werden. Dafür hatten die Planer zunächst kaum Verständnis. Die Gegenposition der Planer spitzte sich schließlich in der Frage zu: „Wenn Sie ein Haus bauen, fragen Sie den Nachbarn doch auch nicht, welche Farbe Sie wählen?“.

Doch auch darauf haben – so die Ansicht der Autoren – die Bürger ein Recht auf Antwort. Alle Fragen der Bürgerschaft vorbehaltlos vor dem öffentlichen Bürgerbeteiligungsprozess zu behandeln, öffnet zudem die Chance, den Prozess der Bürgerbeteiligung – bei stets offenem Ausgang – „in der Hand“ zu behalten. Andernfalls besteht die Gefahr, von immer wieder (scheinbar) neuen Forderungen der Interessengruppen wie in einer Bugwelle vorangetrieben zu werden und dann nicht mehr Herr des Verfahrens zu sein.

Sich auf einen solchen völlig offenen Meinungsbildungsprozess einzustellen ist für Mitarbeiter in Verwaltungen durchaus eine Herausforderung. Schon hier war die professionelle Hilfe von Ideenquartier von enormer Bedeutung. Ideenquartier übernahm also schon vor der öffentlichen Bürgerbeteiligung – interessenneutral – die Moderation des Meinungsbildungsprozesses „im Inneren“.

Bereits zu diesem Zeitpunkt zeigte sich auch deutlich, dass eine erfolgreiche und glaubwürdige externe Kommunikation eine gelungene interne Kommunikation voraussetzt. Ohne klare Zielstellung (Grundposition) und eine verbindliche Verständigung im Inneren wird eine Bürgerbeteiligung nicht erfolgreich sein. Alle verantwortlichen Mitarbeiter/Akteure müssen ab einem bestimmten Zeitpunkt auf das gemeinsame Ziel eingeschworen sein. Ein solcher Prozess muss stringent,

kann aber nicht nach alter Denkart zentralistisch geführt werden. Er bedarf völlig neuen Denkens in der Gesamtkommunikation (Organisationskommunikation) aller Bereiche, Verwaltungen und Ämter. Das läuft nicht konfliktfrei.

Auch die Arbeitsabläufe müssen dem Ziel Bürgerbeteiligung angepasst werden. Die Menschen, die wir erreichen wollen, arbeiten in der Regel am Tag und haben erst am Abend Zeit. Die Pläne, die die Planer entwickeln, können Laien oftmals nicht verstehen, sie müssen von den Kommunikationsfachleuten „übersetzt“, visualisiert und in eine verständliche Sprache gebracht werden.

Am 21. November 2011 fand auf Einladung von Stadt und LVB die erste Pressekonzferenz im Volkshaus unmittelbar an der Karl-Liebknecht-Straße statt. Teilnehmer auf dem Podium waren der Baubürgermeister, der verantwortliche Planer des Verkehrs- und Tiefbauamtes sowie der Technische Geschäftsführer und der Sprecher der LVB-Geschäftsführung.

---

## Bürgerbeteiligungsprozess und die Grundposition

Im Oktober erhielt Ideenquartier kurzfristig eine Einladung zu einem Gespräch bei der LVB-UK. Das Thema wurde in der Einladung nur kurz skizziert: Unterstützung in Kommunikation und Bürgerbeteiligung. Empfohlen wurde Ideenquartier aus zwei unterschiedlichen Richtungen, jeweils mit dem Hinweis auf die lokale Verankerung, die Expertisen in Kommunikation sowie im Kultur- und Projektmanagement. Im Rahmen des Gesprächs, unter Beteiligung der Hauptakteure Stadt und LVB, skizzierte Ideenquartier die Kommunikationsansätze mit dem Ziel der Partizipation der Bürgerschaft. Zwei Tage später erhielt Ideenquartier den Auftrag zu 1) der Konzeptentwicklung einer informellen Bürgerbeteiligung, 2) der Beratung und Begleitung des einhergehenden Kommunikationsprozesses, 3) dem Projektmanagement des Beteiligungsprozesses sowie 4) der Moderation öffentlicher Foren, Diskussionsrunden und interner Workshops.

**Auftrag.** Mit dem Auftrag an Ideenquartier formulierten die Bauherren Stadt und LVB die Erwartung, vor dem Planfeststellungsverfahren einen intensiven und informellen Prozess zur Bürgerbeteiligung zu entwickeln, der am Ende für die Bauherren zu verbindlichen Ergebnissen führen sollte. In der Hauptsache sollte unter Beteiligung der Bürger und mit unterschiedlichen Dialogformaten folgenden Themen und Fragen nachgegangen werden:

Information zum Gesamtvorhaben, Erläuterung aller Planungs- und Umsetzungsbestandteile und Verständnis unter den unterschiedlichen Anspruchsgruppen erzielen.

Entspricht die aktuelle Gestaltungsplanung auch den Vorstellungen der anliegenden Bürgerschaft und wird diese akzeptiert?

Gibt es wichtige Hinweise und Bedingungen, die aus der Lebenswirklichkeit von Anwohnern und Gewerbetreibenden vor Ort resultieren?

Welche Anlieger- und Bürgeranforderungen muss der Gestaltungsplan erfüllen und welche Kriterien in der Umsetzung (Bauphasen, Einschränkungen, Umleitungen) müssen Berücksichtigung finden?

Die Ergebnisse sollten in eine finale Planvariante fließen, die bereits fünf Monate später im April 2012 per Stadtratsbeschluss den Weg zum Planfeststellungsverfahren und dem zunächst avisierten Baustart 1. Quartal 2013 ebnen sollte.

In Vorbereitung standen schon vor Beauftragung von Ideenquartier und Start des Bürgerbeteiligungsprozesses die Grundposition, die erste Pressekonferenz und vier Informationsveranstaltungen für Anlieger und Bürger.

Jedoch galt es noch vor dem ersten öffentlichen Auftritt für Ideenquartier – in einem Zeitfenster von 14 Tagen – alle wichtigen Beteiligten auf Bauherrenseite (Hauptakteure 1) und ihre Einzelinteressen kennenzulernen, die Grundposition als Rahmen für die Bürgerbeteiligung im Bewusstsein zu verankern und Verantwortlichkeiten eindeutig zu definieren. Parallel musste Ideenquartier systematisch und in enger Zusammenarbeit mit der LVB-UK das Konzept mit Strategie, Instrumenten und Meilensteinen entwickeln.

**Kernarbeitsteam.** Das Arbeitsteam bestand aus der persönlichen Referentin des Baubürgermeisters, einem Vertreter des Verkehrs- und Tiefbauamtes (VTA), dem Geschäftsführer Ideenquartier und dem Leiter LVB-UK. Dieses Team kam mindestens wöchentlich zusammen und hatte im Auftrag der Bauherren (Hauptakteure 1) den Gesamtprozess zu steuern und zu verantworten.

Mit Blick auf die Hauptakteure 1 musste am Anfang im Kernarbeitsteam die Erwartungshaltung an den Bürgerbeteiligungsprozess diskutiert und formuliert werden. Diese fand sich in der Grundposition wieder, die mit Start des Bürgerbeteiligungsprozesses nun auch öffentlich gemacht wurde.

Last but not least brauchte das Bürgerbeteiligungsprojekt auch eine Marke, d. h. einen Namen, unter dem künftig alle Maßnahmen stehen und mit dessen Absender die Bauherren (Hauptakteure 1) kommunizieren konnten. Der Name sollte auch den Fachterminus „informelle Bürgerbeteiligung“ für den Bürger verständlicher machen.

Mit diesem systematischen Ansatz entstanden auf der Basis der Grundposition (s. u.):

- Name und Begriff „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“
- eine Microsite

- Informationsmaterial für die ersten vier Informationsveranstaltungen
- eine Roadmap für November 2011 bis Januar 2012 mit Ausblick bis April 2012 zum Stadtratsbeschluss und Planfeststellungsverfahren

Das „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“ sollte Forum, Rahmen, Initiative und Plattform werden, das die Interessen und Interessenten sammelt und zusammenführt. Das Interessenforum sollte mit Hilfe einzelner Instrumente einer informellen Bürgerbeteiligung (Veranstaltungen, Gesprächsrunden, Werkstätten etc.) und im Austausch mit den wesentlichen Anspruchsgruppen schließlich alle aus dem Prozess resultierenden Hinweise, Wünsche und Forderungen gewichten, abwägen und in einem „großen Kompromiss“ zusammenführen.

Die Position der Bauherrenseite (Hauptakteure 1) – die Grundposition (nachfolgend) – stellte sich im gesamten Prozess erwartungsgemäß als wichtigste ideelle und verbindliche Grundlage für alle Maßnahmen heraus.

**Grundposition:** Auf der Karl-Liebknecht-Straße ab Südplatz über den Peterssteinweg bis zum Wilhelm-Leuschner-Platz sind ab 2013 umfassende Baumaßnahmen geplant: Die Gleisanlagen der Stadtbahnlinie 11, die Fahrbahnen und die Infrastruktur werden modernisiert und die Verkehrsführung neu gestaltet. Das Bauvorhaben KARLI wird gemeinsam von den Leipziger Verkehrsbetrieben und der Stadt Leipzig realisiert.

Um die Interessen und wichtigen Fragen der Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils bezüglich der Planung und Durchführung des Bauvorhabens KARLI berücksichtigen zu können, initiieren die Leipziger Verkehrsbetriebe gemeinsam mit der Stadt Leipzig ein Interessenforum für Anwohner, Händler, Gastronomen, Kulturschaffende und Gewerbetreibende. Das Interessenforum startet mit vier offenen Informationsveranstaltungen.

Wir wünschen uns, die Interessen, Sorgen, Wünsche und Fragen von Anwohnern und Gewerbe kennen zu lernen, um die Vorplanung auf Grundlage der daraus resultierenden Einwände, Anregungen und Meinungen auf den Prüfstand zu stellen. Das Interessenforum mit den Informationsveranstaltungen zum Auftakt signalisiert unsere grundsätzliche Bereitschaft, das Bauvorhaben KARLI im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen.

## Weiterentwicklung und konzeptionelle Arbeit

In dem Moment, als Anfang November das Projekt „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“ getauft und (die eben aufgeführte) Grundposition von allen Akteuren auf Bauherrenseite (Hauptakteure 1) einvernehmlich verabschiedet wurde, konnte der Bürgerbeteiligungsprozess aktiv und auch für die Öffentlichkeit wahrnehmbar vom Kernarbeitsteam gestartet werden (erste Pressekonferenz).

Maßgeblich für den strategischen Konzeptansatz waren drei Faktoren:

- Zeit und personelle Ressourcen: fünf Monate bis zum Stadtratsbeschluss bedeutete kompaktes Planen, enge Terminketten, hohe Arbeitsintensität auf allen Seiten (die Planer des Verkehrs- und Tiefbauamtes machten Nachtschichten!)
- Finanzielle Ressourcen: Ein größeres Budget für einen Bürgerbeteiligungsprozess war, weil nicht absehbar, nicht eingeplant.
- Zeitpunkt: Mit dem Start einen Monat vor Jahreswechsel liefen wir Gefahr, die Aufmerksamkeit durch Weihnachtsgeschäft, Neujahr, Ferienzeit etc. zu verlieren.

Im Ergebnis wirkten alle drei Faktoren für das Projekt aus heutiger Sicht förderlich. Der Prozess zerfaserte aufgrund der unausweichlich engen Terminkette nicht, das Thema blieb im Bewusstsein und kontinuierlich in den Medien. Durch einen begrenzten finanziellen Rahmen wurde „die Sache“ in den Vordergrund gestellt und Instrumente auf ihre tatsächliche Wirkung hinterfragt, was sich auch positiv auf die Glaubwürdigkeit auswirkte (Schulaula statt schicke Eventlocation/Presse-Hintergrundgespräch statt PR-Text). Der Jahreswechsel brachte etwas Ruhe ins Geschehen. Für alle Beteiligten bis hin zu den Bürgern und Interessengruppen war der Termin April 2012 zum Greifen nah und machte klar, es bleibt keine Zeit zum „Zer“-Diskutieren.

**Konzeptarbeit.** Die Konzeption entwickelte das Kernarbeitsteam parallel in einem ständig fortschreitenden Prozess und erst einen Monat vor Prozessende war auch das Konzept fertig geschrieben. Das Konzept lieferte auf Basis der Grundposition und verortet im „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“ kontinuierlich den systematischen Handlungsrahmen, die nächsten Maßnahmen der Kommunikation intern und extern. Aufgrund der Dynamik, die ein solcher Prozess entwickeln kann, sollten Konzept und Umsetzung „auf Sicht fahren“, um flexibel reagieren zu können – die Unvorhersehbarkeit von Ereignissen hatten wir eingeplant (gibt es spontan lauten Protest, gründet sich eine neue Interessengruppe, ...).

Das Kernarbeitsteam ordnete die Maßnahmen ein, stimmte Aktivitäten der Unternehmenskommunikation und der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ab, setzte Zeiträume fest und fokussierte auf der Zielgeraden die Vorlage der Planvorlage für den Stadtratsbeschluss im April 2012.

Das Kernarbeitsteam musste auch dafür Sorge tragen, dass die Interessen gesammelt, verdichtet wurden und schließlich in neuen Planergebnissen mündeten. Wenngleich Umsetzung und Mühe immer wieder bei den Planern lag. Praktisch galt es außerdem, die Gesamtkommunikation kontinuierlich und ergebnisoffen – aber auch ergebnisorientiert – zu führen; vor allem aber alle möglichen Interessen-

ten und Interessen aus Bürgerschaft, Anliegern (Hauptakteure 2) und Gruppen wie Initiativen (Hauptakteure 3) zu erreichen und für einen Austausch der Interessen, Erwartungen und Forderungen im Bürgerbeteiligungsprozess zu gewinnen.

**Gedankenaustausch.** Im organisierten Gedankenaustausch mit allen lag die große Herausforderung für das Kernarbeitsteam – mit dem Schreckensszenario im Hintergrund: „Stell dir vor, du informierst und niemand kommt hin.“ Also musste für die Bürgerveranstaltungen kräftig geworben, meinungsbildende Interessenvertreter aktiviert und schließlich das Versprechen „beteiligen heißt mitgestalten“ im Verfahren gehalten werden.

Aus heutiger Sicht war es für den Bürgerbeteiligungsprozess von Vorteil, dass Realisierung und Konzept kontinuierlich fortentwickelt, mit allen Beteiligten auf Bauherrenseite (Hauptakteure 1) ständig und systematisch anhand aktueller Gegebenheiten modifiziert und neue Ideen sofort in die Konzeption aufgenommen oder gleich umgesetzt wurden.

Im Ergebnis erfüllte dieses konzeptionelle Vorgehen zahlreiche Anforderungen, die aktuelle Lehrbücher für Beteiligungsvorhaben nennen, jedoch entstanden sie in unserem Fall oftmals pragmatisch aus Erfahrung oder intuitiv und im Ergebnis der vorangegangenen Maßnahme.

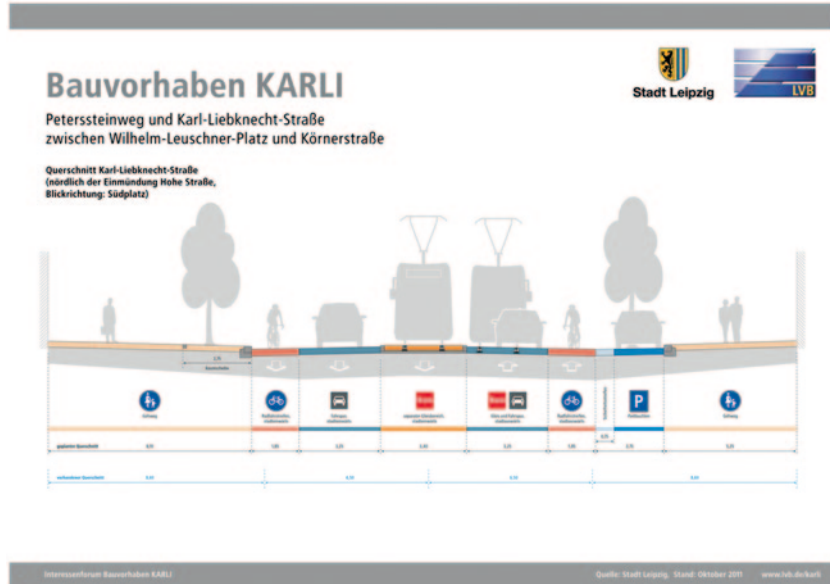
Bis zum Schluss des Bürgerbeteiligungsprozesses blieb offen, welche Veränderungen es an der Planung geben wird und geben kann. Klar war lediglich: die Straßen und Gehwege müssen einschließlich Versorgungs- und Gleisanlagen nach modernen Gesichtspunkten zügig gebaut und kostengünstig – also auch mit Fördermitteln – realisiert werden, dazu lagen die in dreijähriger Vorarbeit entwickelten Planentwürfe auf dem Tisch (Abb. 2).

---

## Auftakt im November 2011

Zum 21. November 2011 luden die Bauherren Stadt Leipzig und LVB zur ersten Pressekonferenz in das Volkshaus, das später selbst vom Bauvorhaben betroffen sein sollte. Gemeinsam wurde das Bauvorhaben vorgestellt und das „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“ als Bürgerbeteiligungsprozess gestartet.

Zwei Tage später fand in einer ebenfalls vom Bauvorhaben betroffenen Grundschule die erste Informationsveranstaltung statt; bis Januar 2012 folgten drei weitere mit gleichem Charakter an wechselnden Orten im Gebiet der späteren Baumaßnahme. Alle vier Informationsveranstaltungen, drei davon am Abend durchgeführt, wurden von jeweils rund 100 Bürgern (Anwohner, Händler, Gastronomen, Vertreter diverser Interessengruppen) besucht.



**Abb. 2** Schematische Darstellung des Bauprojekts

Wie erwartet kam zu Beginn der Veranstaltungen auch die Frage auf: „Warum wird erst jetzt, wo die Pläne schon gemacht sind, zur Beteiligung eingeladen?“ Der Zeitpunkt sei richtig gewählt, so argumentierten wir, denn ohne Grundlage wäre eine Debatte unmöglich gewesen. Die Planer hatten drei Jahre lang unter vereinzelter Einbezug von Interessengruppen mehrere Planvarianten entwickelt. Dieser Plan stellte aus stadt- und verkehrsplanerischer wie auch fördermittelrechtlicher Sicht eine Ideallösung dar. Was darin weitestgehend noch nicht berücksichtigt wurde, waren Interessen und Bewertung der Anlieger, Anwohner, Gastronomen und Gewerbetreibenden.

Der Plan war also das Ergebnis einer Vorplanung. Nunmehr konnten darauf bezogen alle Fragen diskutiert werden. Auch Grundsatzfragen (die eigentlich schon längst klar schienen) wurden gestellt: „Ist der Bau überhaupt nötig?“ Oder: „Kann der Umbau und die Modernisierung dieser Hauptverkehrsstraße nicht genutzt werden, um sie in eine verkehrsberuhigte Zone oder Fahrradstraße umzuwandeln?“

**Informationsveranstaltungen.** In der Regel tauchten Fragen auf, die für das optimale Ergebnis der Baumaßnahme aus Sicht einzelner oder mehrerer Interes-



sengruppen relevant waren. So beispielsweise: „Wie kann der Anlieferverkehr für den Handel noch besser organisiert sein?“, „Welche Querungsmöglichkeiten und Ampelanlagen an welchen Stellen sind für Schulkinder oder Menschen mit Behinderung wichtig?“, „Welche Fußwege sollten in ihrer Gestaltung und zukünftigen Breite mit Rücksicht auf Freisitze der Gastronomie und Auslagen des Handels besondere Berücksichtigung finden?“, „Wie können der Baumbestand der Straße oder einzelne Bäume erhalten werden?“ oder „Welche Ausführung des Gleisbetts (Asphalt oder Rasen) ist die Ideallösung mit Blick auf Lärmemission und Rettungsfahrzeuge?“

Voraussetzungen für eine offene, aber dennoch ergebnisorientierte Diskussion waren die auch für Laien verständlichen, vereinfachten Planzeichnungen sowie dreidimensionale Visualisierungen von Straßenabschnitten, um aufzuzeigen, wie sich Verkehrsräume im Vergleich zum aktuellen Zustand verändern werden.

Durch eine bewusst neutrale Moderation von Ideenquartier, eine umfassende Aufbereitung der Präsentationen und Vorbereitung der Vortragenden (Sprache, Übersetzung von Fachbegriffen, Briefing zur persönlichen Haltung und der gemeinsamen Position) und einen bürgernahen Veranstaltungsaufbau (ebenerdiges Podium – alle Beteiligten auf Augenhöhe) gelang es, eine konstruktive und diskussionsfreudige Atmosphäre und Vertrauen zu schaffen – auch wenn es manchmal hoch her ging.

Um zu vermeiden, dass im Nachhinein zahlreiche Bürger den Prozess mit dem Argument kritisieren könnten, nichts davon gewusst zu haben, kündigte die LVB-UK die Veranstaltungen nicht nur per Pressemitteilungen über Medien an, sondern bewarb sie mit Aushängen und Postwurfsendungen an alle Haushalte der betroffenen Haupt- und Nebenstraßen. Außerdem kündigten LVB und Stadt die Termine über ihre eigenen Onlinemedien an und sammelten bei den Veranstaltungen von interessierten Besuchern E-Mail-Adressen zum Versand neuer Termine.

## **Mühen in zweiter Ebene**

Im Ergebnis der vier Bürgerveranstaltungen kristallisierte sich heraus, dass die über 150 zusammengetragenen und teilweise sehr fundierten Hinweise und Kritikpunkte durchaus konträr zueinander stehen und zahlreiche Kompromisslösungen gefragt sind. Beispiel: Soll den vielfachen Wünschen zur Einrichtung weiterer Anlieferzonen oder zur Sicherung zahlreicher Kundenparkplätze gefolgt werden – beides Wünsche unterschiedlicher Händlergruppen. Wo kann der Kompromiss liegen, wo die Ideallösung?

**Interessensspezifische Gesprächsrunden.** Der Bürgerbeteiligungsprozess erreichte eine zweite Ebene. Bereits parallel zur vierten Bürgerveranstaltung fand die erste von insgesamt vier interessensspezifischen Gesprächsrunden für einen geladenen Kreis von Interessenvertretern an einem neutralen Ort im Baugebiet statt.

Nunmehr mussten die vielfachen Einzelinteressen in interessensspezifischen Gruppen zur Sprache gebracht und systematisiert werden. Durch Diskussion und moderierte Abwägung sollten innerhalb der jeweiligen Gruppe Konsens zu strittigen Punkten erzielt und damit neue Planungsszenarien zur Entscheidungsfindung und Machbarkeitsprüfung für die Planer geschaffen werden. Beispiel: Statt zehn Erwartungshaltungen zum Thema Anlieferung für Händler abzuwägen, sollte das Ziel „ein Kondensat“ von zwei möglichen Varianten sein, die der Planer nun auf Umsetzbarkeit prüfen konnte.

Teilnehmer der vier jeweils zweistündigen moderierten Gesprächsrunden waren Vertreter der folgenden Interessenbereiche:

1. Handel & Gewerbe mit Vertretern aus Einzelhandel und Gewerbe, IHK und zuständigen Behörden
2. Gastronomie: mit allen interessierten Gastronomen und der DEHOGA
3. Schulen: mit interessierten Eltern- und Schülersprechern sowie Schulleitern
4. Verkehr & Natur mit Vertretern von Ökolöwe, ADFC, VCD, ADAC, Fuß e. V. und zuständigen Behörden (siehe dazu auch Interessenbeirat unten)

**Fazit 1)** In den Gesprächsrunden konnten die Planer und Vertreter der Bauherren (Hauptakteure 1) gemeinsam mit den Interessenvertretern (Hauptakteure 2 und 3) die zahlreichen spezifischen Einzelinteressen im Detail auf Sinn, Nutzen und Machbarkeit abwägen.

**Fazit 2)** Mit diesem Procedere konnte den Beteiligten bewusst gemacht werden, dass zahlreiche in einem Interessenbereich definierte Forderungen zum gleichen Thema konträr sind und einen Konsens brauchen, damit die Planer eine vernünftige Planungsgrundlage erhalten.

Ein Praxisbeispiel: drei Händler in einem Abschnitt von 50 m hatten unterschiedliche Forderungen zur Parkplatzsituation: A) wünschte Parkplätze für Kunden, B) wünschte statt Parkplätzen die Sperrung der Fläche für die Anlieferung und Kuriere und C) wünschte einen Verzicht zu Gunsten eines breiteren Gehweges zur Nutzung für Auslagen.

**Fazit 3)** Im Ergebnis stellte sich der konzeptionell vorgedachte Nutzen für die weitere Planung – bis auf Ausnahmen – ein. Zum Beispiel stimmten sich die Ver-

treter des Handels im Rahmen der Gesprächsrunde zu ihren konträren Forderungen nach Parkplätzen und Anlieferzonen auf eine gemeinsame Position ab, so konnte der Planer eine Planungsalternative entwickeln.

**Kernarbeitsteam.** Welche Schlüsse für das Konzept zu ziehen sind, wo verändert und weitergedacht werden muss, entschied schließlich und in voller Verantwortung das Kernarbeitsteam. Was tun mit diesen vielschichtigen Interessen? Welche sind von Relevanz, welche weniger von Bedeutung, welche schlichtweg unmöglich?

Um dies zu klären organisierte das Kernarbeitsteam im Januar zwei interne Tagesworkshops mit den Planern des Verkehrs- und Tiefbauamtes und der LVB. Zeitweise beteiligten sich auch Vertreter der Geschäftsführung der LVB aktiv an diesen Workshops, womit sie deutlich zum Ausdruck brachten, wie wichtig sie diese Workshops für die interne Meinungsbildung halten.

Ziel der bisherigen Bürgerveranstaltungen und der Gesprächsrunden mit Interessenvertretern war das Erkennen, Sammeln und Abwägen artikulierter Interessen/Interessenlagen der betroffenen Anlieger (Hauptakteure 2). Durch eine dezidierte Dokumentation aller Veranstaltungen und Gesprächsrunden, jeder darin aufgegriffenen Frage und der Antworten entstand innerhalb von zwei Monaten eine Matrix von rund 150 noch ungewichteten Interessen in Form von Kritiken, Forderungen und Korrekturvorschlägen. Themen waren u. a. Andienzonen für Gewerbetreibende und ihre Lieferanten, Parkflächen, die Breite und Sicherheit geplanter Fahrradwege, Fußwegbreiten, Baumpflanzungen und Abholzung, Umleitungsverkehr, Bauzeiten, Einschränkungen für die Freisitzsaison, Finanzierung und Fördermittel, Verkehrsführung von Straßenbahn und PKW.

**Workshops.** Die 150 „gesammelten Interessen“ kamen in diesen Workshops auf den Tisch und wurden „verhandelt“. Verhandelt deshalb, weil oftmals sehr genau abgewogen werden musste, welche Auswirkungen eine Entscheidung für oder gegen einen Interessenspunkt hat. Und noch viel mehr: Was für die eine Seite der Bauherren aus Planungssicht weniger von Bedeutung war, konnte für eine andere Seite der Bauherren von weitreichender Auswirkung sein. Beispiel: Die genaue Position einer Haltestelle und ob diese 150 m weiter verrückt werden soll, hat für den Stadtplaner wenig Relevanz, wenn grundsätzlich umsetzbar, für die LVB jedoch könnte eine solche Änderung Auswirkungen auf die Taktung des gesamten Fahrplanes haben.

Zudem musste bei allen Vorschlägen auch die kommunikative Wirkung einzelner Vorschläge bedacht werden. Beispiel: Einen beidseitigen separaten Gleiskörper für Straßenbahnen strebten die LVB an, um den Verkehr ungestört flüssig zu gewährleisten. Bei den Anliegern bestanden aber große Bedenken, dieser „Gleiskör-

per“ würde die Straße unnötig teilen und Straßenhälften trennen. Zeitweise wurde der „gesonderte Gleiskörper“ regelrecht zum Kampfbegriff (Der Begriff klingt nicht gut, aber einen besseren fanden wir nicht).

Für beide Workshops bestellte das Kernarbeitsteam einen externen Moderator, da Ideenquartier und die LVB-UK die Rolle „der Kritiker“ übernehmen sollten. In den Workshops wurden die Planer systematisch mit allen Gegenargumenten und Positionen der Anlieger konfrontiert, die Themen im Detail diskutiert und schließlich eine Entscheidungsgrundlage formuliert. Im Rahmen dieser Zweitagesworkshops konnten von den 150 Kritikpunkten drei Viertel abschließend bearbeitet werden; es fanden sich entweder konkrete Lösungen oder ideale Kompromisse, aber auch Ablehnungen, wenn verkehrsplanerisch oder städtebaulich nicht realisierbar.

In dieser Phase des Prozesses und während der immer wieder parallel stattfindenden konzeptionellen Fortschreibung wurde jedoch auch klar, dass es mehrere Kritikpunkte gab, die nicht mit Diskussionen zu lösen waren und eines großen Kompromisses zwischen allen Anspruchsgruppen bedurften.

Beispielhafte große Themen, für die nicht sofort eine Lösung gefunden wurde, waren: Anliefer- und Parkzonen für die Gewerbetreibenden und ihre Kunden, Veränderung von Fußwegbreiten und Freisitzflächen für Gastronomen, veränderte Haltestellenpositionen und Ampelanlagen für Schulverkehr oder ältere Menschen, separate Gleisführung für Straßenbahnen und die zu erwartende Verkehrsbeschleunigung, die zukünftige Rolle des Fahrradverkehrs, der Ausbau für den Verkehr und die Angst vor dem Verlust des bisherigen Straßencharakters.

**Interessenbeirat.** Für die besonders strittigen, teils emotionalen und zugleich für deren Vertreter brisanten Kritikpunkte musste ein Veranstaltungsformat gefunden werden, in welchem Vertreter aller wichtigen Interessengruppen und die Bauherren zusammen diskutieren, verhandeln und an Lösungen arbeiten konnten. Um im Hinblick auf die noch verbleibende Zeit bis zum Stadtratsbeschluss im April eine belastbare Planvariante zu verabschieden, wurde der Vorschlag zur Gründung eines Interessenbeirates aufgegriffen, der bereits zur ersten Pressekonferenz als „Randnotiz“ vom Baubürgermeister der Stadt Erwähnung fand. Das Kernarbeitsteam entwickelte dafür ein Konzept und Leitlinien (Satzung). Als Basis für diesen Beirat erwies sich vorbildhaft der Fahrgastbeirat bei den LVB.

Neben der Organisation und Durchführung der Veranstaltungen und Gesprächsrunden erfordert der Bürgerbeteiligungsprozess von den Bauherren ein hohes Maß an Kommunikation: Die kontinuierliche Fortentwicklung von hauseigenen Medien, Plänen und Arbeitsständen, die Vorbereitung von neuen, aktualisierten Präsentationen, die Definition von Standpunkten und Positionen zu verschiedenen Forderungen, das Führen von Hintergrundgesprächen mit Vertretern der regionalen

Tagespresse und Multiplikatoren der Politik bis hin zu Fördermittelegern im Hinblick auf Förderfähigkeit veränderter Bauplanungen.

Damit sich alle Interessenten, Bürger und Anlieger jederzeit über das Interessenforum Bauvorhaben KARLI informieren, Planungen einsehen und Termine erfahren konnten, wurde zudem eine separate Unterseite des Internetauftritts der LVB eingerichtet. Auch konnten über diesen Weg konkrete Anfragen und Kritikpunkte an die Bauherren formuliert und per Mail versendet werden. Diese wurden in einem avisierten Zeitfenster von zehn Tagen durch den jeweiligen Planungsverantwortlichen beantwortet. Allerdings hielten sich die Anfragen in Grenzen, d. h. – so die Vermutung – die Bürgerversammlungen hatten bereits kommunikative Wirkung entfaltet.

Zeitgleich begann das verantwortliche Team des Verkehrs- und Tiefbauamtes in besonders komplexen Fragestellungen Ortstermine für die entsprechenden Anlieger durchzuführen und Lösungen im persönlichen Gespräch und am zukünftigen Ort des Geschehens zu eruieren.

**Begleitmusik.** Über allem lag Spannung, hitzige Streitgespräche gab es hier und dort. Auch die stadtteilübergreifenden Interessengruppen (Hauptakteure 3) mischten sich nunmehr kräftig ein. Sie waren an den interessensspezifischen Gesprächsrunden beteiligt sowie immer auch Adressat aller Veröffentlichungen und Pressemitteilungen. Unabhängig davon luden aber der ADFC Leipzig und der einflussreiche Leipziger Umweltverein Ökolöwe zu einem öffentlichen Diskussionsforum ein. Beide machten aus ihrer generell skeptischen Sicht keinen Hehl.

Der Fuß e. V. veranstaltete an einem Freitagnachmittag einen „Anliegerspaziergang“, in dessen Rahmen an ausgewählten Punkten vor Ort im Detail aufge-



**Abb. 3** Animation (LVB) des fertig gestellten Bauabschnitts Härtelstraße/Straße des 17. Juni

zeigt wurde, was verändert werden könnte (bspw.: Ort, an dem möglicherweise ein Baum gefällt wird, Stelle, an der der Fußweg schmaler werden könnte, Position einer künftigen Haltestelle etc.).

Diese Aktionen führten einerseits dazu, dass die unterschiedlichen Positionen deutlicher wurden, andererseits entstand Misstrauen in der Bürgerschaft, da Arbeitsstände als schon beschlossen dargestellt wurden. So malten Vereinsmitglieder auf Gehwegen – markant sichtbar – einen extrem breiten Straßenverlauf und nahmen optisch den Gehwegen erheblich Platz weg. So bestärkten sie Befürchtungen, obwohl noch nichts davon diskutiert, geschweige denn beschlossen war. Das Kernarbeitsteam reagierte am Tag darauf mit Handzetteln, die zur Bürgerversammlung aufriefen, um über diese Themen zu diskutieren. Damit nahmen wir dem Protest, der sich anbahnte, „Wind aus den Segeln“.

---

## Auf dem Weg zur 6. Planvariante

Mit der Gründung des Interessenbeirates sollte ein Instrument entwickelt werden, das für das Interessenforum Bauvorhaben KARLI und seine Bauherren langfristig als unabhängiges Entscheidungs- und Beratungsgremium fungiert.

Der Interessenbeirat sollte alle wichtigen Interessen durch Beteiligung zusammenführen und in der Lage sein, verantwortungsvoll und in Vertretung einzelner Interessengruppen über herausragende Kritikpunkte zu diskutieren und zu entscheiden.

**Leitlinien.** Für den Interessenbeirat regelten Leitlinien in einem zweiseitigen Dokument Arbeitsweise und Ablauf von Abstimmungsvorgängen, Stimmrechte und Vertretungsbefugnisse. Zudem definierten sie – und das war ganz wesentlich, um keine falschen Erwartungen bei den Beteiligten zu wecken – den Charakter aller Entscheidungen des Interessenbeirates. Alle vom Interessenbeirat beschlossenen Positionen waren demnach als „Empfehlungen“ zu verstehen. Und doch konnten solche Empfehlungen schwer wiegen, wenn man bedenkt, dass eine auch öffentlich wahrnehmbare Gruppe aus vierzehn bedeutenden Interessenvertretern gemeinsame eine Position bezieht und kommuniziert.

Um in der Kürze der Zeit Mitglieder eines solchen Beirates bestimmen zu können, kam ein regulärer Wahlvorgang allein schon aus praktischen Gründen nicht in Frage. Der Zeitdruck erforderte eine zügige Benennung von Mitgliedern. Mittels Befragungen unter Gastronomen sowie Händlern, durch Empfehlungsaufrufe bei Stadtbezirksbeiräten oder durch die Einladungen von Vertretern der am Prozess

beteiligten Interessengruppen wurde der 14-köpfige Interessenbeirat innerhalb von drei Wochen aufgestellt.

Parallel wurden die künftigen Mitglieder bereits mit den Leitlinien zur Arbeitsweise konfrontiert und um Korrektur- und Änderungsvorschläge gebeten; das sorgte von Beginn an für Transparenz und Glaubwürdigkeit.

In den Leitlinien wurden die künftigen Vertreter der Interessengruppen aufgeführt und gleichzeitig festgelegt, dass die Bauherren selbst nur ein Gast- jedoch kein Stimmrecht haben, damit die Souveränität des Interessenbeirats als unabhängiges Gremium deutlich wurde.

**Mitglieder im Interessenbeirat:** ein Vertreter Fahrradfahrer (ADFC), ein Vertreter Fußgänger (Fuß e. V.), ein Vertreter Autofahrer (ADAC), ein Vertreter Fahrgäste ÖPNV (Fahrgastbeirat), ein Vertreter Umwelt (Ökolöwe), ein Vertreter Gastronomie (DEHOGA), ein Vertreter Hauseigentümer, ein Vertreter Menschen mit Behinderung (Behindertenverband e. V.), ein Vertreter Kultur, ein Vertreter Anwohner, ein Vertreter Einzelhandel, ein Vertreter Gewerbe, je ein Vertreter der zwei zuständigen Stadtbezirksbeiräte.

In seiner ersten Sitzung diskutierte und verabschiedete der Interessenbeirat mit wenigen Änderungen die vorgeschlagenen Leitlinien zur Arbeitsweise und verabredete für 14 Tage später die erste Arbeitssitzung mit den Planern beider Bauherren. Abgelehnt wurde, einen Sprecher bzw. eine Sprecherin zu wählen. Jeder wollte die Möglichkeit haben, seine Position zu äußern.

**Bürgerveranstaltung.** Bevor der Interessenbeirat zu seiner zweiten Sitzung zusammenkam, war es den Bauherren wichtig, die bisherigen Arbeitsergebnisse, vier neue Gestaltungspläne und die in den internen Workshops erarbeiteten Positionen zu Korrekturwünschen und Kritikpunkten an der Ursprungsplanung in einer öffentlichen Veranstaltung allen bisherigen Beteiligten und interessierten Bürgern vorzulegen. Gleichzeitig sollte diese Veranstaltung dazu dienen, den Interessenbeirat, seine Mitglieder und die nächsten Etappen des Bürgerbeteiligungsprozesses der Öffentlichkeit vorzustellen. Ort des Geschehens – wieder bewusst gewählt – das Neue Rathaus, der Baubürgermeister und die Stadt waren Gastgeber der nunmehr fünften Bürgerveranstaltung.

Die Veranstaltung mit rund 150 Teilnehmern ermöglichte ein erstes Meinungsbarometer zu den bisher vollzogenen Planänderungen und bot nochmals die Möglichkeit, Positionen und Interessen aufzunehmen. Im Ergebnis lieferte diese Diskussionsveranstaltung die ideale Grundlage für die Arbeit des Interessenbeirates und gab diesem wie auch den Bauherren eine Orientierung bezüglich der aktuellen Position der Mehrheit der interessierten Bürger.

In seiner zweiten Sitzung ließen sich die Mitglieder des Interessenbeirates von den Planern die bis dahin aufbereiteten vier Planungsvarianten im Detail vorstellen. Sie diskutierten Vor- und Nachteile jeder Variante und beschlossen, für besonders problematische Planungsteile zwei Planungswerkstätten durchzuführen; das geschah wiederum unter Beteiligung der Planer beider Bauherren, maßgeblich unterstützt durch das persönliche Engagement des Chefplaners des Verkehrs- und Tiefbauamtes.

**Planungswerkstatt.** Die zwei dreistündigen, von Ideenquartier moderierten Workshops im Werkstattverfahren, ermöglichten eine weitere intensive Auseinandersetzung mit den Planungsdetails. Für die Planer die Chance, auf die Hintergründe bisheriger Planungen (erste Ursprungsplanung und vier Planungsvarianten) nochmals ausführlich und vor allem mit fachlichen Details eingehen zu können. Für die Mitglieder des Interessenbeirates war es möglich, wie bei einem Planspiel, die Planungsbestandteile zu verschieben, in Abwägung mit den Planern anders zu kombinieren und damit auch eigene Vorstellungen zu prüfen.

Allerdings war die Planungswerkstatt mit einer Forderung an den Bauherren LVB verbunden, die es in sich hatte: Auf einen beidseitigen gesonderten Gleiskörper auf einer Länge von 250 m sollten die LVB verzichten. Auf den ersten Blick keine herausragende Forderung, doch mit Blick auf die „Durchlassfähigkeit“ des ÖPNV und den drohenden Wegfall von Fördermitteln (die sich auf den gesonderten Gleiskörper beziehen) sehr wohl. Hingegen garantierte aus Sicht der Anlieger der Verzicht auf eine Hälfte des separaten Gleiskörpers den Erhalt des bisherigen Charakters der Straße. Außerdem hatte sich der „separate Gleiskörper“ als Quelle „allen Übels“ im Bewusstsein einiger festgesetzt, so dass ein Festhalten daran, – ob man will oder nicht – als Affront gegen das gesamte Bürgerbeteiligungsverfahren gewertet werden würde.

In seiner wenige Tage später stattfindenden dritten Sitzung wertete der Interessenbeirat die Ergebnisse beider Planungswerkstätten aus und einigte sich auf die Planungsvariante 6 mit der Forderung an den Bauherren LVB, auf den separaten Gleiskörper in dem genannten Straßenabschnitt zu verzichten.

Zwei Mitglieder des Interessenbeirates stimmten dem Kompromiss zwar zu, jedoch mit der Einschränkung, dass ihnen die Lösung nicht weit genug ginge. Ihre Position konnten sie gegen die anderen Mitglieder im Interessenbeirat nicht durchsetzen. So blieb die Position ein definiertes „Einzelinteresse“ und wurde nicht in die Planungsvariante einbezogen; letztlich ein demokratischer Vorgang.

Spätestens während dieser Debatte wurde allen Beteiligten deutlich, dass alle „in einem Boot“ sitzen und alle Wünsche beim besten Willen nicht erfüllbar sind, besonders dann nicht, wenn sie sich widersprechen oder utopisch sind.



Die LVB-Geschäftsführung entschied, trotz erheblicher Probleme (Fördermittel) der Empfehlung des Beirates zu folgen und die Gleise im genannten Abschnitt nur auf einer Seite zu separieren.

Der Bürgerbeteiligungsprozess gewann durch den Interessenbeirat weiter an Glaubwürdigkeit und Vertrauen. Auch wenn die Arbeit des Interessenbeirates in der Konsequenz „nur“ eine Empfehlung sein konnte, so war es für Öffentlichkeit und Verwaltung der Moment, an dem Bürger mitentschieden.

---

## **Endspurt im März 2012**

Mit der sechsten und letzten großen Bürgerveranstaltung am 28. März 2012 im evangelischen Schulzentrum, ebenfalls ein Anlieger, wurden die Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsprozesses und Resultate aus der Arbeit des Interessenbeirates der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Zuge dieser Veranstaltung bezogen alle Beteiligten zur Arbeit und zu den Ergebnissen des fünf-monatigen Beteiligungsprozesses Position, erläuterten diese und machten klar, an welcher Stelle der Kompromiss für jeden einzelnen vertretbar, schmerzhaft oder persönlich auch nicht vertretbar ist.

Das finale Ergebnis des Bürgerbeteiligungsprozesses „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“, die Planungsvariante 6, wurde am 28. März ebenfalls und noch vor der öffentlichen Bürgerveranstaltung im Rahmen einer Pressekonferenz den Medienvertretern vorgestellt und ausführlich erläutert.

Generell ermöglichte die Kontinuität in der Berichterstattung und Information den Bauherren jederzeit und immer wieder verschiedene Aspekte und Sichtweisen auf das Bauvorhaben zu erläutern, hierbei stets die grundsätzliche Notwendigkeit zu bekräftigen und die Offenheit für eine für alle Beteiligten verträgliche Lösung zu formulieren.

Im Ergebnis diente der Bürgerbeteiligungsprozess über die fünf-monatige Laufzeit auch als Informations- und Aufklärungsinstrument für alle Entscheider aus Politik und Verwaltung.

Am 18. April 2012 wurde in einer Stadtratssitzung die Planungsvariante 6 mit nur einer einzigen Stimmenthaltung verabschiedet.

---

## **Bürger als Partner – Aussichten**

Eine besondere und für den Prozess besonders positive Rolle kam der Geschäftsführung der Leipziger Verkehrsbetriebe sowie dem damaligen Baubürgermeister der Stadt Leipzig zu. Beide sahen in dem Verfahren eine Chance, ein komplexes

Bauvorhaben auf diesem Weg nicht nur frühzeitig durch die Bürgerschaft zu legitimieren, sondern auch im Sinne der „Betroffenen“ optimal zu gestalten. Beide vertrauten dem Kernarbeitsteam, die richtigen Wege dafür zu finden.

**Überzeugung.** Die für jeden spürbare Überzeugung der Bauherren, dass das Projekt nur erfolgreich realisiert werden kann, wenn mit den Bürgern ergebnisoffen um die optimale Planungsvariante gerungen wird, trug die notwendige Glaubwürdigkeit in die Verwaltung und in die Bürgerschaft. Die Bauherren sorgten für die personellen und materiellen Voraussetzungen. Denn keine Frage, der Prozess war ein Kraftakt sondergleichen.

**Verfahren.** Persönliche Überzeugungen allein – wie auch immer ausgeprägt – reichen nicht, um erfolgreich zu sein. Für diese Überzeugung und die damit verbundenen Ziele müssen passende Verfahren und Abläufe ausgewählt und verlässlich organisiert werden, in unserem Fall das „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“ als Dachmarke, die verschiedenen Veranstaltungsformate einschließlich Workshops und der bürgerschaftlich organisierte Interessenbeirat.

**Management.** Der Bürgerbeteiligungsprozess wurde von einem engagierten und erfahrenen Kernarbeitsteam geführt, das das Vertrauen beider Bauherren genoss, das ein offenes Konzept entwickelte, es stringent verfolgte und stets kurzfristig entscheiden konnte. Fazit: Die Bürger als Partner beteiligen war kein leichtes Unterfangen.

Diese drei Voraussetzungen und die frühzeitig klare Grundposition waren elementar dafür, dass alle am Prozess beteiligten Bürger sich ernsthaft, kompromissbereit und weitgehend fair mit diesem Projekt auseinandersetzten und sogar als Beiratsmitglieder in zahlreichen ehrenamtlich erbrachten Stunden an einer bestmöglichen Lösung arbeiteten. Im Laufe des Bürgerbeteiligungserfahrens entstand zwischen Verwaltung, Unternehmen und Bürgerschaft eine auf das Bauvorhaben KARLI bezogene Partnerschaft – kritisch und vertrauensvoll. Und nicht zuletzt: Die Medien fanden nichts, was sich skandalisieren ließ.

Für die zukünftige Kommunikation mit den Anliegern im Stadtteil in Vorbereitung und während der Baumaßnahme hat die Stadt Leipzig die Regie übernommen und bindet in einem Projektteam die Bauherren LVB und KWL (Kommunale Wasserwerke) mit ein. Es soll ein gemeinsames Konzept zur Baustellenkommunikation entstehen und ein „Kümmerer“ als Ansprechpartner für die Anlieger vor Ort agieren. Der Interessenbeirat existiert weiterhin und wird von der Stadt Leipzig heute in Eigenregie koordiniert und gegenwärtig für Themen wie Umleitungs- oder Bauabschnittsplanung einbezogen.

Im Zuge der fortschreitenden Planung zur Baumaßnahme und konkret zu erwartenden Einschränkungen und Belastungen während der zweijährigen Bauphase hat sich die Interessengemeinschaft „IG Karli“ gegründet, ein Zusammenschluss aus Anwohnern, Händlern, Gastronomen und Gewerbetreibenden – außerhalb des Interessenbeirates.

Mit dem Stadtratsbeschluss am 18. April 2012 endete die Arbeit des Kernteams und damit auch das Engagement von Ideenquartier. Der Bürgerbeteiligungsprozess unter dem Titel „Interessenforum Bauvorhaben KARLI“ wurde mit Verabschiedung der 6. Planungsvariante und dem positiven Votum des Stadtrates ebenfalls beendet. Ob das Prinzip des Verfahrens, das wir für den Planungsprozess entwickelten, auch im Bauprozess genutzt wird und mit seinem positiven Ergebnis künftig trägt, wird sich in der Bauzeit ab 2014 zeigen. Auch für diesen Prozess gilt: Vertrauen beruht auf Verlässlichkeit.

---

## Literatur

- Bohse, R., & Hitschfeld, U. (2011). Auf dem Prüfstand der Proteste. Wie können Politik und Unternehmen mit der schwindenden Akzeptanz von Verkehrsprojekten besser umgehen? *Der Nahverkehr*, 1–2, 7–10.
- Bohse, R., & Fechner, R. (2013). Vertrauen in den ÖPNV: Ein gefragtes Gut. *Der Nahverkehr*, 7–8, 28–35.
- Braun, C. (2013). Die Kanalarbeiter. *Brand Eins*, 9, 68–77.

**Reinhard Bohse** Dipl.-Geowissenschaftler Jg. 1948, ist geschäftsführender Gesellschafter der Wortgebrauch GmbH Medien und Kommunikationsberatung in Markkleeberg/Leipzig. Bohse führte bis 2013 die Unternehmenskommunikation der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH als Pressesprecher. Von 1999 bis 2001 leitete er in Leipzig die Medien Tenor GmbH Institut für Medienanalysen. Von 1990 bis 1998 sprach Bohse für die Stadt Leipzig als Pressesprecher und Leiter des Referates Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Bohse war 1989 Mitbegründer und Lektor des Forum Verlages Leipzig und von 1982 bis 1989 Lektor im Tourist Verlag Berlin/Leipzig. Reinhard Bohse ist Lehrbeauftragter am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig.

**Jörg Müller** Jg. 1977, kam 1998 nach Leipzig und machte sich nach seinem Studium 2001 mit einer Kongressagentur selbständig. 2007 gründete er IdeenQuartier – CSR und Kommunikation GmbH mit Schwerpunkt Public Relations und Corporate Social Responsibility. Sein Interesse gilt Partizipationsprozessen, Konfliktkommunikation und Strategien für verantwortungsvolle und nachhaltige Unternehmensführung. Ehrenamtlich engagiert sich Müller seit 2008 als Vorstand der Leipziger Kulturpaten.

---

# Die Akzeptanz von Großprojekten steigern

Wie die Deutsche Bahn mit einer verstärkten Stakeholder-Beteiligung die Weichen für die Zukunft stellt

Martin Walden

---

## Einleitung

Aus einem Interview im Jahr 2017:

„Rechnen, buddeln, zuhören“ – dieses Motto fasst die Stimmung beim Kommunikations-Workshop der Deutschen Bahn am besten zusammen. Wo es vor 15 Jahren vor allem um technische und baurechtliche Parameter ging, haben weiche Faktoren in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Wir als Planer müssen verstehen, wer an einer Strecke wohnt – und uns vielleicht bei einer Dialogveranstaltung gegenüber sitzt. Wir müssen wissen, mit welcher Sprache und mit welchen Formaten wir ins Gespräch kommen. Bei dem es nicht um Maximum an technischer Präzision geht, sondern um ein Verständnis für die Befürchtungen, Hoffnungen und Handlungsmöglichkeiten aller Beteiligten. Das heißt: komplizierte Dinge auf das Wesentliche reduzieren, gemeinsame Gestaltungsräume finden, Verabredungen verlässlich einhalten. Die Regeln des Spiels haben sich geändert: Wir bei der Bahn sind von Projektstrategien mit einer begleitenden Einbahn-Kommunikation zu integrierten Kommunikationsstrategien gekommen, die auf jedes Projekt abgestimmt werden. Meine Kollegen und ich haben sich auch bewegt: Technisches Projektwissen ist weiterhin das Fundament unserer Arbeit – aber zu einem guten Bauen kommen wir nur, wenn wir mit allen Beteiligten frühzeitig ins Gespräch kommen, vermitteln und gemeinsame Lösungen finden. Wir interpretieren unseren Job neu – und das passt, schließlich wollen wir mit der Bahn die Zukunft gestalten.

---

M. Walden (✉)  
Berlin, Deutschland

Die vorgestellte Sicht eines Projektleiters der Deutschen Bahn AG (DB) ist eine Projektion in die Zukunft. Gleichzeitig werden die beschriebenen Veränderungen im Kern bereits auf den Weg gebracht: Auseinandersetzungen wie Stuttgart 21 und sich wandelnde Rahmenbedingungen zeigen, dass es für eine erfolgreiche Planung und Umsetzung von Großprojekten ein Mehr und eine bessere Integration von Kommunikation und Beteiligung braucht, um eine breite Akzeptanz zu erreichen. In bestimmten Fällen heißt das: um überhaupt bauen zu können.

Die DB hat seit 2012 einen umfassenden Veränderungsprozess angestoßen, um sich diesen Herausforderungen zu stellen und die Chancen einer veränderten Planungskultur zu nutzen. Dieser Artikel gibt aus Sicht der hierfür verantwortlichen Abteilung Kommunikation Infrastruktur (GKI) einen Einblick in die Analyse der veränderten Rahmenbedingungen und das daraus abgeleitete Handlungsprogramm. Die DB begreift diese Veränderung als einen Weg in die Zukunft, der kontinuierlich, transparent und im Gespräch mit den relevanten Stakeholdern beschritten wird.

## **Ausgangslage – Fehlende Akzeptanz für Großprojekte und veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen**

Auseinandersetzungen um Großprojekte haben in den vergangenen Jahren nicht nur auf regionaler, sondern auch auf nationaler Ebene eine prominente Rolle gespielt. Die Konflikte sind dabei Produkt einer sich wandelnden Gesellschaft – und haben gleichzeitig eine jeweils ganz eigene Historie. Beispielsweise vergehen von der Planung bis zur Umsetzung oft mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte, Akteure wechseln oder ändern ihre Haltung, die öffentliche Wahrnehmung unterliegt starken Schwankungen in der Intensität und Richtung.

Dass Infrastrukturprojekte in den nächsten Jahren weiterhin gebraucht werden, ist weitgehend unbestritten: Verkehr und Logistik sind genauso zu nennen wie neue Windparks oder Strombrücken im Rahmen der Energiewende. Ein hoher Investitionsbedarf steht damit neben einem großen öffentlichen Konfliktpotenzial. Diese Ausgangslage zeigt, dass wir neue gesellschaftliche Lösungswege brauchen.

Die wissenschaftliche Analyse wartet dabei mit einer Vielzahl von Erklärungen für die Ursachen zunehmender Protestbewegungen und von Konflikten auf. Auf die Frage „Kann Stuttgart 21 auch anderswo passieren?“ geben Experten eine deutliche Antwort in zwei Teilen. Ja, die Bedingungen und Bereitschaft für eine Auseinandersetzung zu großen Bauvorhaben bestehen weiterhin. Und: Es gibt ein umfangreiches Erfahrungswissen, wie die Akzeptanz durch eine frühzeitige, beteiligungsorientierte und in die Projektstrategie integrierte Kommunikation von

Beginn an gefördert werden kann. Projektrisiken verschwinden damit nicht, aber sie können frühzeitig erkannt und angegangen werden.

Die DB hat sich mit den Gründen für konfliktreiche – genauso wie für erfolgreiche – Großprojekte umfassend auseinander gesetzt. Die projektspezifischen Faktoren wurden dabei vor dem Hintergrund eines tiefgehenden Wandels unserer Gesellschaft analysiert, der den Rahmen für Großprojekte der Zukunft neu setzt. Diese veränderten Rahmenbedingungen werden, verbunden mit einer nachfolgenden Analyse der sich verändernden Anforderungen der zahlreichen Stakeholder an die DB, in diesem Kapitel dargestellt.

## **Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen**

Infrastrukturprojekte sind Brennpunkte, die die Effekte veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sichtbar werden lassen. Die folgende Analyse konzentriert sich auf vier Rahmenbedingungen, die für Großprojekte im Bereich Verkehr als besonders angesehen werden, sowohl hinsichtlich eigener Erfahrungen, als auch nach Einschätzung von Experten aus Praxis und Wissenschaft. Die Analyse ersetzt die einfach zu vertretende – aber empirisch nicht belegte – „Wutbürger“-These durch ein differenziertes Bild, das einen grundlegenden Wandel und die damit verbundenen Herausforderungen und Chancen darstellt.

### **1. Wandel hin zu einer vernetzten Bürgergesellschaft**

Unsere Gesellschaft erlebt offenbar einen grundlegenden Wandel von einer hierarchischen Form der Steuerung („Top-down“) hin zu neuen, kooperativeren Formen der Steuerung („New Governance“), die von einer Vielzahl an Akteuren und deren ausgeprägtem Bedürfnis an Beteiligung geprägt ist („Bottom-up“). Auslöser hierfür sind ein zunehmender Vertrauensverlust in staatliche Organisationen und Unternehmen, verbunden mit einem vereinfachten Zugang zu Expertenwissen durch das Internet („Demokratisierung von Wissen“) sowie dem Wandel hin zu einem individualisierten und projektbezogenen Engagement. Daraus kann ein Bild einer zunehmend vernetzten und aktiven Bürgergesellschaft gezeichnet werden, das zu neuen Themen und Formen der politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung führt.

### **2. Erhöhte persönliche Betroffenheit und der Wunsch nach mehr Beteiligung**

„Not in my backyard“ („nicht in meinem Hinterhof“, kurz NIMBY) ist zu einem geflügelten Wort geworden. Selbst bei gesellschaftlich relativ breit getragenen Vorhaben wie dem Ausbau der Windkraft entstehen Konflikte, sobald vor der eigenen Haustür gebaut werden soll. Die Betroffenheit von Stakeholdern und Anrainern setzt dabei häufig zu dem Zeitpunkt an, an dem die Bagger buchstäb-

lich vor der Haustüre stehen und nur noch wenig zu entscheiden ist („Beteiligungs-Paradox“). Das heißt: Es gibt eine Lücke zwischen der Beteiligung bei formellen Genehmigungsverfahren und realem Diskussionsbedarf der Bevölkerung. Vorhabenträger pochen in vielen Fällen auf existierende Planungsbeschlüsse und reklamieren baurechtliche Planungssicherheit – verkennend, dass diese in den Augen vieler Akteure nicht als ausreichend angesehen wird. Der Wunsch nach einer wahrgenommen „Legitimität“ von Vorhaben wird neben die Legalität gesetzt. Gleichzeitig sind viele Stakeholder und Anrainer bereit, sich aktiv mit Bauvorhaben auseinanderzusetzen und ihre Belange konstruktiv einzubringen. Kurz: Sie wollen, dass ihre Stimme gehört wird.

### 3. **Klassische PR funktioniert nicht mehr**

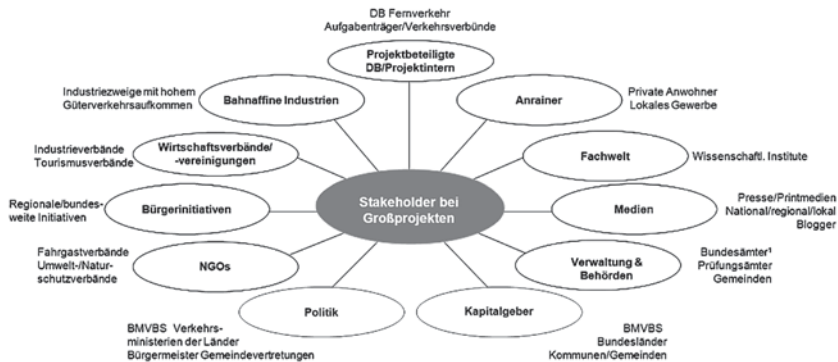
Großprojekte wurden traditionell mit einer großen PR-Kampagne begleitet: Botschaften werden einseitig gesendet, attraktive Zukunftsbilder gemalt. Sollte ein Projekt in die Negativschlagzeilen gelangen, wurde in vielen Fällen einfach das Budget erhöht und noch mehr gesendet – ohne Raum für einen ernsthaften Austausch zu schaffen. Immer größere Teile der Bevölkerung nehmen PR-Botschaften jedoch als einseitig, subjektiv und werblich wahr. Auch gut gemachte PR-Maßnahmen können auf diese Weise nicht zum Kern der Auseinandersetzung vordringen: In bestimmten Fällen beschleunigen sie sogar die Polarisierung, statt Ausgleich oder Konsens zu stiften. Was wirklich zählt: Ein Austausch auf Augenhöhe und eine zweigleisige Kommunikation, bei der Vorhabenträger sowohl Absender, als auch Empfänger von Botschaften sind.

### 4. **Soziale Netzwerke haben die Welt verändert – und mobilisieren Regionen**

Das Internet (vor allem das interaktive „Web 2.0“) ist zum dominierenden Meinungsmultiplikator geworden. Geringe Kosten, differenzierte Verteilwege, Interaktivität und Geschwindigkeit machen das Medium zu einer idealen Plattform für Vernetzung und Austausch. Während früher aufwendige Strukturen notwendig waren, können Bürgerinitiativen heutzutage auf Basis einer Webseite ins Leben gerufen und handlungsfähig werden. Gleichzeitig vernetzen sich Bürgerinitiativen untereinander und kooperieren mit Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Für Vorhabenträger ist es oft schwierig, mit dieser Geschwindigkeit mitzuhalten; interne Abstimmungsprozesse führen schnell zu Verzögerungen, die im Netz nicht mehr aufzuholen sind. Daher können Vorhabenträger die neuen Medien nur selten zum direkten Austausch mit ihren Stakeholdern nutzen, müssen sich aber den dort adressierten Themen stellen.

## **Stakeholder und steigende Anforderungen an die DB**

Die DB ist eines der größten und transparentesten Unternehmen in Deutschland. Es gibt kaum einen Gesprächskreis, in dem nicht der schöne Blick aus dem Fens-



**Abb. 1** Wichtige Stakeholder-Gruppen der DB und exemplarische Vertreter

ter, eine Verspätung oder die Qualität des Kaffees diskutiert werden. Was viele dabei übersehen: Die DB ist auch Mittelpunkt für die „Ansprüche“ einer großen Zahl an Stakeholdern. Neben dem Bund als Eigentümer zählen dazu Ministerien und Verwaltungen auf nationaler und föderaler Ebene, genauso wie Wirtschaftsverbände, Zivilgesellschaft und Bürgerinitiativen (vgl. Abb. 1).

Die DB steht vor der kontinuierlichen Aufgabe, die Interessen dieser heterogenen Bezugsgruppen auszutarieren. Die Spannungsfelder zwischen diesen Konflikten sind in der täglichen Arbeit präsent und lassen sich fast nie gänzlich auflösen; wichtig ist es vielmehr, Auseinandersetzungen frühzeitig in zielgerichtete Bahnen zu lenken und gemeinsame Lösungswege zu suchen. Dabei nehmen neben strukturellen Spannungsfeldern auf einer übergeordneten Ebene – beispielsweise zu Verteilung von Großinvestitionen – auch die Ansprüche und Interessenkonflikte bei Bauvorhaben vor Ort zu.

Ein Handlungsprogramm muss daher – neben den beschriebenen gesellschaftlichen Veränderungen – auf folgende Anforderungen an die DB abgestimmt werden:

- **Verstärkte Bürgerbeteiligung:** Von Seiten des Bundes werden neben der erfolgreichen baulichen Umsetzung von Vorhaben auch Ansprüche an eine verstärkte Bürgerbeteiligung gestellt (vgl. BMVI 2012).
- **Neue Stakeholder:** Es gibt eine Zunahme an professionellen Verbänden und Bürgerinitiativen, die sich kritisch mit den Vorhaben der DB auseinandersetzen. Der Informationsaustausch wird dabei durch die neuen Medien gefördert, es entsteht ein neues, unabhängiges Know-how.
- **Wirtschaftlichkeit und Reputation:** Die DB ist zu einer wirtschaftlichen Umsetzung der Bauvorhaben angehalten, Projektrisiken (z. B. eine drohende Eskalation von Konflikten) und der Verlust von Planungssicherheit stellen große Herausforderungen dar. Ebenso steht die Reputation der DB bei jedem Projekt



auf dem Prüfstand; eine fehlende Akzeptanz von Vorhaben kann beispielsweise zu direkten negativen Auswirkungen auf Fahrgastzahlen führen.

- **Die DB als Brennpunkt gesellschaftlicher Grundsatzdebatten:** Vorhaben der DB werden von vielen Stakeholdern auf die „Gemeinwohlorientierung“ abgeklopft und als Aufhänger für grundlegende politische Auseinandersetzungen genutzt. Die DB muss sich mit den unterschiedlichsten Interpretationen auseinandersetzen – und gleichzeitig ihren Versorgungsauftrag wahrnehmen sowie eine hohe Verlässlichkeit bei langfristigen internationalen/föderalen Rahmenplanungen an den Tag legen.

---

## Handlungsprogramm – Die Weichen für die Zukunft stellen

Die vorgestellte Analyse der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist Teil des Konzepts „Akzeptanzsteigerung von Infrastrukturgroßprojekten“, das im Auftrag des DB Vorstands seit Anfang 2012 entwickelt wurde. Das Konzept steht dabei im Einklang mit der konzernweiten Strategie „DB 2020“, bei der die Dimensionen Ökonomie, Soziales und Ökologie dauerhaft zusammengeführt werden sollen. Dabei ist gesellschaftliche Akzeptanz nicht nur ein Ziel bzw. Wert an sich, sondern zunehmend auch Bedingung für einen langfristigen wirtschaftlichen Erfolg.

Ziel des Konzepts „Akzeptanzsteigerung von Infrastrukturgroßprojekten“ ist es, durch einen umfassenden Kommunikationsansatz transparent zu informieren, Stakeholder besser zu verstehen, frühzeitig einzubinden und damit eine höhere Akzeptanz von Infrastrukturprojekten zu erreichen. Auf diese Weise können Projektrisiken frühzeitig erkannt, eine Eskalation von Auseinandersetzungen vermieden und die Reputation der DB als gesellschaftlich verankerter Akteur gestärkt werden. Ebenso kann die Aufnahme von lokalem Wissen in bestimmten Fällen zu einer verbesserten Planung führen.

Für die Umsetzung des Konzepts wurde ein mehrstufiger Prozess konzipiert:

- **Phase 1 (2012): Entwicklung des Leitfadens „Erhöhung Akzeptanz von Infrastrukturgroßprojekten“** zur Schaffung eines integrierten Kommunikationsansatzes, d. h. einer Zusammenführung von Information und einer gestärkten Beteiligung der Stakeholder
- **Phase 2 (2012/13): Anpassung der organisationsinternen Strukturen** durch eine Bündelung der Verantwortung und projektübergreifende Kommunikation bei der Abteilung Kommunikation Infrastruktur der DB
- **Phase 3 (ab 9/2013): Implementierung des integrierten Kommunikationsansatzes** in fünf Pilotprojekten; Trainings von Projektleitern, Bauherrenvertretern und Kommunikationsmitarbeitern

Die Leitfrage des Prozesses ist: Welche Teile des Handwerks muss die DB neu lernen, um Großprojekte bei „veränderten Spielregeln“ erfolgreich umzusetzen? Grundannahme ist, dass sich die DB auf einem stark veränderten Spielfeld befindet, das von der Situation vor 15 bis 20 Jahren stark abweicht. Vor diesem Hintergrund hat sich die DB entschieden, einen umfassenden Ansatz zu wählen, der

- auf einer **tiefgehenden Analyse** basiert, die internes und externes Wissen zusammenführt (vgl. Kap. 2),
- einen **projektübergreifenden, integrierten Kommunikationsansatz** (Zusammenführung von Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung) entwickelt, mit dem die DB über konkrete Einzelprojekte hinaus konsistent handeln und „mit einer Stimme“ sprechen kann,
- **interne Strukturen und Prozesse** auf die neuen Herausforderungen abstimmt (d. h. stärkere Zusammenführung von Kommunikation und Projektstrategie),
- die **Implementierung** konsequent durch Trainings und Pilotprojekte angeht und die Projektverantwortlichen durch den Leitfaden und Trainings zur Umsetzung „befähigt“.

Die DB verfolgt damit einen Weg, der eine schnelle, kompakte und bundesweite Anpassung der Projektkommunikation ermöglicht – und sich an den bestehenden finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten eines Unternehmens ausrichtet.

Das Konzept der DB steht im Einklang mit dem im Juni 2013 verabschiedeten „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (vgl. Deutscher Bundestag 2013). Im angepassten Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 25, Abs. 3) werden Vorhabenträger dazu aufgerufen, die betroffene Öffentlichkeit bereits vor der Stellung eines Antrags in einen Informations- und Beteiligungsprozess einzubeziehen. Die sogenannte „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ soll dem Vorhabenträger die Chance zum frühzeitigen Erkennen von Konflikten und zur Optimierung der Planung geben – und zwar bereits zu einem Zeitpunkt, an dem wesentliche Verzögerungen noch nicht entstehen müssen.

Das Vorgehen der DB ist abgestimmt auf das „Handbuch für gute Bürgerbeteiligung“ (vgl. BMVI 2012), dem BMVI und der Richtlinie 7001 der VDI zur Planung von Infrastrukturprojekten (vgl. VDI 2014). Die DB nimmt damit den Stand der Wissenschaft auf, ergänzt ihn durch internes Wissen von erfolgreich kommunizierten Projekten und hat eine Implementierungsphase begonnen, die in Umfang und Tiefe im nationalen und internationalen Vergleich bisher unbekanntes Terrain betritt.

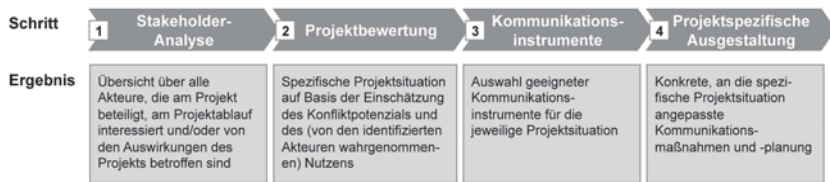
## Leitfaden „Erhöhung Akzeptanz von Infrastrukturgroßprojekten“

Der Leitfaden „Erhöhung Akzeptanz von Infrastrukturgroßprojekten“ ist das „Herzstück“ des integrierten Kommunikationsansatzes: Er stellt die veränderten Rahmenbedingungen dar, vermittelt ein grundsätzliches Verständnis zu einer beteiligungsorientierten Kommunikation und bietet Instrumente und Konzepte für die Umsetzung bei konkreten Projekten. Die Adressaten des Leitfadens (Bauherrnvertreter, Projektleiter und Kommunikatoren aus Großprojekten sowie die projektübergreifende Kommunikationsleitung) erhalten damit eine generalisierte Hilfestellung, die sie auf ihre spezifische Projektsituation anpassen und mit Unterstützung der projektübergreifenden Kommunikationsleitung umsetzen können. Der Leitfaden bezieht sich dabei explizit auf die Kommunikation im Rahmen einer dem Projektantrag vorgelagerten Beteiligung („frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“).

Die Leitung von Infrastrukturprojekten wird bei der DB größtenteils von Ingenieuren übernommen, die in der technischen Umsetzung und im klassischen Projektmanagement ausgebildet und geschult worden sind. Der Leitfaden will dieses Wissen durch neue kommunikative Kompetenzen ergänzen, damit Projektleiter u. a. folgende Fragen in Zukunft besser beantworten können: Was ist der (wahrgenommene) Nutzen und Mehrwert des Projekts? Welche Stakeholder sind für die Kommunikation rund um das Projekt relevant? Welche „Spielräume“ gibt es, um Stakeholder in die Gestaltung einzubeziehen?

Um diese Fragen in konkreten Projektsituationen erfolgreich beantworten zu können, basiert der integrierte Kommunikationsansatz auf vier Prinzipien:

- **Frühzeitig und kontinuierlich beteiligen:** Information und Beteiligung sollten in einer frühen Projektphase, mit möglicherweise größeren Gestaltungsspielräumen, stattfinden.
- **Verzahnung früher (informeller) Beteiligung mit formellen Verfahren** (Raumordnung, Planfeststellung), um ein kohärentes Vorgehen zu sichern und die Flexibilität informeller Verfahren mit der Rechtssicherheit formeller Verfahren zu kombinieren.
- **Dialog auf Augenhöhe:** Ein aktives Zuhören und eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Perspektiven, Befürchtungen und Hoffnungen aller Beteiligten stehen am Anfang des Dialogs. Bedingungen für einen fairen Austausch sind die transparente Aufbereitung von Informationen und eine zielgruppengerechte Kommunikation („verständliche Sprache“).
- **Den Rahmen von Beteiligung klar definieren:** Die „Spielräume“ von Beteiligungsverfahren müssen zu Beginn offen kommuniziert werden. Nur wenn



**Abb. 2** Vier Schritte zu einem integrierten Kommunikationskonzept

die Erwartungen klar sind und Ergebnisse auch konsequent umgesetzt werden, kann Beteiligung zu einer langfristig höheren Akzeptanz führen.

## Erstellung eines integrierten Kommunikationskonzepts in vier Schritten

Der Leitfaden ermöglicht es Projektverantwortlichen, in vier Schritten zu einer systematischen Einschätzung der Projektsituation und einem projektspezifischen Kommunikationsansatz zu kommen. Grundsätzlich gilt: Je früher die Projektphase, desto größer die Wirkung einer umfassenden Kommunikation. Aber auch bei bereits laufenden Projekten ermöglicht der Leitfaden eine substantielle Anpassung der Projektkommunikation Abb. 2.

**Schritt 1: Stakeholder-Analyse** Zur Identifikation und Einschätzung der im Projekt involvierten „Stakeholder“ (vgl. Abb. 1) wurde eine Systematik entwickelt, in der die jeweilige Betroffenheit und Interessen dargestellt werden. Die Stakeholder-Analyse kann in einem „Stakeholder-Mapping“ visuell aufbereitet werden und wird durch ein Monitoring kontinuierlich aktualisiert. Gerade mit Blick auf die Zusammenarbeit mit „neuen Akteuren“ wie Bürgerinitiativen und den Austausch über die Neuen Medien erweitert und schärft die Stakeholder-Analyse von Beginn an die Sichtweise der Projektverantwortlichen.

**Schritt 2: Projektbewertung** Mit Hilfe der Projektbewertung können Projektverantwortliche das Konfliktpotenzial und den von den Stakeholdern wahrgenommenen Nutzen des Projekts einschätzen. Anschließend können Großprojekte in verschiedenen Kategorien eingeteilt und damit grundlegende Anforderungen an die Kommunikation im Projektkontext abgeleitet werden. Beispielsweise verlangen Projekte mit einem hohen Konfliktpotenzial und einem geringen wahrgenommenen Nutzen ein anderes Vorgehen als Projekte, bei denen diese Faktoren

**Infobox: Informieren, konsultieren, mitgestalten**

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung können je nach Projektphase und konkreter Projektsituation Instrumente eingesetzt werden, die sich zur Information, Konsultation und Mitgestaltung eignen.

**Information:** Die Information liefert Daten, Pläne und Argumente rund um ein Projekt, bietet die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und beantwortet Fragen. Zielgruppe ist die breite Öffentlichkeit, Instrumente sind beispielsweise Flyer, Informationsstände oder eine „Info-Tour“.

**Konsultation:** Bei der Konsultation wird ein kontinuierlicher Austausch mit den relevanten Stakeholdern (z. B. Anrainer oder Verbände) gesucht, um offene und sachliche Diskussionen zu führen, die jeweiligen Perspektiven zu verstehen und voneinander zu lernen. Instrumente sind beispielsweise Bürgerveranstaltungen oder eine gemeinsame Faktenklärung.

**Mitgestaltung:** Die Mitgestaltung gibt Stakeholdern die Möglichkeit, konkrete Vorschläge in die Planung einzubringen (z. B. zum Lärmschutz). Ein klares Erwartungsmanagement ist hierbei die Voraussetzung, um die „Spielräume“ abzuklären und anschlussfähige Ergebnisse zu erzielen. Instrumente sind beispielsweise Bürgerwerkstätten oder eine Online-Planungsbeteiligung.

im umgekehrten Verhältnis stehen. Gleichzeitig ermöglicht die zugrundeliegende Systematik eine durchgängige Vergleichbarkeit verschiedener Projekte.

**Schritt 3: Kommunikationsinstrumente** Der Leitfaden enthält einen Katalog mit aufbereiteten Instrumenten zur Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung. Auf Basis der eingeschätzten Projektsituation sowie der Projektphase (Vorplanungsphase, Planung, Planfeststellung und Bauphase) werden mithilfe des Leitfadens passende Kommunikationsinstrumente ausgewählt. Nach Auswahl der Instrumente wird in der Kommunikationsstrategie der Informations- und Beteiligungsansatz bestimmt. Das Ergebnis ist eine auf die Projektsituation angepasste Auswahl von Kommunikationsinstrumenten, verbunden mit einem kommunikativen Gesamtansatz, der insbesondere zwischen Information, Konsultation und Mitgestaltung unterscheidet.

**Schritt 4: Projektspezifische Ausgestaltung** Die projektspezifische Ausgestaltung und Umsetzung der Kommunikationsstrategie ist der vierte Schritt. Im Mittelpunkt stehen dabei die inhaltlichen Kernaussagen zum Projekt (u. a. zum

regionalen und überregionalen Nutzen und Belastungen) und ein aktives Angehen bestehender Konflikte. Ergebnis: Projektverantwortliche haben eine konkrete, an die spezifische Projektsituation angepasste Kommunikationsplanung in der Hand.

---

## Ausblick

„In dem Moment, wo die Leute mitgestalten können, entwickeln sie eine ganz andere Perspektive!“ Dies ist einer der Eindrücke, die die DB bei ihren ersten Pilotprojekten zu einer stärken Stakeholder-Beteiligung mitgenommen hat. Sobald die starren Grenzen eines „die“ und „wir“ überwunden werden, beginnt nicht nur ein fachlicher, sondern auch ein menschlicher Austausch zwischen allen Beteiligten. Das schafft einen umfassenderen Blick auf die Sachlage und ebnet den Weg zu einer in vielen Fällen verbesserten und breiter akzeptierten Planung und Umsetzung von Großprojekten.

Ein Perspektivwechsel vollzieht sich auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der DB. In den Pilotprojekten und konzernweit wird spürbar, dass Großprojekte durch eine integrierte Kommunikation ein ruhigeres Fahrwasser erreichen können – verbunden mit dem frühzeitigen Einzeichnen von „Riffen“, die durch eine offene Zusammenarbeit mit den Stakeholdern umschifft werden können.

Das Konzept der DB zur Erhöhung der Akzeptanz von Infrastrukturprojekten stellt sich den Herausforderungen, die sich durch die neuen Rahmenbedingungen und steigende Anforderungen der Stakeholder ergeben. Diese Veränderungen machen die Umsetzung von Infrastrukturprojekten sicherlich nicht einfacher – müssen aber angenommen werden, wenn die DB mittel- bis langfristig Großprojekte erfolgreich durchführen möchte. Die Erfahrungen der ersten Schritte in eine beteiligungsorientierte Zukunft bestärken die DB, diesen Weg fortzusetzen – und zwar mit ihren Stakeholdern, die innerhalb der bestehenden Möglichkeiten zu einem gemeinsamen Lern- und Gestaltungsprozess eingeladen werden. Wenn das Spielfeld sich ändert heißt dies nicht nur, dass alle Beteiligten ihre bisherigen Rollen überdenken müssen. Es heißt auch, dass neue Spielräume entstehen – und damit neue Lösungswege für ein sich wandelnde Gesellschaft.

---

## Literatur

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVI]. (2012). Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großprojekten im Verkehrssektor. [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile). Zugriffen: 1. April 2014.

- Deutscher Bundestag. (2013). Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren. <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/438/43815>. Zugegriffen: 1. April 2014.
- Verein Deutscher Ingenieure [VDI]. (2014). Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. [https://www.vdi.de/uploads/tx\\_vdirili/pdf/2074732.pdf](https://www.vdi.de/uploads/tx_vdirili/pdf/2074732.pdf). Zugegriffen: 1. April 2014.

**Martin Walden M.A.** Jg. 1965, studierte in Köln und Bonn Politische Wissenschaften, Soziologie und Psychologie. Seit 1999 arbeitet Martin Walden als Pressesprecher für die Deutsche Bahn in Köln, Frankfurt/M und Berlin. Seit 2006 ist er für die interne und externe Kommunikation der Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG verantwortlich und seit 2012 zusätzlich für den Bereich Dienstleistungen und Systemtechnik. Nicht zuletzt nach den Erfahrungen mit Stuttgart 21 hat die Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz von Bauprojekten der Deutschen Bahn für den Konzern besondere Bedeutung erlangt. Inzwischen verfügt die Infrastrukturkommunikation über eine eigene Abteilung, die sich ausschließlich mit der Großprojektekommunikation beschäftigt.

---

## Machbar ist nur, was vermittelbar ist!

Wie es einem der größten Infrastrukturprojekte Deutschlands gelungen ist, vor Ort Akzeptanz zu finden – und das entgegen allen gesellschaftlichen Trends

Michael Sasse

Die Energiewende ist nicht nur beschlossene Sache, mehr noch: sie ist den Deutschen ein Herzensanliegen. Allerdings machen sich die Bürgerinnen und Bürger bisher kaum klar, wie viel Infrastruktur in kürzester Zeit geschaffen werden muss, damit auf dem Weg ins Grüne nicht die Lichter ausgehen. Windstrom aus der Nordsee kann kein Atomkraftwerk in Baden-Württemberg ersetzen, wenn das Stromnetz nicht ausgebaut wird. Und Erdgas kann die ihm zugedachte Rolle, die Schwankungen von Wind, Wasser und Sonne verlässlich auszugleichen, nicht erfüllen ohne Pipelines, die uns sicher mit Gas versorgen. Soweit die Theorie.

In der Praxis formiert sich dagegen umgehend Widerstand, wo immer eine Stromleitung gebaut oder eine Gaspipeline verlegt werden soll. Wir erleben zunehmend, dass die politische Legitimität eines Großvorhabens längst kein Freifahrtschein mehr für dessen reibungslose Umsetzung ist. Bürgerinnen und Bürger sind heute mehr als früher bereit, politisch gewollte und behördlich genehmigte Vorhaben zu hinterfragen. Unternehmen müssen daher lernen, dass nicht alles, was erlaubt ist, auch machbar ist. Machbar ist heute nur noch, was vermittelbar ist.

Dabei speist sich der Widerstand vieler Menschen aus der eigenen Betroffenheit. Das ist soweit verständlich und legitim. Allerdings kann sich hierin auch eine Mentalität ausdrücken, die für die Energiewende wie auch den Industriestandort Deutschland brandgefährlich ist: Nämlich dann, wenn persönliche Belange zu einer pauschalen „Not in my backyard“-Haltung erstarren. Beim Infrastruktur-

---

M. Sasse (✉)  
Kassel, Deutschland



ausbau bedroht „Mein Wohl“ das Gemeinwohl. Auf dieser Grundlage ist Zukunft kaum zu gestalten.

Es gelingt bisher nicht, den gesellschaftlichen Konsens zum Gesamtpaket Energiewende positiv in eine Akzeptanz für die dazu nötige Infrastruktur zu münzen. Hier klafft eine kommunikative Lücke, die zu schließen – gemeinsam mit Politik und Zivilgesellschaft – auch die Unternehmen der Energiewirtschaft in der Pflicht stehen.

Wie groß diese kommunikative Lücke ist, zeigen ganz deutlich die Meinungsumfragen. Gemäß einer Untersuchung des Instituts Allensbach vom Oktober 2013 ist die Mehrheit der Menschen in Deutschland der Meinung, dass hierzulande zu wenig in die Infrastruktur investiert wird. 56 % der Bürger sehen in diesem Bereich grundsätzlich Defizite. Aber weniger als jedem zweiten Bürger (46 %) ist bewusst, dass auch für das Gelingen der Energiewende größere Infrastrukturmaßnahmen erforderlich sind (vgl. IfD 2013). Während der Bau von Krankenhäusern oder Kindergärten bei den Deutschen zumeist Zustimmung findet, stößt Energie-Infrastruktur auf Skepsis. Wie eine frühere Allensbach-Umfrage aus dem Jahr 2011 gezeigt hat, lehnen ganze 51 % der Deutschen die Errichtung neuer Leitungstrassen ab, sogar 64 % sprechen sich gegen neue Gaskraftwerke aus. Keine guten Bedingungen für den Bau einer großen Erdgastrasse. Sollte man meinen (vgl. IfD 2011).

Das Beispiel der Erdgaspipeline OPAL zeigt jedoch, wie es durch eine umfassende, konzertierte und transparente Dialogkommunikation möglich wurde, eines der größten Infrastrukturprojekte der europäischen Energieversorgung erfolgreich abzuschließen. Und zwar ohne imageschädigende und projektverzögernde „Medienkämpfe“. Mit der Zustimmung der Bevölkerung vor Ort. Und innerhalb der Zeitplanung. Dies ist etwas, das in den vergangenen Jahren kaum ein Großprojekt geschafft hat.

---

## Deutschlands längste Baustelle: Die OPAL

Die 470 km lange Ostsee-Pipeline-Anbindungs-Leitung (OPAL) leistet einen entscheidenden Beitrag, um den steigenden Erdgasimportbedarf in Deutschland dauerhaft und verlässlich zu decken. Erdgas wird parteiübergreifend als wichtiger Partner für die Energiewende angesehen: als Energieträger, der die stark fluktuierende Stromerzeugung der Erneuerbaren Energien kostengünstig und umweltschonend ausgleichen kann.

Als Verbindung zur Ostseepipeline Nord Stream, die Erdgas aus den großen Feldern Sibiriens direkt nach Europa bringt, transportiert die OPAL das Gas innerhalb Deutschlands weiter: von Lubmin im Nordosten Mecklenburg-Vorpommerns durch Brandenburg und Sachsen bis hinunter zur tschechischen Grenze. Die Leitung verfügt über eine Kapazität von 36 Mrd. m<sup>3</sup> Erdgas pro Jahr – das

entspricht rund einem Drittel des derzeitigen deutschen Jahresbedarfs. Als Europas größte landseitige Erdgaspipeline versorgt die OPAL rund 17 Mio. Haushalte. Gesellschafter sind die WINGAS mit 80 % der Anteile und die E.ON Ruhrgas mit 20 Prozent. Für die Projektkommunikation während des Genehmigungsverfahrens und der Bauphase hat die WINGAS mit Sitz in Kassel verantwortlich gezeichnet, ein Joint Venture der deutschen Wintershall und der russischen Gazprom.

Die Bedeutung der OPAL für die europäische Gasversorgung war in Deutschland und auf EU-Ebene von Anfang an politisch unbestritten. Aber wie nahezu alle großen Infrastrukturprojekte zurzeit, stieß die Energietrasse zunächst auf Vorbehalte seitens der Anwohner und Gemeinden. Schon weit vor Beginn der Genehmigungsprozesse gründeten sich kritische Bürgerinitiativen. WINGAS ist es jedoch gelungen, die betroffenen Menschen einzubinden und durch eine umfassende Dialogkommunikation von der Bedeutung der OPAL zu überzeugen.

---

## **Recht haben reicht nicht – Kommunikation ist Pflicht**

Die bestehende Skepsis der Bürgerinnen und Bürger gegenüber großen Bauprojekten ist nicht allein durch den Blick auf die eigenen Interessen motiviert. Es wäre verfehlt, die Sorgen und die Betroffenheit der Menschen als bloßes „Wutbürgertum“ oder als ärgerliche politische Mode-Erscheinung abzutun. Hier zeigt sich vielmehr beispielhaft, woran es zwischen Öffentlichkeit, Politik und Wirtschaft mangelt: An Vertrauen und Akzeptanz.

Die Energiewende fordert die Gemeinschaft – und droht sie zu überfordern. Zwischen Bürgern und Verantwortungsträgern in Politik wie Industrie besteht eine zunehmende Entfremdung. Ein Grund dafür sind auch die in diesem Fall manchmal sprichwörtlichen „langen Leitungen“ von Unternehmen. Es hat gedauert, bis die Wirtschaftsverantwortlichen verstanden haben, dass Konflikte miteinander und nicht gegeneinander gelöst werden müssen. Und manch ein Kopf in der Industrie hat es bis heute nicht begriffen. Lediglich auf juristische oder behördliche Aspekte zu pochen, reicht nicht angesichts der Sorgen und persönlichen Belange, die die Menschen vor Ort haben und durch Bürgerinitiativen medienwirksam äußern.

Dass sich der selbstbewusste Bürger zunehmend unbeeindruckt davon zeigt, ob ein Großvorhaben bereits von den Behörden genehmigt wurde, ist eine Tatsache, die Unternehmen in ihre Planung künftig einbeziehen müssen. Nach dem Verständnis der betroffenen Öffentlichkeit ist ihr Protest ein wichtiger Bestandteil demokratischer Teilhabe.

Eine Basis dafür liefert unsere Informationsgesellschaft. Dank des Internets sind Menschen umfassender informiert als je zuvor. „Umfassender“ heißt jedoch nicht zwangsläufig auch „besser“. Der unbestreitbare Vorteil sozialer Netzwerke

ist manchmal auch ihr Fluch. Jeder meldet sich zu Wort, jeder kann gehört werden. Subjektiv empfundene moralische oder kommunikative Fehlritte reichen aus, um eine Empörungswelle in Gang zu setzen. Im Internet manifestierte Meinungen sind nur noch schwer zu korrigieren. Eine einseitige „Beschallung“ mit PR-Botschaften wird da wohl kaum noch einen Einstellungswandel bewirken können. Die PR-Werkzeugkiste vergangener Jahrzehnte genügt nicht, in den Zeiten der Informationsgesellschaft genügend Gehör zu finden. Um das Vertrauen der Bürger zu erhalten oder zurückzugewinnen, müssen Unternehmen vielmehr lernen, ihre Kunden nicht nur als Konsumenten und ihre Nachbarn nicht nur als Anwohner wahrzunehmen – sondern vor allem als Menschen mit individuellen Werten, Interessen, Ängsten und Wünschen. Hier obliegt es den Unternehmen, den ersten Schritt zu tun und den Menschen ein Kommunikationsangebot zu unterbreiten. Der Dialog und offene Austausch mit den Menschen ist mehr als nur eine wichtige „Tugend“ für ein Unternehmen, das Infrastruktur schaffen will. Der offene Dialog ist eine notwendige Bedingung, um überhaupt weiter erfolgreich arbeiten zu können. Die zugrunde liegende Formel ist so einfach wie schlagend: Scheitern Großprojekte kommunikativ, scheitern sie auch wirtschaftlich!

---

## **Zunächst einmal: Kritiker und Protagonisten kennen**

Der Fachterminus „Community Relations“ mag ein neuer Begriff sein, aber die Sache selbst ist nicht neu. Anwohner- und Nachbarschaftskommunikation gab es schon immer. Dabei geht es um die kommunikative Bewältigung von Interessenkonflikten. Aber: Nachbarschaftskommunikation ist kein Notschalter, den Unternehmen mal „auf die Schnelle“ aktivieren können, wenn eine Krise eskaliert. Es geht vielmehr um einen langfristig angelegten, gut vorbereiteten, möglichst frühzeitig aufgenommenen Dialog. Nachbarschaft existiert meist nicht als sichtbares Netzwerk. Doch aus losen Kontakten kann plötzlich eine starke Gemeinschaft werden, wenn es gilt, eine gemeinsam erlebte Bedrohung abzuwenden. Das Großvorhaben OPAL war so ein Anlass.

Ausgangspunkt und Arbeitsgrundlage aller OPAL-Kommunikationsmaßnahmen war ein umfassendes Stakeholder-Mapping und -Monitoring. Als Anspruchs- und Dialoggruppen wurden dabei nicht nur die Anwohner und Nachbarn definiert, sondern alle, die die Interessen der Region vertreten: Von Politikern und Behörden über Kirchen, Vereine, Verbände und Medien bis hin zu Bürgerinitiativen und weiteren Communities im Internet. Im nächsten Schritt wurden die relevantesten Ansprechpartner und Meinungsführer innerhalb dieser Gruppen identifiziert und gewichtet. Hierbei ging es nicht allein darum, genauer zu erfahren, wer die einflussreichsten Kritiker sind, sondern ebenso um mögliche Unterstützer und positive Projektbotschafter vor Ort.

Den Stakeholder-Gruppen wurden in einer umfassenden Meinungsmarkt-Analyse Positionen und Anliegen zugeordnet – und zwar in jedem der 14 beteiligten Landkreise. Auf dieser denkbar soliden Basis hat WINGAS dann zielgruppenspezifische Botschaften entwickelt, persönliche Kontakte aufgebaut und passgenaue Kommunikationskanäle geschaffen. Dazu zählten Newsletter, Broschüren und Fact Sheets ebenso wie Onlinenachrichten und ein eigener, regelmäßig bespielter YouTube-Channel.

Zweiter Ausgangspunkt: Issues Management. Ein tägliches Monitoring der lokalen Medien und Onlineforen nach festgelegten Suchbegriffen und die Beobachtung der Bürgerinitiativen, die sich gegen OPAL engagierten, lieferten die weitere zentrale Kommunikationsbasis. Während des gesamten Projektverlaufs erfuhren die WINGAS-Verantwortlichen zeitnah den Stand der Meinungslage und konnten Themen und Sprachregelungen dementsprechend fortlaufend aktualisieren. Durch Zusammenfassungen aller relevanten Artikel und deren Versand per E-Mail sorgte WINGAS dafür, dass Mitarbeiter und wichtige Partner stets „up to date“ waren. In Szenario-Planungen wurden regelmäßig mögliche Entwicklungen antizipiert, um deren kommunikative Lösung vorbereiten und aufkommende Themenfelder zeitnah mit eigenen Botschaften besetzen zu können.

Frühzeitig hat WINGAS zudem den Kontakt zu den Medien gesucht. Den Auftakt machten Antrittsbesuche in allen relevanten Redaktionen entlang der geplanten Pipeline. Ehrlichkeit, Offenheit und der Verzicht auf Taktieren waren auch hier die Maßgabe. Der persönliche Kontakt zu den Journalisten wurde durch gemeinsame Termine und Vor-Ort-Besuche auf der Baustelle gepflegt. Erreichte Meilensteine des Infrastrukturvorhabens hat WINGAS durch Presseveranstaltungen begleitet, zu denen auch nationale und internationale Medien eingeladen waren. Etwa anlässlich des Baubeginns im Jahr 2009, beim Erreichen der tschechischen Grenze, bei der letzten Schweißnaht, die im August 2011 die OPAL mit der Nord Stream verband, und zum Abschluss des Gesamtprojekts durch den Lieferstart der Nord Stream im November 2011. Mit Newsletter, regelmäßigen Presseinformationen, Redaktionsbesuchen und Hintergrundgesprächen wurden die Medienpartner umfassend und aktiv informiert. Eine separate Pressehotline für Anfragen der Journalisten stellte größtmöglichen Informationsservice sicher.

---

## **Akzeptanz als Geschäftsgrundlage**

Ohne einen ehrlichen, konsequenten Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort hatte die OPAL keine Chance, ausreichend Akzeptanz zu finden. Und Dialog meint beide Seiten der Kommunikation: informieren wie zuhören. Voraussetzung war, dass wir als Unternehmen dem Bürger Einfluss auf unser Denken und Han-

deln einräumen. Es geht nicht darum, zu überreden oder zu übertölpeln, sondern zu verstehen. Damit verschwinden die Konflikte nicht. Aber es wird die Grundlage gelegt, sich einander anzunähern. Nur dialogische Kommunikation und das Gefühl, als Gesprächspartner ernst genommen zu werden, schaffen Vertrauen. Und Vertrauen ist die Basis jeder Beziehung, die tragfähig ist und auch den einen oder anderen Dissens verkraftet. Im Fall von OPAL bedeutete echter Dialog mit den Menschen vor allem: das persönliche Gespräch. Von Angesicht zu Angesicht. So erhielten wir von unserem Gegenüber sofortiges Feedback – verbal wie nonverbal.

Schon vor dem Beginn der behördlichen Genehmigungsprozesse und weit vor dem Baustart begannen die WINGAS-Experten, das Projekt und seine Bedeutung zu erklären. In allen 14 betroffenen Landkreisen wurden Bürgerinformationsveranstaltungen angeboten, bei denen sich Unternehmensvertreter den Fragen der Öffentlichkeit stellten. Die WINGAS-Experten folgten zudem den Einladungen kritischer Gruppen und Bürgerinitiativen und standen umfassend für Gespräche bereit. Es gab Expertenvorträge bei regionalen und überregionalen Wirtschaftsverbänden und persönliche Ansprechpartner im Unternehmen für Bürgermeister, Gemeinderäte und Landeigentümer. Hinzu kamen eine rund um die Uhr erreichbare OPAL-Bürgerhotline und Infopoints an den Baustellen.

Persönliches Gespräch meint zugleich auch, dass die Menschen und Persönlichkeiten hinter OPAL sichtbar wurden. Für die vielen Bürgerinformationsveranstaltungen machte WINGAS kommunikationsfreudige Ingenieure, Bauleiter und Meister zu Projekt-Botschaftern – und hat dadurch dem geplanten Bauprojekt ein persönliches Gesicht gegeben.

Nach der klassischen Devise „PR beginnt zu Hause“ wurden zudem alle 2500 Mitarbeiter, die für die OPAL tätig waren, vor Beginn der Bauarbeiten mit der Kommunikationsstrategie vertraut gemacht. OPAL sollte mit einer Stimme sprechen. Ein Informationspaket für jeden Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin lieferte Unterstützung im Umgang mit Anfragen von Anwohnern oder Passanten. Mitarbeiter auf den Baustellen erhielten die Kontaktdaten der Bürgerhotline und der Pressestelle in Kartenform – damit sie bei Anfragen jederzeit den Kontakt zu denjenigen im Unternehmen herstellen konnten, die die Fragen der Bürger dann persönlich beantworteten. Das direkte, persönliche Gespräch mit den Menschen half uns, Meinungen und Interessen der Stakeholder-Gruppen genauer kennenzulernen und Widerstandspotenziale richtig und rechtzeitig einzuschätzen. Denn selbst das ausführlichste Monitoring im Vorfeld kann lückenhaft sein. Im direkten Dialog lassen sich oftmals neue Aspekte der Konfliktthemen erfahren. Beobachtungen und deren Analyse ermöglichen die Feinjustierung der Kommunikationsstrategie.

## Individuell, partizipativ, emotional

Die geläufige Übersetzung des Fachbegriffs „Stakeholder“ in „Anspruchsgruppen“ trifft den Kern der OPAL-Kommunikation: Alle Menschen vor Ort hatten einen *Anspruch* auf sofortige, wahrhaftige Information. Diesem Anspruch kamen wir mit hohem personellen und finanziellen Aufwand nach. Ansprechpartner des Unternehmens behandelten jeden Kontakt und jedes Anliegen so persönlich wie möglich. Alle wichtigen Informationen aus erster Hand und nicht erst aus den Medien zu erfahren, das kennzeichnete unsere „gute Nachbarschaft“. Aber informieren und erklären allein genügt nicht: Ein Projekt muss erlebbar werden – so sinnlich und emotional wie möglich. WINGAS hat daher mehr als 150 baubegleitende Trassenbesichtigungen durchgeführt. Durch Busreisen zu bereits bestehenden Verdichter-Stationen konnten sich betroffene Anwohner direkt ein Bild von dieser notwendigen Infrastruktur machen. Personalisierte Nachbarschaftsmailings dokumentierten die den Bürgern entgegengebrachte Wertschätzung. Im gesamten Dialogprozess ging es darüber hinaus darum, die Bürgerinnen und Bürger am Planungsprozess, soweit wie irgend möglich, partizipieren zu lassen. WINGAS war offen für Einwände, Kritik und Kompromisse. So hat das Unternehmen in Abstimmung mit Gemeinden und Verbänden an mehreren Stellen die Trassenplanung zum Schutz besonderer Bodendenkmäler geändert. Ein schützenswerter Auwald wurde auf einer Länge von einem Kilometer untertunnelt, um den Wünschen der Bevölkerung nachzukommen und ein Maximum an Umweltschutz zu leisten (vgl. auch Abb. 1). Solche Dialogergebnisse und Kompromisse sind wichtig: Denn Dialog verkommt zur Farce, wenn sich nicht beide Seiten bewegen. Ein Unternehmen, das keinen Raum hat, um auf die Bürger zuzugehen, wird auch keinen Raum finden, den Bürgern auf Augenhöhe zu begegnen. Viele Einwände der Bürger vor Ort sind kein destruktives Störfeuer, sondern kluge und kompetente Vorschläge, wie eine Trassenführung optimiert werden kann. Ein Unternehmen tut gut daran, dem lokalen Wissen der Menschen zu vertrauen – und zu zeigen, dass es für Argumente wirklich offen ist!.

**Abb. 1** Die OPAL-Pipeline macht einen „Bogen“ um einen Baum



## **Positive Themen setzen: Was nebensächlich scheint, in den Blick rücken**

Nach der Devise „Auch scheinbar Nebensächliches ist eine Hauptsache“ ist es WINGAS zudem gelungen, vielfältige Positivthemen rund um die OPAL zu setzen. Ein solches Agenda-Setting meint nicht, vom eigentlichen Thema abzulenken oder kommunikatives Blendwerk zu zünden. Es meint vielmehr, die nüchterne Sachinformation zum Projekt zu ergänzen um positive Perspektiven, die für das Projekt ebenfalls zentral sind. Denn es genügt nicht, allein zu sagen, was ein Projekt ist, es muss ebenso deutlich werden, wofür es gut ist. Und das kann noch weit mehr sein als der positive Effekt für die lokale Wirtschaft und Deutschlands Energiesicherheit. Der Nutzen kann sich ebenso in einem gesellschaftlichen, kulturellen und ökologischen Engagement des projektführenden Unternehmens zeigen.

Die Umsetzung dieser Positivkommunikation geschah meist in enger Kooperation mit Partnern aus der Region. Dabei spielte den Projektkommunikateuren auch der geschichtsträchtige Boden unter der 35 m breiten Trasse in die Hand. So wurden beim Grabungsschnitt durch Mecklenburg-Vorpommern mit Unterstützung von WINGAS über 100 interessante Fundplätze großflächig ausgegraben. Siedlungsflächen, Gräberfelder und mehrere Tausend Schatzfunde aller Epochen kamen zum Vorschein. Darunter eine äußerst seltene Goldmünze. WINGAS finanzierte die Bergung, Auswertung und Ausstellung der archäologischen Funde.

Ein Thema der Völkerverständigung und Geschichtspflege war die Zusammenarbeit mit dem Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge. Im Gebiet südöstlich von Berlin waren gegen Ende des Zweiten Weltkriegs hunderttausende Soldaten gefallen. Bekannt ist der „Kessel von Halbe“, wo sich 1945 ein Rest deutscher Wehrmachtstruppen und die Rote Armee unerbittlich gegenüberstanden. Etwa 60.000 Menschen starben hier. Immer, wenn bei den OPAL-Bauvorbereitungen entlang der Trasse die Munitionsbergungstrupps auf menschliche Skelette stießen, wurden die Kooperationspartner vom Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge informiert, damit sie die Gebeine bergen und auf den Kriegsgräberstätten würdevoll bestatten konnten. WINGAS unterstützte die Bergung, Identifikation und Beerdigung deutscher wie russischer Gefallener und finanzierte den Einsatz der Volksbund-Mitarbeiter. Als Zeichen der Völkerverständigung besuchten Soldaten der russischen Armee die OPAL-Trasse und die Kriegsgräber.

WINGAS förderte die geologischen Forschungsarbeiten der Universität Greifswald, der Technischen Universität Berlin sowie der Technischen Universität Freiberg entlang der Trasse. Denn der Rohrgraben bot eine interessante Möglichkeit

für die Klärung vieler wissenschaftlicher Fragestellungen. Zudem finanzierte das Unternehmen umfängliche Pflanzungsarbeiten im Zeichen des Natur- und Umweltschutzes.

Ein weiteres, äußerst wichtiges Thema für die Positivkommunikation: WINGAS ließ mit der Erdgasleitung zugleich Glasfaserkabel verlegen, um den Gemeinden entlang der Trasse eine schnelle Internetverbindung zu ermöglichen. Denn Millionen Menschen in Deutschland, gerade auch in den ländlichen Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen, sind immer noch vom schnellen Internet abgeschnitten. WINGAS hat hier einen wichtigen Beitrag geleistet zum „Breitband-Programm“ der Bundesregierung, durch das drei Viertel aller deutschen Haushalte bis 2014 mit Breitband-Internet versorgt werden sollen. Zusammen mit der über 470 km langen Erdgastrasse hat WINGAS neue Lichtwellenleiter-Kabel verlegt, die nun für Telekommunikation und DSL genutzt werden können. Im Vergleich zur Datenübertragung via Kupferkabel oder Funk verfügen Lichtwellenleiter, die aus feinstem Quarzglas bestehen, über eine extrem hohe Bandbreite. Über ein Glasfaserpaar, das nicht dicker als ein Haar ist, können mehr als zehn Millionen Telefongespräche gleichzeitig geführt werden. Die Datenmenge einer Tageszeitung, die 300 Jahre lang täglich erscheint, lässt sich innerhalb einer Sekunde verschicken. Dieses hochmoderne Breitband-Internet war gerade in infrastrukturschwachen, ländlichen Regionen eine äußerst „gute Nachricht“ – und zwar mit durchschlagender Wirkung. Eine Nebensache, die für viele zur Hauptsache wurde! Denn durch die OPAL haben zahlreiche Orte im Osten erstmals einen leistungsfähigen Internetzugang bekommen. Statt die Erdgaspipeline zu bekämpfen, haben die Gemeinden am Ende um die Pipeline gekämpft: Denn sie wollten möglichst nah „am Rohr sitzen“. Ein erfolgreiches Agenda-Setting ist, etwas salopp gesagt, wie Angeln: Der Köder muss dem Fisch schmecken, nicht dem Angler. Die Glasfaserkabel waren für die Gemeinden ein hervorragendes Angebot. Und ein dementsprechend erfolgreiches Thema. WINGAS konnte auch auf diese Weise sichtbar machen, dass das Unternehmen seiner gesellschaftlichen Verantwortung gerecht wird. Ein gutes Signal für die Menschen vor Ort.

---

## **Social Media und Informationen für die Sinne**

Für den OPAL-Kommunikationsmix war das Angebot mehrerer Kommunikationskanäle selbstverständliches PR-Handwerk. Nicht alle Menschen trauen sich, auf einer Bürgerversammlung das Wort zu ergreifen. Aber keine Gesprächsmöglichkeit sollte ungenutzt bleiben. Neben Informationsveranstaltungen, Medienarbeit,



Bürgertelefon, Newsletter und Broschüren sind Internet und soziale Netzwerke heute eine unverzichtbare Ergänzung. In den digitalen Medien ist Information rund um die Uhr verfügbar. Das Netz erlaubt schnelle Reaktionen und kann die Qualität eines direkten Dialogs annehmen – siehe Twitter, Facebook oder Blogs. Internetplattformen schaffen Raum für ausgiebige Konversationen, die für alle Interessierten jederzeit nachlesbar sind und Partizipation ermöglichen. Allen voran bietet aber die Videoplattform YouTube den unschätzbaren Vorteil, dass hier Inhalte und Botschaften audiovisuell vermittelt und empfangen werden können – der Empfänger nimmt die Inhalte also gleich mit mehreren Sinnen auf und so bleiben sie bei ihm bestens in Erinnerung. Außerdem ist YouTube die zweitgrößte Suchmaschine der Welt – gleich nach seiner berühmten Mutter Google. Wer hier präsent ist, wird noch besser gefunden. Neben der eigenen Themenwebseite [www.opal-pipeline.de](http://www.opal-pipeline.de) wurde für OPAL ein eigener YouTube-Channel eingerichtet. Mit 25 Videoclips wurden die Meilensteine des Pipeline-Baus und genauso die Themen des Agenda-Settings dokumentiert. Kurzfilme zeigen und erzählen persönliche Geschichten vom Leben und Arbeiten an der Trasse. Durch Einbindung der Menschen vor Ort, die in Interviews ihre persönliche Geschichte erzählen, erreichen die Beiträge eine Authentizität, die sie deutlich von Image- und bloßen PR-Filmen unterscheidet. Ob aber im Netz oder in der realen Welt: Vertrauensbildung ist ein dauerhafter und fortlaufender Prozess, der nicht an einem Info-Abend oder mit einer Chat-Konversation abgeschlossen ist. Jeder Mensch, der gewonnen werden will, bringt einen anderen Erfahrungshintergrund mit und hat sein eigenes Tempo, in dem er Vertrauen entwickelt. Ob noch Gesprächsbedarf besteht, entscheiden nicht die Unternehmensvertreter, sondern die Beteiligten. Darauf muss sich die Dialogkommunikation einstellen. Jederzeit.

---

## **Gemeinsam gewonnen**

Nur auf Basis des ernsthaften Dialogs mit den lokalen Stakeholdern und der dadurch ermöglichten Win-Win-Situation ist es gelungen, das Milliardenbauprojekt OPAL erfolgreich abzuschließen. Einen solchen Dialog zu führen ist aufwendig und teuer. Oft sogar mühsam und kraftzehrend. Aber der Dialog lohnt sich. Reibungslose Genehmigungsverfahren, die Vermeidung von rechtlichen Auseinandersetzungen, Standortsicherung durch gute nachbarschaftliche Beziehungen und Imagegewinn für das Unternehmen sind nur einige der zu nennenden Vorteile auf Unternehmensseite. Vorteile, die auch monetär beziffert werden können. Anwohner und Behörden profitieren von der frühzeitigen Einsicht in die Planung und der Möglichkeit, am Planungsprozess bewusst zu partizipieren und Vereinbarungen

und Verbesserungsmaßnahmen auszuhandeln. Das Unternehmen profitiert, indem es seine soziale „licence to operate“ sichert – eine Lizenz, die ebenso wichtig ist wie die behördliche Baugenehmigung.

Die Bauarbeiten für die OPAL konnten innerhalb von nur 22 Monaten abgeschlossen werden. Nord Stream und OPAL sind im November 2011 feierlich in Betrieb gegangen, perfekt in der Zeit. Seitdem liefern sie auf direktem Weg Erdgas aus den großen sibirischen Lagerstätten zu den Verbrauchern in Deutschland und Europa.

Insgesamt haben sich über 50 TV-Beiträge, 20 Radiobeiträge und mehr als 1.500 Printartikel mit der OPAL beschäftigt. Nach anfänglicher Kritik durch Zivilgesellschaft und Medien fand die OPAL auch in den direkt betroffenen Bundesländern zunehmend Zustimmung. Das belegen projektbegleitende Meinungsumfragen von Forsa und Emnid. So betrachteten schließlich rund 70 % der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen die OPAL als wichtig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken, und befürworteten die Pipeline. Die Evaluation der Medienberichte zeigt zudem, dass sich die Berichterstattung mit negativer Tendenz im Projektzeitraum halbiert und zugleich die positive Berichterstattung mehr als verdoppelt hat. Während im Jahr 2009 ganze 10 % der Artikel die OPAL eindeutig ablehnend kommentierten, waren es 2011 nur noch 5 %. Gleichzeitig stieg die dezidiert positive Medienberichterstattung von 8 % in 2009 auf 20 % im Jahr 2011 – also ein Anstieg um den Faktor zweieinhalb! Hieß es am Anfang in der lokalen Berichterstattung etwa noch „Russen-Pipeline macht unser Sachsen kaputt“, so titelte die Märkische Oderzeitung später „Gas-Pipeline schafft Jobs“. Die Leipziger Volkszeitung sprach sogar von einem „Juwel für die Entwicklung der Infrastruktur“. Das zeigt, dass mit der OPAL nicht nur das Erdgas, sondern auch die Kommunikation ihren Weg gefunden hat. Kein anderes deutsches Erdgasprojekt hat je so umfassend den Dialog vor Ort gesucht. Für die Nachbarschaftskommunikation und das Issues Management von OPAL wurde WINGAS mit dem Deutschen Internationalen PR-Preis 2012 und dem PR-Report Award ausgezeichnet.

---

## **Mehr als nur Methode: Eine Frage der Haltung**

Ein Unternehmen ist auf vielfältige und fordernde Weise mit der Gesellschaft verbunden. Wer neue Infrastruktur entwickeln will, muss zunächst den Dialog entwickeln. Dabei geht es nicht um eine bloße Methode – es geht vielmehr um eine Haltung. Um wirkliche Dialog- und Kompromissbereitschaft. Hier haben die Verantwortlichen in vielen Unternehmen Nachholbedarf. Unternehmen wie auch Zi-

vilgesellschaft müssen frühzeitig das Gespräch suchen und es ehrlich und offen führen. Ansonsten droht dem Unternehmen und der Industrienation Deutschland großer Schaden. Der gesellschaftlich-politische Rahmen für große Bauprojekte hat sich in den vergangenen Jahren radikal verändert. Unternehmen müssen erkennen, dass nur das in der Praxis umsetzbar ist, was auch kommunikativ vermittelbar ist. Dieser Prozess verlangt Unternehmen einiges abist aber alternativlos. Die Annahme, dass Partizipation Handlungsspielräume einschränkt, ist ohnehin falsch. Vielmehr stimmt das Gegenteil: Beteiligung zu ermöglichen verschafft mehr Planungssicherheit und kann Prozessabläufe beschleunigen. Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen machen es erforderlich, dass sich Unternehmen in ihren Projekten an veränderte gesellschaftliche Erwartungen anpassen. Während es früher genügt haben mag, dass die Kommunikation den Projektablauf begleitet oder bedarfsweise unterstützt, muss die Kommunikation heute von Beginn an als integraler Teil der Projektplanung begriffen werden. Kommunikation ist nicht Begleitmusik zum Projektablauf oder Troubleshooter im Krisenfall, sondern eine unverzichtbare Basis für den Projekterfolg. Der Kommunikation kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn Deutschland die Energiewende meistern und auch in Zukunft große Infrastrukturprojekte erfolgreich umsetzen will.

---

## Literatur

- Institut für Demoskopie Allensbach [IfD]. (2011). Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte. Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativumfrage.
- Institut für Demoskopie Allensbach [IfD]. (2013). Deutschland im Investitionsstau. Mehrheit der Bürger ist der Meinung, dass in Deutschland zu wenig in die Infrastruktur investiert wird. [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_reportsndocs/PD\\_2013\\_07.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/PD_2013_07.pdf). Zugegriffen: 1. April 2014.

**Michael Sasse** Jg. 1954, leitet die Unternehmenskommunikation der Wintershall, Deutschlands größtem international tätigen Erdöl- und Erdgasproduzenten. Das Unternehmen ist an Transitleitungen wie Nord Stream beteiligt und hat deren Anbindungsleitungen OPAL und NEL in Deutschland gebaut. Mit insgesamt 910 Trassenkilometern eine der längsten Baustellen Europas.

---

# Man kann *nicht* nicht kommunizieren

## Projektkommunikation in der Energiewende

Elmar Thyen

Man muss nicht einmal reden, geschweige denn schreiben, um nicht doch zu handeln. In dem Moment, in dem zwei Akteure in eine Beziehung treten, kann man nicht mehr nicht kommunizieren. Dieses von Paul Watzlawick aufgestellte Kommunikationsaxiom ist dem Ingenieur, aber auch mancher Genehmigungsbehörde auf den ersten Blick fremd: wie kann etwas sein, wo nichts ist? Hier liegt die Aufgabe des Kommunikators in der erfolgreichen Projektentwicklung und -kommunikation – er ist der Mittler zwischen Projektierern und Betroffenen – Menschen wie Institutionen, den sogenannten Anspruchsberechtigten oder auf Englisch Stakeholdern. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit der kommunikativen Ebene der Kraftwerks-Projektentwicklung der Trianel GmbH Aachen.

Trianel ist das führende Netzwerk von Stadtwerken in Europa. Unser Geschäftsmodell besteht darin, kommunale und regionale Versorgungsunternehmen in ihrer Eigenständigkeit zu unterstützen. Hierzu bündeln wir komplementäre Aktivitäten unserer Gesellschafter und ermöglichen ihnen somit das Erreichen einer kritischen Größe. So können sie Aktivitäten realisieren, die für ein Stadtwerk alleine nicht durchführbar wären. Trianel versetzt Stadtwerke in die Lage, in allen Sektoren der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette tätig zu werden. Als „Trendscout“ übernimmt das in Aachen beheimatete Netzwerk auch eine Frühwarn- und Innovationsfunktion.

Historisch entstand Trianel 1999 als Großhandelsplattform für Strom und Gas. Im Rahmen der Strommarktliberalisierung schlossen sich kommunale Energieversorger zusammen, um an den neu entstehenden Großhandelsmärkten konkurrenz-

---

E. Thyen (✉)  
Aachen, Deutschland

fähig handeln zu können. Die Schwerpunkte des Netzwerks liegen heute in den Sektoren Energiehandel, Energieerzeugung und Unterstützung im Vertrieb. Mittlerweile gehören mehr als hundert Versorger als Partner oder Gesellschafter zum Trianel-Netzwerk. Sie versorgen zusammen über zehn Millionen Menschen. 56 Unternehmen sind direkt an Trianel beteiligt; neben Stadtwerken in Deutschland hat Trianel Gesellschafter in der Schweiz, den Niederlanden und Österreich.

Auch wenn der Kunde dies aufgrund seiner ständig steigenden Stromrechnungen kaum für möglich hält: die Margen im Stromvertrieb, im Endkundengeschäft sind durch den scharfen Wettbewerb vergleichsweise niedrig. Vor diesem Hintergrund sind Kooperationen und die Erschließung zusätzlicher Wertschöpfungsstufen für kommunale Versorger sinnvoll. Während kleinere Projekte wie Blockheizkraftwerke oder Solarparks aus eigener Kraft gestemmt werden können, waren Großkraftwerke bis vor wenigen Jahren außerhalb der Reichweite selbst mittelgroßer Stadtwerke. Im Netzwerk jedoch lässt sich auch diese Herausforderung bewältigen. 2005 beschlossen rund 30 Stadtwerke unter der Federführung von Trianel den deutschlandweit ersten Bau eines kommunalen Großkraftwerks: des Trianel GuD-Kraftwerks in Hamm. Das 850-MW-Kraftwerk ging unter Beifall von Öffentlichkeit und Politik 2007 ans Netz. Um sich nicht alleine auf Gas als Brennstoff zu verlassen, begann Trianel 2005 mit der Vorprojektierung von zwei Kohlekraftwerken im westfälischen Lünen und im niederrheinischen Krefeld. Parallel dazu wurden ein Gasspeicher in Gronau-Epe (Inbetriebnahme 2008) und der Offshore Windpark Borkum geplant.

Als kommunaler Wettbewerber der vier großen Stromkonzerne in Deutschland hatte Trianel sich in den ersten Jahren seines Bestehens ein durchweg positives Image erarbeitet. Die Kohlekraftwerksprojekte jedoch veränderten die öffentliche Wahrnehmung des Netzwerks entscheidend. 2006 wurden die Kraftwerksprojekte in Krefeld und Lünen öffentlich bekannt gemacht.

In Lünen stimmte der Stadtrat einstimmig für den Verkauf des Baugrundes an Trianel, in der Bürgerschaft wie auch bei Umweltschützern jedoch regte sich Widerstand. Mehr als 10.000 Unterschriften wurden gesammelt, eine neue Wählergemeinschaft zog aus dem Stand mit einem zweistelligen Ergebnis in den Stadtrat ein. Die Gegner sammelten erfolgreich Geld zur Finanzierung einer Klage gegen die Kraftwerksgenehmigung.

Auch beim Bau des ursprünglich auf Steinkohlebasis projektierten Kraftwerks in Krefeld-Uerdingen sowie bei Vorhaben, die neue Pumpspeicherkraftwerke betreffen, stieß Trianel teils auf deutlichen Widerstand. Im weiteren Verlauf werden diese Fallbeispiele ausführlich diskutiert. Sie alle haben das Unternehmen sensibilisiert und auch gezwungen, seine bisherige Kommunikationsstrategie kritisch zu hinterfragen und schließlich neu auszurichten. Denn anders als noch vor wenigen

Jahrzehnten ist zu den beiden bestimmenden Hauptfaktoren einer erfolgreichen Projektentwicklung, Genehmigungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit, ein dritter hinzugekommen: die gesellschaftliche Akzeptanz.

Diese drei Faktoren stehen nicht nur nebeneinander, sie korrelieren auch miteinander. Denn wenn ein Projekt gesellschaftlich akzeptiert ist, beschleunigt dies einerseits das Genehmigungsverfahren – die Behörde kann ohne nachteilige Einflussnahme agieren. Andererseits spart die gesellschaftliche Akzeptanz Geld und Zeit, die für die Erarbeitung von Gutachten nötig würden, mithin verbessert sich damit auch die Wirtschaftlichkeit. Alle drei Faktoren hängen dabei von einem Grundsatz ab: Vertrauen.

---

## Vertrauen als Basis nachhaltiger Interaktion

An dieser Stelle sei ein Exkurs zum Thema Vertrauen gestattet. Ich vertrete die These, dass jede nachhaltig wirkende Interaktion auf Vertrauen basiert. Dies gilt für zwischenmenschliche Beziehungen ebenso wie für jene in der Wirtschaft. Das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit von Individuen wie von Institutionen stützt sich dabei sowohl auf kodifizierte als auch kulturell tradierte Normen. Vertrauen ist dabei stets abhängig von Raum und Zeit. Ein „ewiges Vertrauen“ lässt sich nicht erringen. Mithin verbirgt sich hinter dem Begriff Vertrauen eine volatile, eine veränderliche und flüchtige Größe, die auf Seiten des Rezipienten stets auch von seinem eigenen Dasein beeinflusst wird.

Vertrauen ist eine der Leitwährungen der Wirtschaft. Um nachhaltig wirtschaften zu können, halte ich Vertrauenspflege für eine zentrale Managementaufgabe. Es ist zu kurz gefasst, die Sicherung oder Gewinnung von Vertrauen einzig dem Vertrieb oder gar der Kommunikationsabteilung eines Unternehmens zu überlassen. Vertrauenspflege ist stets auch Aufgabe des Top-Managements. Ein Unternehmen, dessen Spitzenmanager öffentlich als nicht vertrauenswürdig wahrgenommen wird, droht in einer offenen Gesellschaft über kurz oder lang in eine prekäre Lage zu geraten.

Die Basis vertrauensvoller Kommunikation bilden persönliche Beziehungen. Kommunikation wiederum wirkt vertrauensbildend. Und hier kommt Watzlawick ins Spiel: Man kann nicht nicht kommunizieren. Dies gilt insbesondere bei der Projektentwicklung. Ab dem Moment, in dem der Stein ins Rollen kommt, das Projekt erstmals kommuniziert wird, ist eine kontinuierliche aktive Kommunikation mit den Stakeholdern unabdingbar, Schweigen gefährdet den Projekterfolg.

Denn auch wenn scheinbar nicht kommuniziert wird, wird der Projektkritiker das kommunikative Vakuum zu nutzen wissen.

## **Wahrheit als relative Größe**

Dabei ist zu beachten, dass Wahrheit eine durchaus relative Größe ist: Wahr, so Watzlawick, ist nicht was A (der Projektentwickler) sagt, sondern was B (der potenzielle Kritiker) versteht. Dies zu wissen und zu berücksichtigen ist elementar, gerade in der Projektkommunikation. Was für den Wissenschaftler ein Axiom seines Feldes sein mag, kann beim Nichtwissenden Unbehagen, ja Ablehnung hervorrufen.

Über die Bedeutung der Wahrnehmung als Wahrheitsfilter ist man sich insbesondere im Militär bewusst. Jeder Befehl des Vorgesetzten wird vom Rangniedrigeren bestätigt: Somit ist sichergestellt, dass die Kommunikation bei ihm auch angekommen ist.

Ebenso wie ewiges Vertrauen nicht herstellbar ist, gibt es auch keine neutrale Kommunikation. Schon die aus Effizienzgründen notwendige Vorfilterung der Informationen ist eine Form von Manipulation. Das trifft auch und insbesondere auf die Medien zu. Dabei ist die zentrale Manipulationsleistung des Journalisten die Auswahl der Fakten. Da der Journalist ein vertriebliches Interesse an seinem Produkt hat, wird er immer dazu tendieren, das Besondere herauszustellen, das Alltägliche aber auch das ihm Unverständliche wegzulassen. Die aus 19. Jahrhundert stammende Journalistenregel, dass es keine Nachricht ist, wenn ein Hund einen Mann beißt, es aber sehr wohl berichtenswert ist, wenn ein Mann einen Hund beißt, hat bis heute Bestand. Diese Regel führt beim Mediennutzer fast zwangsläufig zu einer Verzerrung der Wirklichkeit.

Eine weitere kommunikationswissenschaftliche Binsenweisheit verdient ebenfalls Beachtung: Jede Kommunikation hat einen Sach- und Beziehungsaspekt. Und es ist der Beziehungsaspekt, der bestimmt, ob und wie der sachliche Inhalt verstanden wird. Erneut wird deutlich, warum Vertrauen die Basis jedes Erfolgs ist.

---

## **Persuasive Kommunikation als vertrauensbildende Maßnahme?**

Ein auf den ersten Blick überraschendes, aber insbesondere in der Werbung bewährtes Instrument, Vertrauen herzustellen, ist das Überreden. Marcus Reinmuth bezeichnet in seiner Dissertation „Vertrauen schaffen durch glaubwürdige Unternehmenskommunikation“ den Terminus „Persuasive Kommunikation“ als eine Form der zwischenmenschlichen Kommunikation, die auf das Beeinflussen des Kommunikationspartners zielt (Reinmuth 2006, S. 132 f.). Persuasive Kommunikation definiert sich durch ein komplexes Strategiemuster, mit dem Konvergenz

in Wissens-, Handlungs- oder Einstellungsfragen hergestellt werden soll, bzw. mit dem die Einstellungen und Handlungen und das Wissen des Rezipienten modifiziert werden sollen. „Bei der persuasiven Kommunikation spielen die Eigenschaften des Kommunikators, des Mediums, des Inhalts und des Rezipienten eine Rolle. Persuasion gelingt, wenn Glaubwürdigkeit attestiert wird; Glaubwürdigkeit wird zugeschrieben, wenn persuasive Kommunikation gelingt“ (Reinmuth 2006, S. 195).

Für eine glaubwürdige Unternehmenskommunikation greift, wie heute zunehmend klarer wird, reines Überreden aber zu kurz. Das rührt allein aus der Breite und Vielfalt der Stakeholder im Zuge einer Projektentwicklung. Im eigenen Interesse muss es das Ziel eines Vorhabenträgers sein, sämtliche Stakeholder in den vertrauensbildenden Prozess einzubeziehen. Hierzu gehören Politik und Behörden ebenso wie betroffene Gruppen und Individuen, der ehrenamtliche Naturschutz sowie Bürger in der Region, die sich einfach angesprochen oder herausgefordert fühlen. Schon der Widerstand einzelner Stakeholder kann das gesamte Projekt gefährden. Kommt es zur Koalition unterschiedlicher Stakeholder gegen ein Projekt, potenziert dies das Risiko noch erheblich.

---

## **Basis Stakeholder-Analyse**

Die Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation bildet damit die Stakeholderanalyse. Man muss sich frühzeitig im Klaren sein, wer vor Ort welche Rolle spielt. Die Spanne reicht dabei von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik über Umweltverbände und Gewerkschaften bis hin zu Touristikverbänden und Anwohnern. Eine umfassende Stakeholderanalyse plant ebenso Bürgerinitiativen ein, die sich noch gar nicht gebildet haben, einfach weil davon auszugehen ist, dass sie sich eines Tages formieren.

Auch für Trianel war diese Erkenntnis, wie bereits beschrieben, mit einem Lernprozess verbunden. An drei konkreten Beispielen aus der jüngeren Unternehmenshistorie will ich das erläutern.

---

## **Fallbeispiel 1: Kohlekraftwerk Lünen**

Der erste Fall bezieht sich auf das Kohlekraftwerk Lünen. Es ist die größte Investition in der Geschichte der westfälischen Hansestadt. Der Bau am Stummhafen am Datteln-Hamm-Kanal kostet 1,4 Mrd. €. Mit der hier erzeugten Leistung von 750 MW lassen sich 1,6 Mio. Haushalte mit Strom versorgen. Es ist mit seiner



Inbetriebnahme das modernste und effizienteste Steinkohlekraftwerk Europas. Projektstart war 2006. Im Jahr darauf gab es in Lünen einen einstimmigen Ratsbeschluss für den Verkauf des Baugrundstücks am Lünener Stummhafen an die Kraftwerksgesellschaft. Bis zu seiner Inbetriebnahme im Dezember 2013 jedoch gab es für den Projektentwickler Trianel wie die beteiligten Stadtwerke eine gesellschaftspolitische und juristische Achterbahnfahrt.

Einer der Katalysatoren des Stimmungsumschwungs war der vierte Sachstandsbericht des UN-Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) im Jahr 2007. Dieser fasst periodisch den wissenschaftlichen Kenntnisstand über die globale Erwärmung zusammen. Der in Auszügen im Februar 2007 veröffentlichte Bericht erreichte insbesondere in Deutschland eine überragende Medienaufmerksamkeit. Die in Deutschland führenden Umweltverbände identifizierten Kohlekraftwerke als einen der Haupttreiber für den Klimawandel und verschärften ihre politische Kampagnenarbeit.

Im März 2007 gründete sich in Lünen eine Bürgerinitiative. Sie sammelte über 12.000 Unterschriften gegen das Kraftwerk und versuchte den Bau per Klage und Bürgerentscheid zu verhindern. Dennoch erging im Mai 2008 die behördliche Genehmigung zum Kraftwerksbau. Mit Blick auf die Kommunalwahlen 2009 bildete der bürgerliche Teil der Kraftwerksgegner eine freie Wählergemeinschaft. Die Grünen, die das Kraftwerk anfangs noch unterstützt hatten, wechselten große Teile ihrer Ratsfraktion aus. Bei der Kommunalwahl 2009 erreichten die Kraftwerksgegner, verteilt auf vier politische Gruppierungen, rund 30 % der Ratsmandate.

Parallel dazu sorgte der Kraftwerksbau auch überregional für politische Debatten. Im bayrischen Dachau und im Schweizer Kanton Tessin wurden von lokalen Aktivisten Bürgerbegehren gegen die Beteiligung ihrer regionalen Energieversorger am Kohlekraftwerk Lünen initiiert. Trianel sah sich damit konfrontiert, innerhalb kürzester Zeit vom Good Guy zum Bad Guy zu mutieren. Aus Sicht der Verantwortlichen war diese Imageänderung völlig unberechtigt – hatte das Netzwerk doch nichts anderes umgesetzt, als das, was zuvor die gesamte Politik gefordert hatte: den Bau eines neuen Kraftwerkes, um damit zum einen umweltschädlichere Altkraftwerke abschalten zu können und zum zweiten die fehlenden Kapazitäten nach dem Ausstieg aus der Atomkraft zu kompensieren.

In dieser Situation erfolgte in Lünen eine Anpassung der Kommunikationsstrategie. Ziel war es nun, das Kraftwerk im Bau als die arbeitsplatzschaffende und wertschöpfende, kurzum „positive Normalität“ darzustellen, die es aus Trianel-Sicht auch ist. Unter dem Leitbild „Das Kraftwerk als Nachbar“ lud und lädt die Kraftwerksgesellschaft die Anrainer zu Sommerfesten am Kühlturm und die Lokalmedien zu Pressefrühstücken ein. Die Kraftwerksgesellschaft engagiert sich im Jugendsponsoring. Der Kraftwerksleiter – der als Ruhrgebietler die direkte und

unverblümete Sprache der Region spricht – ist dabei Anker der Kommunikation. Zugleich wird auf jede Form von „Luxuskommunikation“ verzichtet, statt Hochglanzanzeigen zu schalten, wird in Vereinszeitungen inseriert.

Bis November 2011 konnte mit dieser Strategie in Lünen eine weitgehende Befriedung der Situation erreicht werden. Es entstand eine positive Grundstimmung in der gesellschaftlichen Mitte, zumal Trianel auch Gesprächsfäden zur Bürgerinitiative und zum BUND geknüpft hatten. Dass parallel dazu am Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster die Klage gegen das Kraftwerk lief, wurde eher als sportliche, denn als existentielle Auseinandersetzung wahrgenommen. Nachdem aber das OVG am 1. Dezember 2011 den bisherigen Vorbescheid für den Kraftwerksbau aufhob, weil die Umweltverträglichkeit des Kraftwerks nicht hinreichend nachgewiesen sei, entstand für die Kraftwerkskommunikation für mehrere Wochen ein kommunikatives Vakuum, das erst mit der Aufarbeitung der Prozessergebnisse und der erneuten Beantragung der Genehmigungen gefüllt wurde. Seit November 2013 hat das Kraftwerk nun eine neue Genehmigung: Ob gegen diese erneut geklagt wird, stand zur Drucklegung noch nicht fest.

---

## Fallbeispiel 2: Kraftwerk Krefeld

Anders stellt sich die Lage beim Trianel Kraftwerksprojekt auf dem Gelände des CHEMPARK Krefeld-Uerdingen dar. Geplant war auch hier ursprünglich ein Kohlekraftwerk. Das Projekt startete ebenfalls 2006. Die aus CDU und FDP gebildete Landesregierung von Nordrhein-Westfalen unterstützte das Vorhaben vorbehaltlos, der Krefelder Rat lehnte es jedoch Anfang 2007 ab. Trianel hielt dennoch an dem Vorhaben fest und erreichte 2009 die Zustimmung einer Stadtratsmehrheit zum Projekt. Dann aber drehte sich die politische Großwetterlage. In der Landesregierung und damit auch in der zuständigen Bezirksregierung Düsseldorf kam Rot-Grün „ans Ruder“, zudem setzte 2011 eine weitere bundesweite Anti-Kohle-Kampagne ein. Unter dem Druck drohender juristischer Auseinandersetzungen sowie der damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken revidierte Trianel die Pläne und favorisierte nunmehr für Krefeld statt des Kohlekraftwerks ein Gas- und Dampfturbinenkraftwerk. Der Einsatz von Gas ist zwar weniger wirtschaftlich, ein Steinkohlekraftwerk ist allerdings gesellschaftspolitisch in Nordrhein-Westfalen nicht mehr realisierbar.

Der unternehmerische Schwenk wurde auch bewusst Teil der Kommunikationsstrategie. Bereits ein halbes Jahr vor der geplanten offiziellen Bekanntgabe des Umstiegs von Kohle auf Gas wurden die örtlichen Bürgerinitiativen und der BUND darüber informiert. Zudem wurden die Hauptopponenten des Kohlepro-

jekts mehrfach über den aktuellen Planungsstand des Gaskraftwerks unterrichtet. Als der Brennstoffwechsel schließlich öffentlich wurde, veröffentlichte die Presse ungewohnte Schlagzeilen: „Umweltschützer jubeln über Trianel-Pläne“. Im weiteren Verlauf der Projektentwicklung ist es selbstverständlich, die Umweltverbände jederzeit auch proaktiv über den Stand der Projektentwicklung zu informieren, im Gegenzug erleben wir eine positive Begleitung des Gaskraftwerksprojekts durch diese Stakeholder.

Sensibilisiert durch die Entwicklungen in Lünen wie Krefeld wurden die vielfältigen Erfahrungen unternehmensintern kritisch aufbereitet. Als der Bereich Erzeugung Ende 2010 die Unternehmenskommunikation bat, die Projektentwicklung bei der Suche nach potentiellen Standorten für Pumpspeicherkraftwerke zu unterstützen, wurde ein völlig neuer Ansatz gewählt.

---

### **Fallbeispiel 3: Wasserspeicherkraftwerk Schmalwasser**

Pumpspeicherkraftwerke können als emissionsfreie und hochflexible Erzeugungseinheiten ein relevanter Baustein der Energiewende sein. Streit entzündet sich in der Regel an zwei Aspekten: Zum einen ist aus Naturschutzsicht der hohe Flächenverbrauch und im Bereich des Unterbeckens der Wegfall von Überschwemmungsflächen kritikwürdig, zum anderen befindet sich das Oberbecken im Regelfall an einer im Sinne des Wortes „herausragenden Liegenschaft“. Dies führt in großer Regelmäßigkeit zu emotionalen Reaktionen der Anlieger. Denn ein Oberbecken liegt wahlweise am (noch) höchsten Punkt des Ortes, auf einer malerischen Hochebene oder an einem bedeutenden Höhenzug. Ein warnendes Beispiel für den Widerstand gegen Pumpspeicherkraftwerke ist das geplante Pumpspeicherkraftwerk Atdorf, das ein Mitbewerber im badischen Hotzenwald realisieren möchte. Aufgrund vielfältiger Herausforderungen und des teils massiven Gegenwinds liegt die Entwicklung des Projekts derzeit auf Eis.

Bei den Pumpspeicherprojekten wurde erstmals bei Trianel ein integrierter technisch-kommunikativer Ansatz etabliert. Am Anfang stand die Standortsuche mit einem computergestützten geografischen Informationssystem, das über 3000 Standorte in Deutschland identifizierte. Die Schärfung der Kriterien (z. B. Abstand zu Wohnbebauung und Infrastruktureinrichtungen) reduzierte die Anzahl der Standorte auf 24. In einer ersten groben Stakeholderanalyse wurden die Standorte geclustert und bewertet. Zwölf Standorte in Bayern, NRW, Niedersachsen und Thüringen blieben übrig. Zu jedem dieser potenziellen Baufelder erfolgte parallel zur Untersuchung der naturräumlichen Gegebenheiten eine Identifizierung aller denk- und erkennbaren Stakeholder: neben den unmittelbar betroffenen Anrainern auch mittelbar Betroffene aus den Bereichen Energie, Natur und Tourismus.

Trianel setzte bei der Kommunikation mit den identifizierten Stakeholdern den neuen Kommunikationsansatz um. Dieser gliedert sich grob in fünf Schritte:

1. Konzeption
2. Information und Analyse
3. Strategieentwicklung
4. Strategieumsetzung
5. Erfolgskontrolle

Ein Teil der Strategieumsetzung war, sowohl das Standortsuchverfahren als auch die Standorte selbst auf Bundesebene mit dem Naturschutzbund und dem BUND zu diskutieren.

Die danach einsetzende Ansprache der „regionalen“ Stakeholder beginnt stets bei der jeweiligen Landesregierung. Zögert diese oder äußert Vorbehalte gegen das geplante Projekt, wird der Standort zurückgestellt, gibt sie grünes Licht, beginnt die Kommunikation gegenüber den Landesorganisationen der Umweltverbände. Nur wenn diese keine Ausschlusskriterien gegen die Standorte vorbringen, werden Landrat sowie die Bürgermeister der Standortkommunen informiert. Nur mit deren Zustimmung wiederum erfolgt die Information des Stadtrates. Schließt ein Landrat oder Bürgermeister das Projekt aus, wird es gestoppt. Im Stadtrat schließlich wird das Projekt in nichtöffentlicher Sitzung diskutiert und um Zustimmung geworben. Unmittelbar nach einer positiven Bewertung der Planungen durch den Stadtrat wird das Projekt veröffentlicht. Dieses Vorgehen widerspricht nur scheinbar der Forderung nach früher Öffentlichkeitsbeteiligung, da im Stadtrat keine fertige Planung, sondern eine Projektskizze diskutiert wird. Das Vorgehen versucht die Interessen des Investors und der Öffentlichkeit auszugleichen.

Auf Basis der Projektskizze wird schließlich die Öffentlichkeit informiert. Zeitnah nach dem Ratsentscheid, idealerweise direkt am Morgen danach, findet eine erste Pressekonferenz statt. Hier werden auch baldige Bürgerversammlungen angekündigt. Bereits vor diesen Bürgerrunden informieren wir fachspezifische Stakeholder, etwa lokale Naturschützer, Jäger oder Ornithologen. Hierbei geht es primär darum, frühzeitig Fachmeinungen einzuholen und Multiplikatoren bewusst mit einem Wissensvorsprung auszustatten (Abb. 1).

Bei aller nüchternen Theorie haben wir es immer zunächst mit Menschen zu tun. Die Auswahl der Gesprächspartner aus dem Unternehmen für den Dialog mit den Stakeholdern orientiert sich an Hierarchie und Sympathie. Die Kommunikatoren müssen hierarchisch in der Lage sein, eine für den jeweiligen Stakeholder relevante Zusage machen zu dürfen. Und sie sollen dies zugleich auf eine überzeugende Weise vermitteln können. Gibt es also auf gleicher Hierarchieebene zwei Mitarbeiter, ist derjenige vorzuziehen, der überzeugender kommunizieren kann.

**Abb. 1** Simulation des Pumpspeicherkraftwerks Schmalwasser



Die Anfragen aus Bürgerversammlungen bearbeiten wir in Einzelrunden nach. Zeitgleich betreiben wir sowohl eine proaktive Kommunikation mit der örtlichen und regionalen Presse als auch eine proaktive Zusammenarbeit mit Umweltverbänden und interessierten Bürgern.

Auf dieser Basis werden aktuell zwei Planungen für Pumpspeicherkraftwerke im Thüringer Wald und im Kreis Höxter in Ostwestfalen begleitet. Ein dritter Standort in der Eifel wurde aufgrund fehlenden regionalpolitischen Rückhalts im Sommer 2013 aufgegeben.

Während die Projektentwicklung in Ostwestfalen vergleichsweise wenig umstritten ist, birgt das Projekt im Thüringer Wald eine ganze Reihe an kommunikativen Klippen. Im Ergebnis eines Potenzialvergleichs hatte sich gezeigt, dass die Talsperre Schmalwasser bei Tambach-Dietharz im Thüringer Wald aufgrund des geringsten spezifischen Flächenbedarfs sowie der wesentlich kürzeren Realisierungszeiten die besten Bedingungen für die Errichtung eines Wasserspeicherkraftwerkes bietet. Für das Oberbecken, aus dem das Wasser aus einer Höhe von rund 300 m in die Tiefe fällt und im Volllastbetrieb über 1000 MW erzeugt, gab es zunächst drei Varianten. Nachdem alle Pläne auch den Medien vorgestellt worden waren, bildete sich erster Widerstand.

Sowohl Naturschutzverbände, Anrainer als auch (noch nicht) organisierte Einzelpersonen äußerten Kritik an dem Vorhaben, erste Anzeichen für das Entstehen kritischer Bürgerinitiativen waren erkennbar. Um den konstruktiven Dialog zum Pumpspeicherkraftwerk zu ermöglichen und aufrecht zu halten, wurde der Vorschlag von Projektgegnern, einen Runden Tisch zu gründen, aufgegriffen.

Am Runden Tisch werden inzwischen seit Sommer 2012 die unterschiedlichen Auswirkungen des Projekts auf Energiewirtschaft, Natur, aber auch Wintersport und Tourismus in hoher Detailtiefe diskutiert. Der Runde Tisch spricht Empfehlungen für die Genehmigungsverfahren aus. Dabei hat er auch unmittelbar Einfluss auf die Planungen. Parallel zum Runden Tisch erarbeitete das Projektteam die Raumordnungsunterlagen, die die erste Genehmigungsgrundlage bilden. Das Raumordnungsverfahren, das die ungefähre Lage des Oberbeckens und den Verlauf der Stromtrasse beschreibt, soll im ersten Halbjahr 2014 abgeschlossen sein.

**Exkurs: Widerstand – Entstehung und Verlauf**

Wie formiert sich Widerstand und woraus speist er sich? Diese Fragen sind meiner Wahrnehmung nach in der Kommunikationsforschung bisher nicht ausreichend betrachtet worden. Ein Ausflug in die Erfahrungen aus dem Change-Management, das Wechselprozesse im Arbeitsleben beschreibt, gibt erste Anhaltspunkte: danach formiert sich Widerstand zunächst aufgrund jeder nicht selbst initiierten Veränderung. Für die Mehrheit der Menschen ist das jedoch noch unproblematisch. Werden diese Veränderungen aber als bedrohlich empfunden, entstehen Ängste. Wenn die Angst überhandnimmt, ist jede rein sachbezogene Argumentation schnell am Ende. Denn mit Angst können die Ingenieurwissenschaften nur bedingt umgehen. Ein Ingenieur kann die Angst von Menschen nicht wirklich nehmen, weil sie meist weit entfernt vom eigentlichen Projekt existiert. Angst ist damit das sachlich irrelevanteste, aber zugleich stärkste aller Gegenargumente.

Widerstand nährt sich aber durchaus auch aus nüchternen Argumenten. Hierzu gehört Reaktanz – nämlich wenn das Projekt Menschen in ihrem bisherigen Handlungsspielraum einschränkt. Hierzu zählt auch, wenn die offerierte Lösung sachlich nicht überzeugt. Hinzu kommen Eigeninteressen, sofern die sich ankündigenden Veränderungen die materiellen oder sozialen Besitzstände von Anrainern bedrohen – einschließlich Status und Ansehen. Auch das ist ein sehr starkes Argument, doch es lässt sich fast immer materiell lösen. Anders stellt sich die Lage dar, wenn relevante politische Gruppierungen Projekte aus intrinsischen Motiven und Überzeugungen heraus bekämpfen, die mit der eigentlichen Sache nichts zu tun haben. Spätestens im Wahlkampf droht in einer solchen Situation jede Entwicklung eines Großprojektes zerrieben zu werden.

Schließlich stoßen Vorhabenträger immer wieder auf Widerstände, die sich am besten mit „Rache und Vergeltung“ charakterisieren lassen. Hier geht es um das Begleichen „offener Rechnungen“. Solchem Widerstand ist nur begrenzt mit Logik zu begegnen. Nicht selten tauchen aus dem Nichts plötzlich Projektgegner auf, die kaum einzuordnen sind. Erst die Analyse der Projektbefürworter gibt häufig Anhaltspunkte für den Ursprung des Widerstands.

Im Laufe einer Projektentwicklung ist die sachorientierte Gruppe innerhalb der Kritiker häufig zu überzeugen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Projektentwickler selbst kompromissbereit agieren. Ein gewisser Prozentsatz an Kritikern jedoch wird unverrückbar bei seiner Haltung bleiben. Dieser harte Kern lässt sich häufig daran erkennen, dass er sogenannten

polymorphen Widerstand leistet. Jedes Sachargument wird negiert. Je nach Situation ist das Projekt aus Sicht solcher Gegner wegen seiner Unwirtschaftlichkeit oder der Profitorientierung des Projektentwicklers abzulehnen. Polymorphen Widerstand frühzeitig zu identifizieren ist für den Projekterfolg essentiell.

---

## VDI setzt Maßstäbe zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Aufgrund der Vielzahl in der Bundesrepublik umstritten diskutierter Großprojekte begann auch der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) sich mit der gesellschaftspolitischen Dimension der Kommunikation von Infrastrukturprojekten zu beschäftigen. Zeitgleich mit der Projektentwicklung der Trianel Wasserspeicherkraftwerksprojekte erarbeitete der VDI die VDI-Richtlinie 7000, die im Herbst 2013 als Gründruck erschienen ist (vgl. VDI 2013, siehe hierzu auch den Beitrag von Brettschneider in diesem Band). Diese Richtlinie entstand im intensiven Diskurs zwischen Vorhabenträgern wie Trianel, Stakeholdern wie dem BUND und dem VDI. Dabei hat die Praxis aus der Trianel-Projektentwicklung Wasserspeicherkraftwerke die Richtlinie ebenso beeinflusst, wie die Zwischenentwürfe der Richtlinie die Projektentwicklung selbst.

Die VDI-Richtlinie wird Maßstäbe für Projektentwickler setzen. Auf knapp 70 Seiten wird anschaulich erläutert, wie eine erfolgreiche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung aussehen kann.

Nach Ansicht des VDI stehen Organisationen unter „einem wachsenden kommunikativen Handlungsdruck, wenn sie öffentlich relevante Industrie- oder Infrastrukturprojekte durchführen wollen“ (VDI 2013). Häufig würden Konflikte mit Anspruchsgruppen erst im Rahmen von Genehmigungsverfahren sichtbar. In diesem Fall sind seitens der Vorhabenträger allerdings bereits umfangreiche Ressourcen verbraucht worden.

Für kleine und mittlere Unternehmen können solche Konflikte zu Fehlinvestitionen mit gravierenden Auswirkungen führen. Die VDI-Richtlinie will zur Lösung dieser Problematik entscheidend beitragen.

Eine frühzeitige und systematische Beteiligung der Öffentlichkeit dient dabei fünf Zielen:

- *Aufbau des Vertrauens in Akteure und Prozesse*
- *Risikominderung für die Vorhabenträger*

- *Verbesserung der Planungsprozesse und -ergebnisse*
- *Entlastung der Genehmigungsverfahren*
- *Aktive Steuerung des Prozesses*

Die operative Umsetzung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung teilt die Richtlinie in vier Phasen:

- Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen
- Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen
- Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen
- Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten

Der VDI geht jedoch über die rein technische Abwicklung hinaus. Die Richtlinie formuliert zehn Gebote für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung, deren konsequente Anwendung „der Schlüssel für Vertrauen zwischen den Akteuren“ (VDI 2013) ist. Aufgrund der Bedeutung dieser Grundsätze werden Sie hier ungekürzt veröffentlicht.

#### 1. **Frühzeitigkeit**

Das Konzept der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung kann dann am erfolgreichsten greifen, wenn die Aktivitäten deutlich *vor* den gesetzlich geregelten Planungs- und Genehmigungsverfahren angesetzt werden. Hier bestehen die größten Handlungsspielräume, die Organisationen nutzen sollten.

#### 2. **Transparenz**

Zielsetzung, Interessen, die Auswahl von Methoden, Maßnahmen und Akteuren, verschiedene Phasen des Projektes sowie die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nachvollziehbar und verständlich zu begründen und leicht zugänglich zu dokumentieren. Interessierte sollten darauf aufmerksam gemacht werden, wie ihre Fragen und Anliegen behandelt wurden. Falls erforderlich, ist die Vertraulichkeit von Informationen zu beachten.

#### 3. **Klarheit**

Wichtig ist eine klare, gut verständliche Sprache, die auf die spezifischen Anforderungen der Zielgruppen eingeht. Robustes Wissen und noch bestehende Wissenslücken bzw. Unsicherheiten sollten klar voneinander abgegrenzt werden. Klarheit bezieht sich auch auf den organisatorischen Rahmen, die Zuständigkeiten, Aufgabenteilung und die Spielregeln während des Prozesses, auf die Fragestellung, die erwartbaren Ziele und Ergebnisse sowie die Grenzen des Prozesses.

#### 4. **Glaubwürdigkeit**

Zentrale Elemente sind die Authentizität und die Aufrichtigkeit der handelnden Akteure. Auch hier ist die Begründung von Interessen oder Erwartungen



der Schlüssel für einen dauerhaften Erfolg. Bereitgestellte Informationen müssen wahr, genau und substanziell sein und dürfen nicht in die Irre führen. Informationen und Daten müssen mithilfe von anerkannten und reproduzierbaren Methoden und Kennzahlen erarbeitet werden.

#### 5. **Handlungsspielräume**

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung baut auf dem Willen und der Bereitschaft auf, gemeinsam etwas gestalten zu wollen, entsprechende Handlungsspielräume zu schaffen, nach gemeinsam tragbaren Alternativen zu suchen und diese später auch umzusetzen. Diese Handlungsspielräume und ggf. ihre Grenzen sind im Vorfeld von Verfahren der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Organisation auszuloten und im Prozess kontinuierlich zu überprüfen, um angemessen auf Entwicklungen reagieren zu können. Wichtig ist auch, dass die Organisationen so vertreten werden, dass aufgrund der bestehenden Handlungsspielräume Entscheidungen getroffen werden können.

#### 6. **Offenheit**

Um Anregungen aus dem Prozess der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung aufnehmen zu können, braucht es eine grundlegende Flexibilität und Toleranz der handelnden Personen gegenüber anderen Vorschlägen, Werthaltungen und Äußerungsformen und eine prinzipielle Bereitschaft zur Reflexion und zur Anpassung der eigenen Strategien und Maßnahmen. Dialoge brauchen eine Offenheit des Ergebnisses im Rahmen der im Idealfall gemeinsam festgelegten Zielsetzung.

#### 7. **Angemessenheit**

Anliegen oder Vorschläge sind vor dem Hintergrund des gesetzlichen Rahmens, von Selbstverpflichtungen, von zu berücksichtigenden Interessen, Ressourcen und zu erwartenden Chancen und Risiken sorgfältig zu prüfen. Die Methoden und Ergebnisse dieser Prüfung sind selbst zum Gegenstand des Dialogs zu machen. Ebenso steht die Angemessenheit von Kommunikationsmustern und Verhaltensweisen auf dem Prüfstand.

#### 8. **Respekt**

Eine grundlegende Wertschätzung gegenüber anders Denkenden, deren Werten und Kommunikationsmustern ist eine wichtige Basis für alle Beteiligungsverfahren. Dies gilt insbesondere im Konfliktfall. Respekt schließt die prinzipielle Anerkennung des Anderen ohne Absichten zur Instrumentalisierung mit ein.

#### 9. **Kontinuität**

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung baut immer auf einer Geschichte von Ereignissen auf, auf Beziehungen und Erfahrungen mit Akteuren und Prozessen. Um die Komplexität dieser Entscheidungsgrundlagen zu reduzieren, emp-

fieht sich eine möglichst hohe Kontinuität von Personen. Kontinuität schließt dann die Verlässlichkeit der Akteure mit ein, die hier gelisteten Grundsätze anzuwenden, fortlaufend an der Verbesserung der Prozesse mitzuwirken und Verhaltensweisen im Sinne der Grundsätze anzupassen.

#### 10. **Persönliche Verantwortung**

Akteure können nur dann als authentisch wahrgenommen werden, wenn sie persönlich Verantwortung für die Maßnahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung übernehmen. Jedes Projekt braucht deshalb einen Kopf, der als Repräsentant des Vorhabens dient und der Öffentlichkeit als Ansprechpartner zur Verfügung steht. Die Person sollte über ausreichende Seniorität verfügen, um Entscheidungen zu treffen bzw. durchzusetzen und Verlässlichkeit beweisen, indem er oder sie dem Projekt über einen langen Zeitraum vorsteht.

Die VDI-Richtlinie macht deutlich: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der Projektentwicklung weder ein Appendix noch eine PR-Maßnahme, sondern ein ernsthafter Dialog auf Augenhöhe. Hierzu bedarf es seitens des Unternehmens einer Prozessstruktur mit einem definierten Mandat und einem konkreten Erwartungsmanagement. Mithin funktionieren Beteiligungsverfahren nicht als sich selbst organisierende Prozesse. Denn bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox zu erkennen: Zu Beginn der Planungsphase ist das Interesse in der breiten Öffentlichkeit sehr gering, gleichwohl sich hier noch die besten Mitgestaltungsmöglichkeiten böten. Schreitet jedoch die Planung voran, so dass das Vorhaben in seinen Dimensionen und Auswirkungen fasslicher wird, wachsen auch Interesse und Mitwirkungswille der Menschen. Nur ist dann der Gestaltungsspielraum bereits geschrumpft.

Ist das Projekt frühzeitig und umfassend kommuniziert, mag immer noch mancher fragen: Und nun? Als Antwort hierauf möchte ich zusammenfassend Alfred Herrhausen zitieren: „Wir müssen das, was wir denken, sagen. Wir müssen das, was wir sagen, tun. Wir müssen das, was wir tun, dann auch sein“ (Alfred Herrhausen Gesellschaft o. J.).

---

## Literatur

- Alfred Herrhausen Gesellschaft. (o. J.). Alfred Herrhausen. Vita. <http://www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de/28.html>. Zugegriffen: 2. April 2014.
- Reinmuth, M. (2006). *Vertrauen schaffen durch glaubwürdige Unternehmenskommunikation. Von Geschäftsberichten und den Möglichkeiten und Grenzen einer angemessenen Sprache*. Unveröffentlichte Dissertation, Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf.

- Verein Deutscher Ingenieure [VDI]. (2013). Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Entwurf Richtlinie VDI 7000. [http://www.vdi.de/uploads/tx\\_vdirili/pdf/2069987.pdf](http://www.vdi.de/uploads/tx_vdirili/pdf/2069987.pdf). Zugegriffen: 2. April 2014.
- Watzlawick, P., Beavin, J. H., & Jackson, D. D. (2000). *Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien* (10., unveränd. Aufl.). Bern: Huber.

**Elmar Thyen** Jg. 1965, geb. in Münster, studierte in Dortmund Journalistik und Raumplanung. Ehrenamtlich war er als Sprecher von Umweltverbänden aktiv. Thyen volontierte bei den Ruhr-Nachrichten und arbeitete anschließend als Reporter im Bereich Hörfunk und Fernsehen für den Westdeutschen Rundfunk und weitere ARD-Anstalten. Ab 1991 arbeitete Thyen beim NRW-Regionalsender Antenne Unna, den er ab 1997 als Chefredakteur leitete. 2009 wechselte der Journalist auf die Position des Leiters Unternehmenskommunikation und Energiepolitik der Trianel GmbH. Das Aachener Unternehmen ist Europas führendes Stadtwerknetzwerk. Als Energiehandelsunternehmen gegründet, entwickelt Trianel heute auch Großkraftwerke.

---

# Bürger wollen nicht Projekte verhindern, sondern konstruktiv daran mitwirken

## Gespräch mit Ursula Theiler

*Frau Dr. Theiler, Sie sind Sprecherin der Bürgerinitiative „pro Kanallandschaft Kleinmachnower Schleuse“. Was sagen Sie dazu, dass das Thema Bürgerbeteiligung und Akzeptanz plötzlich so viele bewegt? Erleben wir gerade eine neue gesellschaftliche Mode?*

Dr. Ursula Theiler: Nein, eine Modeerscheinung ist das nicht. Dahinter steht ein deutlich gewachsenes Bewusstsein der Bürger. Sie wollen darüber mitentscheiden, wie ihr Umfeld gestaltet wird. Das betrifft zunächst einmal alle Bereiche und alle Schichten der Gesellschaft. Wenn wir Akzeptanzdebatten jetzt vor allem im Infrastrukturbereich erleben, liegt das daran, dass sich die Menschen gerade hier oft vor vollendete Tatsachen gestellt sehen. Viele Projekte sind vorentschieden, bevor überhaupt eine Bürgerbeteiligung einsetzt. In dem Maße, wie sich das immer weiter fortsetzt und die Betroffenen sich zunehmend weniger gehört fühlen sich, artikuliert sich Bürgerwille dann eben auch außerhalb der vorgegebenen Wege. Dabei wollen die Bürger ja nicht generell ein Projekt verhindern – sie wollen aus persönlicher Betroffenheit konstruktiv daran mitgestalten, um die für sie zu erwartenden Nachteile zu minimieren. Viele Debatten ließen sich entschärfen, wenn die Menschen von vornherein in bestimmte Vorhaben von öffentlicher Tragweite einbezogen wären.

---

U. Theiler (✉)  
Kleinmachnow, Deutschland  
E-Mail: theiler@schleusenprotest.de

*Was schlagen Sie aus Sicht der Bürgerschaft vor?*

Wir brauchen mehr Klarheit und Transparenz über die Auswirkungen geplanter Infrastrukturprojekte für die Bürger von Anfang an, mehr Offenheit für eine engagierte Bürgerbeteiligung, sowie eine ehrliche Einsicht bei den Verantwortlichen, dass dieses Einbinden früher als bisher einsetzen muss. Doch nicht selten hat eine Verwaltung Angst, dass ihr jetzt jemand in die Akten schaut. Oder eine Behörde, die jahrelang intern geplant und vorbereitet hat, will ihr Projekt einfach nicht mehr gefährden, indem sie es öffentlich zur Debatte stellt. Allenfalls ist man bereit, noch marginale Anpassungen vorzunehmen. So erleben wir dann nicht selten ein rein taktisch motiviertes Abfragen der Bürgermeinung. Das sind klare Alibiveranstaltungen! Oder man bekommt als Bürgerinitiative vier Wochen Zeit, mehrere Dutzend Aktenordner einzusehen, an denen Fachleute zuvor jahrelang gearbeitet haben. Damit schafft man jedoch keine Akzeptanz. Die Verwaltung wie auch alle anderen Vorhabenträger müssen sich selbst als Pflicht auferlegen, alle Planungsinformationen frühzeitig offenzulegen und die Bürger von Anfang an in die verschiedenen Planungsstufen einzubeziehen. Im Grunde benötigen wir die Institutionalisierung eines aktiven Informationsmanagements, das die Vorhabenträger verpflichtet, auf Einwände Betroffener einzugehen.

*Sie fordern also einen Verzicht auf taktisch motiviertes Abfragen von Bürgermeinungen oder Alibiaktivitäten. Wie soll ein faires Verfahren, ein Verfahren wie Sie sagen „auf Augenhöhe“ aussehen?*

Hierzu muss zunächst in der Politik ein Wertewandel einsetzen und ein neues Rollenbild entstehen, weg vom Berufspolitiker zurück zum Volksvertreter, um fortschreitender Politikverdrossenheit und dem Glaubwürdigkeitsverlust staatlicher Entscheidungen entgegenzuwirken.

Politiker müssen als Handlungsbeauftragte der Bürger wiedererkennbar sein. Leider herrscht vielerorts der Eindruck vor, dass Politiker nicht vorrangig dem Willen der Bürger dienen und Bürgerinteressen umsetzen, sondern dass Infrastrukturprojekte zuerst den wirtschaftlichen Interessen einiger weniger dienen. Und wo erst einmal dieses Empfinden entsteht, sind Konflikte programmiert. Treten diese Kontroversen dann auf, lassen sie sich durch die Behörden im Nachhinein auch nicht mehr lösen. Bürgerbeteiligung muss also tatsächlich gewollt sein und insofern, wie gesagt, institutionalisiert werden. Noch liegt es zumeist im Ermessen einer Verwaltung, ob sie Betroffene an dem Verfahren beteiligt. Das Misstrauen der Bürger gegenüber den Planungsträgern lässt sich so nicht ausräumen, schon gar nicht Akzeptanz gewinnen.

*Was schlagen Sie diesbezüglich vor?*

Um frühzeitig Akzeptanz herstellen zu können, halte ich eine grundsätzlich verbesserte Bürgerbeteiligung für unverzichtbar. Bürgerbeteiligung darf nicht länger nur Ermessenssache der Vorhabenträger sein, sondern muss von Anfang an in den Verfahren verankert werden. Das heißt, Verwaltung und Politik müssen bereit sein, Macht an die Bürger abzugeben. Noch fehlen verbindliche Regeln für diese Teilhabe an Entscheidungen zu Projekten im öffentlichen Raum. Hierzu gehören eine frühestmögliche Einbindung der Betroffenen in die Planung sowie eine ergebnisoffene Diskussion, sowie eine Einbeziehung der Bürger während der gesamten Projektlaufzeit. Am Projektanfang muss eine umfassende Prüfung aller denkbaren Varianten stehen – auf Basis objektiver Kriterien und umfassender Begründungen. Selbst eine Nullvariante, also die Nichtumsetzung eines Vorhabens, darf nicht von vornherein ausscheiden. Auf gar keinen Fall darf ein Plan bereits unumstößlich feststehen, wenn man die Bürger erstmals einbezieht.

*Und wenn ein Vorhabenträger hierbei „mauert“, etwa wichtige Details unterschlägt oder seinen Informationspflichten nicht ausreichend nachkommt?*

Um mehr Akzeptanz zu erlangen, sollten über das gesamte Verfahren Kontrollmechanismen installiert werden. Darüber muss dann eine unabhängige Stelle wachen. Und es hat dann auch wehzutun, wenn sich zeigt, dass wichtige Informationen zurückgehalten wurden – etwa über Sanktionen oder Eskalationsprozeduren. Sind die verschwiegenen Fakten von erheblicher Relevanz für das Projekt, muss man es auch stoppen oder entsprechend ändern können. Hier spielt auch die Notwendigkeit hinein, dass sich der Vorhabenträger nicht hinter Fachausdrücken versteckt, sondern die Bürger in verständlicher Weise über das Projekt informiert. Oft werden die Mitglieder von Bürgerinitiativen, da sie meist fachfremd sind, von Verwaltungswegen, amtlichen Vorschriften und Fachbegriffen geradezu erschlagen.

*Nun sind große Infrastrukturvorhaben meist auch anspruchsvolle ingenieurtechnische Planwerke. Da lässt sich nicht immer alles ins Alltagsdeutsch übersetzen.*

Was aber deren Auswirkungen betrifft, sollte es schon möglich sein. Sinnvoll wären daneben auch Ombudsleute oder Berater, an die sich Bürger mit ihren Fragen wenden können bzw. die deren Interessen in einzelnen Projekten vertreten. Das ließe sich auf verschiedene Weisen realisieren, zum Beispiel wäre die Einbeziehung der Verbraucherzentralen als allgemein bekannte Anlaufstelle denkbar. Außerdem können sich Bürger auch in erstaunlich schneller Zeit Fachwissen aneignen. Ich

musste mich auch sehr fix und gründlich z. B. mit Wasserstraßenklassifikationen oder europäischen Richtlinien für die Binnenschifffahrt auseinandersetzen. Wichtig ist, dass eine Symmetrie zwischen Bürgern und Vorhabenträgern hergestellt wird und ein Dialog auf Augenhöhe möglich ist. Jene, die von einem geplanten Projekt betroffen sind, sollten grundsätzlich in die Lage versetzt werden, rechtzeitig und umfassend dazu Stellung nehmen und sich einzubringen zu können.

*Und dazu brauchen sie eine angemessene Zeit, um sich über das Projekt zu informieren und eine Meinung zu bilden?*

Ja. Die jetzigen Reaktionszeiten für Information und Einsichtnahme sind viel zu kurz und kommen vor allem wesentlich zu spät. Zu dem Zeitpunkt, wenn Bürger informiert werden, haben auf der Seite der Behörden Fachleute oft jahrelang den dem Projekt gearbeitet. Auf Seiten der Bürger engagieren sich dagegen meist fachfremde Menschen in ihrer Freizeit, die sich erst einarbeiten müssen – neben Beruf und familiären Verpflichtungen. Außerdem muss Betroffenheit erst entstehen; das Ausmaß der Betroffenheit durch ein Infrastrukturprojekt ist für die Bürger oft zunächst nicht abschätzbar und wird durch den Vorhabenträger auch eher heruntergespielt. Und danach braucht es einige Zeit, bis sich entsprechende Strukturen gebildet haben, innerhalb derer die Bürger ihre Interessen vertreten.

In den derzeitigen Verfahren halte ich zudem die jetzige Präklusionsregelung für fraglich. Diese sollte aufgehoben werden, also das Verfallen bestimmter Einspruchsfristen. Von den Betroffenen sollte nicht mehr verlangt werden als von den Vorhabenträgern: Diese dürfen später nachbessern, die Bürger nicht. Auch ein Betroffener muss zu einem späteren Zeitpunkt noch Einwände vorbringen können, wenn weitere relevante Informationen bekannt werden. Auch könnten Ausgleichsmaßnahmen und Entschädigungen einen wesentlichen Beitrag leisten, um mehr Akzeptanz für ein Projekt zu erreichen.

*Wie meinen Sie das? Lässt sich Akzeptanz auch aushandeln, quasi kaufen?*

Ich meine, dass man Nachteile leichter akzeptiert, wenn dafür kompensierende Maßnahmen umgesetzt werden, die der Bevölkerung an anderer Stelle einen Zusatznutzen liefern. Durch Infrastrukturprojekte erleidet eine Region u. U. einen erheblichen Standortnachteil, beispielsweise durch neue Stromtrassen oder neue Flugrouten. Die Bürger haben diesen Nachteil nicht gewollt, müssen ihn aber in Kauf nehmen und erleiden dadurch evtl. erhebliche Einschränkungen oder Einbußen, z. B. Lärmbelastungen oder auch finanzielle Nachteile (bspw. Verluste der Grundstücks- und Immobilienwerte). Versucht man, diese Nachteile durch neue

Standortvorteile aufzuwiegen, kann u. U. Akzeptanz für das Projekt erhöht werden. Beispielsweise könnte die Akzeptanz für ein umstrittenes Straßenprojekt erhöht werden, wenn gleichzeitig ein lange gewünschter Radweg gebaut wird. Es ist im Grunde nichts anderes als bei Vorhaben in der Natur: Rodet oder versiegelt ein Investor ein Stück Landschaft, ist er gesetzlich verpflichtet, Ausgleichsmaßnahmen dafür zu leisten.

*All das wird Zeit kosten, aber auch Geld und personelle Ressourcen. Bewusst zweideutig gefragt: Rechnet es sich am Ende auch für den Projektträger?*

Eine höhere Akzeptanz von Planungsvorhaben kann zu einer schnelleren Umsetzung von Projekten und zu geringeren Kosten führen, da sich die Vorhaben ohne oder mit weniger Widerständen vor Ort schneller und mit mehr Planungssicherheit umsetzen lassen und sich der kalkulierte Nutzen dadurch schneller realisieren lässt. Zeitige Bürgerbeteiligung hilft auch, Alternativen auszuloten, etwa Trassenführungen, mit denen alle leben können und auf die die Planer nur nicht kamen, da ihnen die Vor-Ort-Kenntnis fehlt und damit das Empfinden für Betroffenheiten. Nicht zuletzt können durch Akzeptanz der Projekte teure Gerichtsverfahren vermieden werden, die oft gerade gegen Ende der Verfahren weitere zeitliche Verzögerungen und Umsetzungsunsicherheiten mit sich bringen. Insofern kann durch höhere Akzeptanz Geld gespart und ein Projekt schneller und erfolgreicher umgesetzt werden.

Es ist also nicht nur eine Frage des guten Tons, wenn eine Behörde sehr früh und sehr offen die Bürger in Verfahren und Planungen einbezieht. Also: Bürger frühzeitig einbinden, mögliche Betroffenheiten ermitteln und dann gemeinsam nach Lösungen suchen, statt sich schon vorher auf eine bestimmte Variante festzulegen, die dann womöglich kippt und damit deutlich höhere Kosten verursacht.

Was die Ombudsstellen betrifft, sollten sie von vornherein in die Gesamtkosten eines Projekts einfließen. Das wäre durchaus denkbar und wird in anderen Bereichen ähnlich gehandhabt. Beispielsweise trägt im privaten Bereich bei einer Scheidung ja auch der Hauptverdiener meist die Anwalts honorare beider Seiten.

Zudem meine ich, dass allein der Vorhabenträger für den Erfolg des Projektes verantwortlich sein muss, was zwingend auch einschließt, Akzeptanz hierfür bei der Bevölkerung herzustellen sowie Projektkosten und Umsetzungszeit überschaubar zu halten. Das liefert auch der Verwaltung Anreize, das Projekt im Miteinander mit den Bürgern möglichst schnell und effizient umzusetzen. Hierzu zähle ich dann auch eine vereinfachte Anfechtbarkeit von Projekten, falls neue relevante Informationen bekannt werden oder sich die Rahmenbedingungen gravierend ändern – etwa bei sehr langem Planungsvorlauf. Dabei meine ich, sollten Projektlaufzeiten generell verkürzt werden.



*Die Verwaltung ist „Hüterin dieser Verfahren“. Sind aber die Behörden, die im Zuge allgegenwärtigen Ökonomisierens zunehmend als Kostenfaktor gesehen und „zusammengespart“ werden, überhaupt noch in der Lage, diese Aufgaben rundum wahrzunehmen?*

Eine effiziente Umsetzung von Planungsprojekten wird gegen den Bürgerwillen zunehmend schwieriger werden. Akzeptanz bei den betroffenen Bürgern herzustellen, wird ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Infrastrukturprojekte werden.

Bei knappen Haushaltskassen muss eine strikte Priorisierung der Projekte nach ihrem Bedarf und ihrem geplanten Nutzen erfolgen. Für hoch priorisierte Projekte müssen ausreichende Ressourcen dann auch in der Verwaltung vorhanden sein. Knappe Kassen können kein Argument für den Verzicht auf eine effiziente Bürgerbeteiligung sein, zumal diese zu Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen beitragen kann.

Unser Land kann und sollte sich in Zukunft nur solche Projekte leisten, die sich im gesellschaftlichen Konsens gestalten lassen. Ich bin sicher, mit der notwendigen Bereitschaft, aufeinander zuzugehen und dem Ausnutzen vorhandener Kreativität und Entscheidungsspielräume auf allen Seiten lassen sich Wege finden, um wirtschaftlichen Fortschritt und Wachstum einerseits und berechnigte Bürgerinteressen andererseits miteinander zu vereinbaren.

*Ein Wort zu Ihrer Bürgerinitiative. Sie haben ja unlängst erreicht, dass eine 190 m lange Schleuse in Kleinmachnow nicht gebaut wird. Haben Sie den Eindruck, dass sich nach solchen Erfolgen auch andere Bürger leichter in Akzeptanzdebatten einmischen – eben weil sie nun wissen, dass kritisches Einflussnehmen nicht chancenlos ist?*

Zunächst möchte ich anmerken, dass neben dem Einsatz unserer Bürgerinitiative viele verschiedene Faktoren und Mitstreiter zum Erfolg des Widerstands gegen den Großausbau der Kleinmachnower Schleuse geführt haben. – Ihrer Aussage würde ich nur bedingt zustimmen. Sicher ermutigt es manchen, sich einzubringen, wenn es positive Beispiele gibt und man merkt: Bürgerengagement lohnt sich. Aber letztlich spielen viele spezifische Dinge eine Rolle. Es geht stets um eine konkrete Sache und darum, inwiefern jemand selbst hiervon betroffen ist. Man macht es nicht, weil es schick ist, Protest zu veranstalten. Denn die Arbeit in einer Bürgerinitiative kostet immens viel Energie, Nerven und Kraft, oft mit dem Eindruck, einen aussichtslosen Kampf zu führen. Oft gerät das zu einem zweiten Job, den man am Feierabend oder am Wochenende macht – zu Lasten der Familie und der eigenen Erholung. Wer sich das auflädt, wer Demos organisiert, Pressemeldun-

gen schreibt, Internetseiten betreut, Flyer entwirft, verteilt, Plakate klebt und sich auch bei minus 10 Grad die Beine am Infostand in den Bauch steht oder von Tür zu Tür zieht, um Unterschriften zu sammeln, der muss schon einen sehr starken Anreiz hierfür haben, dazu ein zähes Durchhaltevermögen und eine hohe Frustrationsgrenze. Und dies rührt einzig aus der eigenen Betroffenheit.

*Ist die eigene Betroffenheit nicht auch bei Themen gegeben, die sich nicht direkt vor der eigenen Haustür abspielen? Ist bürgerschaftliches Engagement nicht gerade bei wirtschaftspolitischen Grundsatzfragen gefragt, die dann ja die vielen Einzelprojekte erst nach sich ziehen?*

Bürgerschaftliches Engagement entsteht aus persönlicher Betroffenheit. Werden die Bedenken der von einem konkreten Projekt Betroffenen in den Planungsverfahren nicht angemessen berücksichtigt, manifestiert sich der Bürgerwille außerhalb der Verfahrenswege. Insofern ist bürgerschaftliches Engagement immer sehr individuell und einzelfallbezogen. Abzugrenzen hiervon ist ein grundsätzliches politisches Interesse und Engagement in unserem politischen Parteiensystem, wobei das eine das andere nicht zwingend nach sich zieht.

*Dies führt dazu, dass man den „Aufhänger“ eines Einzelprojekts nutzt, um grundsätzliche Fragen zu klären. Dafür eignet sich oft das Projekt nicht, auch die Verfahren sind dafür nicht ausgelegt und die erhofften Entscheidungen liegen außerhalb der Kompetenz der Projektverantwortlichen!*

Die aus umstrittenen Infrastrukturprojekten jüngst gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sollten zeitnah genutzt werden, um Bürgerinteressen besser gesetzlich zu verankern und überfällige Reformen unseres Planungsrechts umzusetzen. Das öffentliche Interesse an diesen Fragestellungen ist vorhanden.

*Wie kann können diese Grundsatzfragen mehr in den Blickpunkt der Bürgerinnen und Bürger gerückt werden?*

Eine breite öffentliche Diskussion zu einzelnen Grundsatzfragen anzustoßen und mit Bürgerinnen und Bürgern dazu in Dialog zu treten, ist Aufgabe unserer politischen Entscheidungsträger. Dabei müssen ein echtes Interesse und die Bereitschaft zu Veränderungen erkennbar sein.

**Dr. Ursula Theiler** studierte Wirtschaftsmathematik an der Universität Ulm und war in verschiedenen Großbanken tätig. Sie promovierte im Bereich Gesamtbank-/ Risikosteuerung an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Frau Dr. Theiler ist Geschäftsführerin des Unternehmens Risk Training, einem Schulungs- und Beratungsunternehmen im Bereich Risiko- und Bankmanagement. Neben ihrer beruflichen Tätigkeit ist Frau Dr. Theiler seit Anfang 2010 Sprecherin der Bürgerinitiative „Pro Kanallandschaft Kleinmachnower Schleuse“. Für ihr bürgerschaftliches Engagement wurde sie 2011 mit dem Umweltpreis des Landes Brandenburg geehrt.

---

# NOlympia – Warum Deutschland keine Olympischen Winterspiele bekommt

## Lehren aus einer Akzeptanzverweigerung in München und im Bayerischen Oberland

Gernot Brauer

---

### Die Fakten

Im Herbst 2013 nahmen die bayerische Landeshauptstadt München, die Markgemeinde Garmisch-Partenkirchen und die beiden Landkreise Traunstein mit dem Wintersportort Ruhpolding und Berchtesgadener Land mit regelmäßigen Rodel- und Bob-Wettbewerben am Königssee einen neuerlichen Anlauf für die Austragung Olympischer Winterspiele in Oberbayern. Vorausgegangen war 2011 eine beim IOC erfolgreich abgelieferte, dann aber drastisch durchgefallene Bewerbung für 2018. Klug geworden aus langen, zähen Debatten während der ersten Bewerbungsphase besonders in Garmisch-Partenkirchen und gewarnt durch Gegenwind auch aus München beschlossen die Organisatoren, am 10. November 2013 1,3 Mio. Bürger aller vier Gebietskörperschaften über die Bewerbung für 2022 entscheiden zu lassen. Befürworter und Gegner führten einen intensiven Wahlkampf. Für die Spiele in München und im Oberland warb ein Bündnis aus Sport, Politik und Wirtschaft, darunter die Münchener Verkehrsbetriebe, der FC Bayern, Sky Deutschland und sogar die Innungen der Metzger und Friseure. Zu den Gegnern gehörten die Partei Bündnis 90/Die Grünen, der Bund Umwelt und Naturschutz (BUND), die Naturfreunde, der Deutsche Alpenverein und die globalisierungskritische NGO attac. Organisiert waren beide Seiten in Vereinen: OlympiJa und NOlympia (vgl. o. V. 2013a).

---

G. Brauer (✉)  
München, Deutschland  
E-Mail: brauermuc@aol.com

Bürgerentscheide, zu denen die vier Gebietskörperschaften wegen der Bewerbung für 2022 aufriefen, gehören speziell in Bayern inzwischen zum gewohnten politischen Bild. In der Regel fußen sie auf Bürgerbegehren. Die öffentliche Hand hat, wenn sie Abstimmungsunterlagen verschickt, den zur Entscheidung aufgerufenen Bürgern die wesentlichen Argumente des Bürgerbegehrens mitzuteilen und stellt diesen Aussagen ebenso regelmäßig gegenteilige Aussagen der Regierung oder der Kommune gegenüber, so dass die abstimmenden Bürger Pro und Contra aufbereitet dargestellt bekommen.

Anders verhält es sich jedoch bei einem Ratsbegehren. Setzt ein Stadt- oder Gemeinderat ein solches an, dann überlässt er eine Entscheidung, die er sonst selbst trifft, den Bürgern. So wie die kommunale Verwaltung ihrem Stadt-, Kreis- oder Gemeindeparlament zu Ratsentscheidungen normalerweise eine Beschlussempfehlung liefert und die Zustimmung beantragt, während sie keineswegs zugleich auch eine konträre Ablehnungsempfehlung gibt, so wird auch bei einem Ratsbegehren eine Beschlussempfehlung der Stadt oder der Gemeinde veröffentlicht, in dem die Bürger die nach Ansicht des Rats nötigen Hintergrundinformationen erhalten. Entsprechend hatte der Münchner Stadtrat den Bürgern der bayerischen Landeshauptstadt erläutert, warum er ihnen zur Olympiabewerbung 2022 ein Ja empfahl.

Die Gegner kritisierten dies angesichts früherer Bürgerentscheide auf der Basis von Bürgerbegehren mit dazu nötigen Pro- und Contra-Informationen als einseitig und schürten damit in der zur Entscheidung aufgerufenen Bevölkerung Skepsis. Die rechtlich zwar einwandfreie, aber eben einseitige Begleitinformation der Stadt zum Ratsbegehren wurde von den Gegnern als politisch verfehlt auf die Hörner genommen. Das war prompt zu hören und im Web auch zu lesen: „Der Gipfel städtischer Indoktrination war die aufdringliche Beilage eines Olympia-Bewerbungs-Prospekts zu den Wahlbenachrichtigungen nebst ausführlicher Darstellung des Stadtratsbeschlusses von SPD und CSU. Zuviel kann eben auch genau das Gegenteil bewirken. Übertölpeln und zuschießen lässt sich niemand gern. Die Finanzkräftigen haben es deutlich übertrieben. Die Wirksamkeit von Werbung findet dort ihre wohlverdiente Grenze, wo sie nur noch nervt. Denn etwas wurde vergessen: Die Bayern sind zwar sehr von sich überzeugt und nicht gerade Weltmeister in Bescheidenheit, aber sie genügen sich vollauf. Sie brauchen kein Olympia-Spektakel zur Selbstdarstellung außer der Wiesen“ (Blaschka 2013).

Die Olympia-Gegner sahen dem Bürgerentscheid für oder gegen eine Münchner Bewerbung um die Winterspiele 2022 mit relativ großer Zuversicht entgegen: „Wir sind natürlich sehr optimistisch. Wir sind im Vergleich zum letzten Mal sehr gewachsen“, betonte die grüne Münchner „NOlympia“-Sprecherin Katharina Schulze

(o. V. 2013). Ihre Partei Bündnis 90/Die Grünen hatte zuerst im Stadtverband München, dann im Landesverband und schließlich auch auf Bundesebene auf ihrem Parteitag 2010 in Freiburg ein Votum gegen eine Olympiabewerbung beschlossen. Zugleich war das NOlympia-Netzwerk schnell gewachsen – „und wird sich auch nicht auflösen. Wir bleiben weiter dran, um für demokratische und transparentere Strukturen im Sport zu kämpfen!“ (Schulze 2013).

Trotzdem war allgemein eine leichte Mehrheit der Bevölkerung *für* eine Bewerbung erwartet worden, hatten sich doch zahlreiche prominente Sportler öffentlich für ein Ja ausgesprochen. In den Augen der Kritiker hatte sich das allerdings eher kontraproduktiv ausgewirkt: „Die Befürworter (Beckenbauer, Hoeneß, Uschi Glas und all die vielen Jasager) hatten ihren gesamten Propaganda-Apparat aufgebaut, ein Millionenbudget investiert, ganze Batterien von Plakatständern aufgestellt (gegen mickrige 250 [Plakatständer] der Gegner im gesamten Stadtgebiet), um die Botschaft ins Volk zu hämmern: Ja (zu den Knebelverträgen des IOC)! An Hausfassaden prangten überdimensionierte Werbebanner, etwa am Marienplatz vor dem Hugendubel [einer mehrstöckigen Buchhandlung direkt gegenüber dem Rathaus], wohl auch zur Selbst-Berauschung der Olympi-Ja-Fraktionen im Rathaus. Ein bisschen arg viel ‚Ja‘ für ziemlich viel Schmarrn“ (Blaschka 2013).

Wer die Werbebanner hinterfragte, kam zu einem relativ ernüchternden Urteil: „Die Faktenlage für den Bürgerentscheid ist dünn, die Verträge<sup>1</sup> werden nicht offengelegt, wichtige demokratische Regeln<sup>2</sup> – wie eine objektive<sup>3</sup> Information der Bevölkerung – wurden bereits gebrochen: mit den Wahlunterlagen wurde nur die Pro-Information verschickt. Über was soll die Bevölkerung eigentlich abstimmen? Über die ‚Katz im Sack‘“ (Hamberger et al. 2013).

Am 10. November 2013 entschieden die Bürger der Landeshauptstadt ebenso wie die in Garmisch-Partenkirchen und in den beiden Landkreisen Traunstein und Berchtesgadener Land. In allen vier Stimmbezirken sagten sie zur Bewerbung um die Olympischen Winterspiele 2022 mehrheitlich Nein. Zwar war die Wahlbeteiligung in München mit 29 % niedrig; in Traunstein lag sie aber bei 40 und in Garmisch-Partenkirchen sogar bei 55 %. Überall siegten die Bewerbungs-Gegner: in München mit 52,1 %, in Garmisch-Partenkirchen mit 51,6 %, im Landkreis

---

<sup>1</sup> Gemeint waren die Verträge, die die Stadt und das IOC zu schließen hätten, in erster Linie der sogenannte *Host City* Vertrag, in dem die Stadt, die die Spiele ausrichten will, zahlreiche Verpflichtungen eingehen muss.

<sup>2</sup> Das Wort Regeln ist hier zulässig, auch wenn keine demokratische Vorschrift verletzt worden ist.

<sup>3</sup> Gemeint ist eine Pro- und Contra-Information. Dass die Darstellung der Befürworter aus deren Sicht nicht objektiv gewesen sei, kann nicht unterstellt werden.

Berchtesgaden mit 54% und im Landkreis Traunstein sogar mit 59,7% – „eine Klatsche, wie ich sie im Leben nie erwartet hätte, ein 0:4-Debakel“ (Skisprung-Olympiasieger Sven Hannawald zit. nach o. V. 2013, S. 1). Münchens Oberbürgermeister Christian Ude, der sich wie schon bei der Bewerbung für 2018 vehement für die Spiele in München und im bayerischen Oberland eingesetzt hatte, räumte eine „klare Niederlage“ (ebd.) ein, und das nicht nur für 2022, sondern auf unabsehbare Zeit.

---

## Die Gründe

Auch wenn Gegner der Bewerbung ein solches Ergebnis erhofft und erwartet hatten: Die Ausrichter des Bürgerentscheids hatten damit nicht gerechnet und suchten, als sich das Resultat abzeichnete, erst einmal nach Gründen. Für den Münchner Oberbürgermeister Christian Ude war die Entscheidung das Ergebnis einer, wie er sagte, „zunehmend kritischen Einstellung von Bevölkerungsteilen gegen Sport-Großereignisse“ (ebd.). Der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer zeigte sich überzeugt, „dass der Spitzensport vor allem durch Kommerz bestimmt“ (ebd.) werde. Bedauern klang da nicht mit. Nur der Chef des Deutschen Olympischen Sportbundes Michael Vesper sprach von einer „vertane[n] Chance“ und nannte das Resultat „sehr bitter für den deutschen Sport“ (ebd.). Dabei hatte Vesper noch wenige Wochen vor dem Bürgervotum „transparente Spiele“ (Effern 2013, S. 3) versprochen. Dazu hatte er einen achtseitigen Ethik-Code vorgestellt; und gemeinsam mit der Sportbeauftragten von *Transparency International* Sylvia Schenk hatte er versprochen, „dass das [der Ethik-Code] nicht ein wunderbares Papier wird, das in den Schubladen vergammelt“ (Effern 2013).

Das wird es nun doch, wenn auch aus unterschiedlichsten Gründen: weil die Gegner „Umweltzerstörungen fürchten, weil sie das IOC für eine zwielichtige Organisation halten, weil sie den Sinn der Großveranstaltung generell bezweifeln“ (Hutter und Staudinger 2013, S. 42). Die grüne NOlympia-Sprecherin Katharina Schulze sah sich in dieser Absage vollauf bestätigt: „Wir waren so stark, weil wir ein breites Bündnis aus unterschiedlichen Organisationen waren, die unterschiedliche Zielgruppen erreicht haben“ (ebd.). Die Ursachenanalyse der NOlympia-Fraktion war klar: „Der Hauptverantwortliche für die Niederlage sitzt im fernen Lausanne. Das Gebaren des IOC, die Knebelverträge, so sagte NOlympia-Sprecher Christian Hierneis, habe den Ausschlag gegeben“ (ebd.). Der Münchner Oberbürgermeister „bedauerte zutiefst“, dass die Münchner Bürger „Großereignisse neuer-

dings mit Orten wie Katar<sup>4</sup> und Sotschi<sup>5</sup> identifizieren“ (ebd.), die im öffentlichen Eindruck für Maßlosigkeit von Sportveranstaltungen stehen.

Dass die Entscheidung so ausfallen würde, hatte sich schon vor der Abstimmung angedeutet: „Zu undurchschaubar sind die Machenschaften des IOC auf der einen und zu erkennbar ist die Saturiertheit der Bürger<sup>6</sup> auf der anderen Seite“ (Matzig 2013, S. 2). Zugleich wurde aber klar, „dass die Ablehnung der Olympischen Spiele auch einen generellen Wandel kenntlich macht“ (ebd.). Von ihm ist nun zu sprechen.

---

## Die Hintergründe

### David und Goliath

Die Bewerbungsgegner sprachen von einem „Kampf wie ‚David gegen Goliath‘, den sie nach ihrer Überzeugung durch „viel ehrenamtliches Engagement, eine Sensibilisierung für die Probleme und die besseren Argumente gewonnen haben“ (Schulze 2013). Dieses „Dagegensein“ kommentierte der Journalist Gerd Matzig (2013) am Tag nach der Abstimmung in der Süddeutschen Zeitung, „ist in unserer Zeit viel virulenter und dominanter als das Dafürsein“ (S. 2).

„Wer hier David und wer Goliath ist“ (Matzig 2013), ließ sich im Wahlkampf um diese dritte Münchner Olympiabewerbung nach 1972 und 2018 leicht feststellen. „Goliath hat mit einer heftigen Maschinerie geworben, viel Geld in die Hand genommen und mit der Brechstange für seine Ziele gekämpft“, urteilte der Berchtesgadener Grünen-Chef Bernhard Zimmer (zit. nach Mühlfenzl 2013, S. 4). Goliath – also die Befürworter der Bewerbung – überschwemmte die Stadt München mit Wahlplakaten und hatte gegenüber dem dortigen Rathaus wie schon kurz erwähnt eine mehrere Stockwerke hohe Großleinwand mit einem Zustimmungs-Appell aufhängen lassen. In den Münchner S-Bahn-Zügen hatte Goliath eine Pro-Olympia-Durchsage verbreiten lassen: „Sehr geehrte Fahrgäste, wir bitten um Ihre Aufmerksamkeit. Die S-Bahn München unterstützt die Bewerbung um die Olym-

---

<sup>4</sup> In das Wüsten-Emirat Katar hat die FIFA die Fußballweltmeisterschaft 2022 vergeben. Den Ausschlag hierfür hat offenbar die Höhe der Summe gegeben, die Katar dafür aufgebracht hat.

<sup>5</sup> Den Olympischen Winterspielen 2014 im Schwarzmeer-Badeort Sotschi ging der Ruf voraus, diese vom russischen Staatspräsidenten Putin gewollten und geförderten Spiele hätten dort völlig unverhältnismäßige Eingriffe in die Natur erzeugt und würden zugleich die teuersten aller Olympischen Winterspiele.

<sup>6</sup> Auf diesen Gedanken gehen wir in Abschn. 3.6 näher ein.



pischen Spiele 2022. Der hierfür nötige Infrastrukturausbau sichert die Zukunft des öffentlichen Nahverkehrs in der Landeshauptstadt und ökologische Winterspiele 2022. Wir bitten daher um Ihre Unterstützung beim Bürgerentscheid am 10. November“ (zit. nach Pany 2013).<sup>7</sup> Aber das trieb Gegner nur auf Barrikaden: „Nicht einmal in der S-Bahn blieb man verschont von der Ja-Sagerei in gnadenlosen Lautsprecher-Durchsagen. Auf heftige Beschwerden hin musste dieser MVV-Monopol-Missbrauch schließlich eingestellt werden“ (Blaschka 2013).

David hingegen war personalisiert durch Ludwig Hartmann, einen Abgeordneten der Grünen im bayerischen Landtag und Gründer des Netzwerkes NOlympia. David konnte nur rund ein Zehntel der Ressourcen aufbringen, die die Befürworter eingesetzt hatten. Aber das focht die Kritiker der Bewerbung nicht an: „„Vielleicht hilft uns die Materialschlacht der Gegenseite sogar“, sagte NOlympia-Sprecher Hierneis. „Die Menschen wollen mit Argumenten überzeugt werden und nicht das Gefühl haben, Euphorie verordnet zu bekommen““ (Kemnitzer 2013). Die Skeptiker und Kritiker der Bewerbung wehrten sich jedoch nicht nur gegen diese Strategie einer Umarmung, sondern hatten auch gewichtige Contra-Argumente zu bieten.

## Städte- und Nationen-Geiselnahme

Wie ein roter Faden zog sich durch die Kritik an der geplanten Bewerbung „das schon heute als mafös erscheinende IOC und seine elende Praxis der Städte- und Nationen-Geiselnahme“ (Matzig 2013). Für die frühere Obfrau im Bundestags-Sportausschuss Viola von Cramon stand sehr bald fest: „Olympia wie es derzeit aufgeführt werde, habe mit der ursprünglichen Idee des Sports nichts mehr zu tun“ (zit. nach o. V. 2013), denn „Bedingungen wie vom Internationalen Olympischen Komitee (IOC) diktiert machten eine Bewerbung "demokratiethoretisch und steuerrechtlich unmöglich" (zit. nach o. V. 2013). Für die NOlympia-Sprecherin Katharina Schulze war „der Grundgedanke der schönen olympischen Idee schon lange verloren gegangen. Kommerz und Profit stehen im Vordergrund, der Mensch und der Sport sind nur noch Nebensache. Das haben die Menschen erkannt“ (Schulze 2013).

Und in der Tat: In Leserzuschriften an die Süddeutsche Zeitung hieß es beispielsweise: „Das IOC versucht in Umkehrung des Konnexitätsprinzips anzuschaf-

<sup>7</sup> „Wer den Kommentaren dazu in der Bahn oder im BR-Zündfunk [einer beliebten Sendung des Bayerischen Rundfunks für junge Hörer] zugehört hat, bzw. den Gegenstimmen, die sich ja schon bei der ersten gescheiterten Winterspiel-Bewerbung Münchens und Garmisch-Partenkirchens vor zwei Jahren deutlich bemerkbar machten“, setzte Pany (2013) hinzu, „der ahnte, warum die Pro-Olympia-Vertreter derart in die Tasten hauen mussten“ (Pany 2013).

fen und ausschließlich die Bürger zahlen zu lassen, selbst aber den Part des Kassierens zu übernehmen“ (o. V. 2013). In anderen Leserzuschriften an die SZ war von den „Geld-Macht-Menschen des IOC und anderer, die mächtig an solchen Spielen verdienen“ (o. V. 2013), die Rede und von einer „Blanko-Vollmacht für einen Vertrag, dessen Inhalt den Verantwortlichen aus Landratsamt, Gemeinde und Sport schon bekannt ist, der aber mir als ‚Unterzeichner‘ nicht mitgeteilt wird. Vor allem haben wir erkannt“ (o. V. 2013) schrieb ein anderer SZ-Leser aus dem bayerischen Oberland, „für wen dies eine Chance ist und wem nur die nachfolgenden Lasten bleiben“ (o. V. 2013).

Die Grünen-Politikerin Schulze gab darauf eine breit geteilte Antwort: Es handele sich um „Knebelverträge, bei denen die Risiken einseitig bei den Austragungsorten liegen“ (Schulze 2013). In einer Veranstaltung der grünen Landtagsfraktion im holzvertäfelten Wappensaal des Münchner Hofbräuhauses unter dem Titel „IOC kassiert – München zahlt’s“ ging es kurz vor dem Bürgerentscheid eineinhalb Stunden „nur um Zahlen, um das Geschäftsgebaren des IOC, um die Knebelverträge, eine deutliche Abfuhr an Gier und egozentrische IOC-Verträge“ (Rosner 2013). Von einer „unbegrenzt wachsenden Gigantomanie durch das IOC“ (Hamberger et al. 2013) war da die Rede und von „explodierenden Kosten für die Ausrichtung Olympischer Spiele“ (Hamberger et al. 2013). Feststehende, nicht verhandelbare Rahmenbedingungen nähmen den Ausrichterorten jede Selbstbestimmung. Deshalb gebe es, vor allem in demokratisch regierten Ländern, immer weniger Bewerber (vgl. Hamberger et al. 2013).<sup>8</sup> Das Votum der Bürger sei deshalb „keine Entscheidung gegen den Sport, sondern eine krachende Niederlage für das intransparente IOC“ (Hamberger et al. 2013).

Nicht alle Zwänge, die die Bewerbung erzeugt hätte, ließen sich allerdings eins zu eins dem IOC anlasten. Einige hatten zwar mit IOC-Vorgaben zu tun, fußten aber auf hieraus abgeleiteten Entscheidungen von Gemeinden, etwa in der Gemeinde Inzell im Landkreis Traunstein. Dort stimmten bei einer Wahlbeteiligung von mehr als 60 Prozent 68,68 Prozent aller Bürger, also mehr als zwei Drittel, gegen die Bewerbung, vor allem weil das Bewerbungskonzept vorsah, Deutschlands modernste, erst vor zwei Jahren fertiggestellte Eisschnelllaufhalle mit einem Fußboden auszulegen, damit dort Journalisten arbeiten könnten, während der olympische Eisschnelllauf in einer eigens zu errichtenden temporären Halle in

---

<sup>8</sup> Hamberger nannte es „nicht verwunderlich, dass sich – gerade in Zeiten des Klimawandels – nur noch schwer ein Ort für Olympische Winterspiele 2022 finden lässt. Nach den USA ist auch die Schweiz mit Graubünden nach einem Volksentscheid im März 2013 als Bewerber ausgestiegen. Und es folgte noch ein Ausstieg: Auch Barcelona sagte für 2022 ab. Die Bevölkerung Oslos entschied sich am 9.9.2013 mit knapper Mehrheit (53,5 %) für ‚Oslo 2022‘“ (Hamberger et al. 2013).

München ablaufen sollte, um dem IOC wie von ihm verlangt möglichst wenige Veranstaltungsorte anbieten zu müssen (vgl. Effern 2013b).

## **Sorge um die ökologische Nachhaltigkeit**

Die IOC-Kritik hatte auf der erwähnten Veranstaltung im Münchner Hofbräuhaus die Debatte beherrscht, bis eine Frau im Publikum sich meldete: Ihr fehle der Aspekt der Umweltzerstörung, „dazu hört man gar nichts“. „Wie aus der Pistole geschossen“, berichtete die taz, kamen daraufhin „die Argumente der Olympiagegner: die zu fällenden Bäume, versiegelte Flächen, neue Speicherseen, eine zehn Kilometer lange Loipe in Ruhpolding und, und, und“ (Kemnitzer 2013). Umweltschützer betonten in Gesprächen allerorten immer wieder, dass für diese Olympischen Spiele in München zweitausend Bäume gefällt werden müssten (vgl. Kemnitzer 2013).

In der „berechtigten Sorge um die ökologische Nachhaltigkeit“ (Matzig 2013, S. 2) handelte auch der Deutsche Alpenverein. Trotz seiner Überzeugung, Sport und Naturschutz gehörten zusammen (so DOSB-Generaldirektor Michael Vesper, zit. nach Effern 2013a), votierten auf gemeinsamen Antrag ausgerechnet seiner Sektionen München und Oberland seine Mitglieder mit einer 70-prozentigen Mehrheit gegen die Bewerbung (vgl. Effern 2013a). Erwartet worden war noch kurz zuvor ein „Ja, aber...“ Ein Antrag auf Verschärfung des nur einschränkenden „aber“ war jedoch gar nicht mehr zur vereinsinternen Abstimmung gestellt worden – so klar hatte sich ein Widerspruch zum erst 2012 verabschiedeten DAV-Leitbild gezeigt, das den Schutz der Alpen eindeutig in den Mittelpunkt stellt. Eine Olympiabewerbung galt damit als nicht mehr vereinbar (vgl. Effern 2013a). Diese Haltung bestätigte sich in Leserzuschriften an die SZ. Für einen Akademiker aus Landsberg am Lech etwa zeigte sich, „dass die Menschen ein ungebremses Wachstum, Kommerz und fortschreitende Umweltzerstörung langsam satt haben und ganz andere Prioritäten für eine gelingende Zukunft setzen“ (o. V. 2013, S. 17).

## **Übereventisiert und zugrundevermarktet**

„Unsere Städte sind schon längst übereventisiert und zugrundevermarktet“, hatte der SZ-Journalist Matzig (2013, S. 2) in seiner Rundum-Kritik als weiteren Minuspunkt festgestellt. Er bezog sich auf die wachsende Zahl kommerzieller „Events“ in unseren Städten, für die öffentliche Räume zunehmend ungeniert zeitweilig gesperrt werden und in nicht wenigen Fällen dann nur mehr gegen Eintritt zu-

gänglich sind. Solche durchaus großräumigen Sperrungen erlebt gerade München mit seinem weltweit größten Volksfest, dem Oktoberfest. Jedes Jahr werden die Bürger dazu von der größten Freifläche der Stadt, der Theresienwiese, für dessen Auf- und Abbau über ein Drittel des Jahres von bewachten Bauzäunen ausgesperrt. Für einen Teil dieses Festes, die „Oide Wiesn“ (Alte Wiesn), wird ein Euro Eintritt verlangt. Andere attraktive Innenstadtplätze werden ebenfalls immer öfter und länger von privaten<sup>9</sup> Veranstaltern angemietet und sind dann nur mit Eintrittskarte zugänglich. Der eigentlich öffentliche Raum wird so zunehmend privatisiert.

Dass Bahnhofshallen längst nicht mehr für jedermann zugänglich sind, sondern nur noch für Personen, die nicht gegen das von der Bahn verhängte Hausrecht verstoßen, wird in diesen früher selbstverständlich öffentlichen Gebäuden schon weithin akzeptiert. Auch dass an die Stelle früher einschränkungslos öffentlicher Einkaufsstraßen zunehmend privat gemanagte und überwachte *Shopping Malls* treten, überrascht fast niemanden mehr. Ob öffentliche Gemeinwesen damit „zugrunde vermarktet“ werden, ist sicher Ansichtssache; der Trend zur Privatisierung öffentlicher Räume hält jedoch an, und Privatisierungsbegehren bei Olympischen Spielen bis hin zur IOC-Forderung nach Reservierung von Fahrspuren auf öffentlichen Straßen nur für Olympia-Aktive geben dieser vielbeklagten Tendenz sinnfällig Ausdruck.

## Abrechnung mit der Moderne

Kritik dieser Art ist ein Symptom für eine generelle Unzufriedenheit vieler Menschen mit einer als unabweisbar erklärten grundsätzlichen Wachstumsverpflichtung in geradezu allen Lebensbereichen. „Ein immer währendes ‚höher, schneller, weiter‘ ist nicht das non plus Ultra“ (Schulze 2013), hatte etwa die Grünen- und NOlympia-Sprecherin Schulze gesagt. Erst kurze Zeit zuvor hatte sie bereits eine Mehrheit der abstimmenden Münchner Bürger gegen eine dritte- Start- und Landebahn des dortigen Flughafens mobilisiert. Dem Oberbürgermeister sind im Aufsichtsrat des Airports bei der Genehmigung von Ausbauplänen seither weitgehend die Hände gebunden.<sup>10</sup> Großprojekte wie etwa Stuttgart 21 sind bekanntlich auch anderswo auf erbitterte Widerstände gestoßen. Der gemeinsame Nenner vieler kri-

<sup>9</sup> Ebenso wie beim Oktoberfest beteiligt sich die Stadt kräftig an dieser Entwicklung. So ist auch der sommerliche Konzertabend „Klassik am Odeonsplatz“ eine Veranstaltung unter städtischer Obhut.

<sup>10</sup> Die Bayerische Staatsregierung, die an den Ausbauplänen festhalten will, beabsichtigt, den Münchner Bürgerentscheid durch einen landesweiten zweiten Bürgerentscheid auszuhebeln.

tischer Haltungen war nach Matzigs Einschätzung „eine überfällige Abrechnung mit einer Moderne, die nicht nur unterirdische Bahnhöfe, Flugverkehr, Schneekanonen und den Markenfetischismus eines halbseidenen und dreivierteltotalitären *Global Players* namens IOC hervorgebracht hat, sondern geradezu zwangsläufig auch die modernen Olympischen Spiele, wie wir sie heute kennen; als Event und Spektakel“ (Matzig 2013, S. 2).

Durch die Reihen der bayerischen Olympiagegner zog sich deshalb so etwas wie ein gemeinsames Gefühl, es gelte, Wünsche niedriger zu hängen und mit den Füßen auf dem Boden zu bleiben: „Unsere Argumente haben gezogen, die Leute haben sich gefragt: Wieder eine 17-tägige Sause, wofür brauchen wir das?“ (Schulze zit. nach o. V. 2013b). Trotzdem muss in Regionen, die sich von der Veranstaltung Olympischer Spiele einen infrastrukturellen Schub erwarten, auch ohne solche Spiele die Infrastruktur weiter ausgebaut werden – das sehen auch die Bürger so. Die sich äußerten, wollten dazu aber keine Verknüpfung mit Olympischen Spielen. „Es wäre sinnvoll, wenn unsere Landespolitiker solche Projekte ohne Olympia-Betäubung auf den Weg bringen würden“ (o. V. 2013b, S. 17).

## Angst vor Veränderungen

1972, zu Münchens ersten Olympischen Spielen, war die Stadt von Aufbruch gekennzeichnet gewesen, und die Planung für den Ausbau der Stadt als Veranstaltungsort ermöglichte Entscheidungen, die heute kaum noch möglich erscheinen – etwa die für das längst weltberühmte Zeltdach, dessen Baubarkeit anfangs sehr in Frage stand und das erst nach wesentlicher Umkonstruktion statischen Erfordernissen standzuhalten begann. Der Bebauungsplan für das Olympische Dorf war erst genehmigt worden, als dessen zehn Stockwerke hoch aufgetürmte Terrassenhäuser längst standen, und deren Bauauftrag hatte freihändig vergeben werden müssen, weil für eine Ausschreibung schlicht die Zeit gefehlt hatte. Damals herrschten „Gigantismus und Kraftmeierei. Nicht aber, um ein wiedererstartetes, sondern ein wiederbeseeltes Deutschland vorzuführen“ (Matzig 2013, S. 2). Der Olympiapark 1972 „war ein Symbol für Münchner Modernität, für Münchner Weltoffenheit, für Münchner Mut. Der Olympiapark 2013 zeigt die neue Münchner Bescheidenheit: Man ist zufrieden, wenn das Denkmal nicht verfällt. Es soll, wie so vieles hier, gefälltig so bleiben, wie es ist“ (Mayer 2013, S. 2).

Planungsversäumnisse wie vor 1972 wären sicherlich nicht nochmals passiert, weil die Stadt schon für die Bewerbung um die Spiele des Jahres 2018 die nötigen Schritte hinter sich gebracht hatte. Aber wo blieb der vor 1972 alles tragende Schwung? Er ist verschwunden: „Uns ist vor lauter Sorge und Bewahrung die Kraft abhanden gekommen zu gestalten“ (Matzig 2013, S. 2).

Erstaunlich ist das nicht. „Viele Münchner wollen einfach nicht, dass die Stadt immer weiter wächst und alles immer teurer wird“ zitierte die taz Christian Hierneis (zit. nach Kemnitzer 2013), einen der Sprecher von NOlympia München. „Für die Bürger in München hätte ein Imagegewinn auch höhere Mieten bedeutet – das haben sie gesehen“, sekundierte Hartmann (zit. nach Voigt 2013). Viele Münchner, resümierte Mayer ganz im Einklang mit anderen Kommentatoren, hätten Sorge, dass ihnen die Stadt über den Kopf wächst, „dass sie nicht mithalten können, wenn ganze Stadtviertel veredelt werden und das Leben immer teurer wird“ (Mayer 2013, S. 43).<sup>11</sup> Die Bürger, folgerte er, suchten „das Glück im Kleinen. Olympia empfinden sie nicht als Chance und Bereicherung, sondern als Risiko und Last“ (Mayer 2013, S. 43).

Auf die oberbayerischen Landkreise, die keinen vergleichbar starken Zuzugsdruck erleben wie München, das Jahr für Jahr bis zu 30.000 Zuzügler verkraften muss, treffen diese Befürchtungen nicht zu. Trotzdem haben auch sie wie München gegen die Bewerbung votiert. In der Einschätzung der Bewerbungsgegner haben sie damit „gegen die Profitgier und die klassischen Sportlobbyisten gestimmt, die immer und immer wieder versucht haben klarzumachen, dass man durch die Olympischen Spiele einen Imagegewinn hätte – die Welt schaut zu, und es kostet sogar nichts. Dieses Versprechen hat nicht gezogen“ (Hartmann zit. nach Voigt 2013).

In Garmisch-Partenkirchen, wo die Bewerbung für 2018 die Ortsbevölkerung massiv entzweit, ja „zerrissen“ (Riedel 2013, S. 43) hatte<sup>12</sup> und wo ein mehrheit-

<sup>11</sup> Wie stark diese Grundstimmung war, zeigte der Wahlslogan, mit dem Christian Udes Nachfolgekandidat für das Amt des Münchner Oberbürgermeisters, der Münchner SPD-Wirtschaftsreferent Dieter Reiter, im 1. Quartal 2014 um Wählerstimmen warb. „Damit München München bleibt“, war sein Motto.

<sup>12</sup> In einem „Humus aus verletztem Stolz und Heimatliebe“ (SZ 2011, S. 2) hatte sich 2010 und 2011 gegen die Benutzung bislang naturbelassener Grundstücke für die Spiele in einer Gemeinde, deren stärkster Trumpf ihr Landschaftsbild ist, veritabler Widerstrand entwickelt. Die Presse hatte über „Aufruhr in Garmisch“ berichtet, „dem man nur weitere Fettnäpfchen entgegensetzen hatte“, über den „öffentlichkeitswirksam inszenierten Rückzug diverser Umweltinitiativen“ und „das Anti-Olympia-Votum auf dem grünen Bundesparteitag in Freiburg“ (ebd.) Den Nährboden für den sich in Garmisch-Partenkirchen ausbreitenden Widerstand hatten die Bewerber nach Medienbeobachtungen „mit ihren ersten monströsen Plänen inklusive eines jeweils riesige Athleten- und Journalisten-Dorfs im Grüngürtel zwischen den letzten Gebäuden und den Bergen“ selbst geliefert. „Die meisten betroffenen Grundstücksbesitzer erfuhren erst aus der Presse davon.“ (ebd.) Am 8. Mai 2011 hatten die knapp 21.000 Einwohner von Garmisch-Partenkirchen dann in zwei Bürgerentscheiden über die gemeinsame Bewerbung mit München für das Jahr 2018 zu entscheiden. Die Zustimmungquote lag bei 58 Prozent; das Verlangen, die mit dem IOC vereinbarten Verträge auf Rechtmäßigkeit zu überprüfen, scheiterte knapp mit 49 % – ein Gesamtergebnis, bei dem „auch die Gegner ihr Gesicht behielten. Ein Votum, das die Wogen ein wenig glätten konnte. [und] ein überlebenswichtiger Sieg“ (Brauer 2011).

lich positives Votum für 2018 erst sehr spät erreicht worden war, waren diese Wunden bei der neuerlichen Abstimmung noch nicht verheilt. Dort stimmte die Mehrheit auch deshalb dagegen, „damit er nicht wieder aufreißt, der große Graben, der ganze Familien zu erbitterten Gegnern gemacht hatte“ (Riedel 2013, S. 43).

---

## Folgerungen

### Tolerant samma scho, aba bläd samma ned

„Tolerant samma scho, aba bläd samma ned“ (o. V. 2013), hatte ein Leser der Süddeutschen Zeitung seinem Blatt in Bezug auf den Bürgerentscheid in schönstem Bayerisch geschrieben. München dürfe sich nicht „zum Deppen des IOC machen“ (zit. nach o. V. 2013), hatte zuvor schon der Fraktionschef der Grünen im bayerischen Landtag Ludwig Hartmann gesagt. Mit diesem Fokus der Kritik auf das „Monster“ IOC hatten die Bewerbungsgegner sogar alle Pläne unterlaufen, die geplanten Olympischen Winterspiele in Bayern zu den ökologischsten aller Zeiten zu machen und damit weltweit zu punkten. Schon in der Bewerbung für 2018 hatte es geheißt, 85 % der Anlagen seien vorhanden; die neu zu bauenden Ergänzungen fielen kaum ins Gewicht. Trotzdem war ein Gesamtaufwand von mehreren Milliarden Euro kalkuliert worden. In der Planung 2022 waren die geplanten Landschaftseingriffe nochmals reduziert worden; besonders in Garmisch-Partenkirchen sollte die Bautätigkeit geringer ausfallen als für 2018 geplant. Deshalb hatte auch Roser geurteilt: „München hätte bei einem Zuschlag zeigen können, dass Olympia auch anders geht als 2014 in Sotschi oder 2018 in Pyeongchang“.<sup>13</sup>

### Akzeptanz wäre als Schwäche erschienen

„Nach Retortenevents voller Gigantismus und Naturzerstörung, die in Russland bevorstehen und in Südkorea zu befürchten sind, hätte München mit Nachhaltigkeit, Tradition und Fürsorge die olympische Idee in Erinnerung rufen und einen Gegenentwurf vorführen können, wie man das Spektakel zeitgemäß und verantwortungsvoll zugleich inszeniert“, hatte Rosner (2013) geurteilt. Doch dafür ließen sich die Menschen, wie er einsehen musste, nicht mobilisieren. Eine Akzeptanz der

---

<sup>13</sup> Der Großteil der in Pyeongchang für 2018 nötigen Olympischen Anlagen muss neu errichtet werden.

IOC-Vorgaben von „gierigen Herren der [olympischen] Ringe mit ihren egozentrischen Verträgen“ (Rosner 2013) wäre den Bürgern Schwäche erschienen, ihre Opposition gegen ein solches Diktat wurde als Stärke gedeutet: „Diese Botschaft hat hoffentlich Strahlkraft“ (Rosner 2013).

## Ohne Beteiligung ist Akzeptanz nicht zu haben

Akzeptanz fehlte um so mehr, als die Bedingungen der Bewerbung kein Ergebnis eines Dialogprozesses waren, sondern als schieres IOC-Diktat aufgefasst wurden. Dabei wurden auch Medien, die sich tendenziell eher positiv zu Olympia aufgestellt hatten, in die Kritik (auch der Medien selbst) mit einbezogen. „Olympia 2022: Watschn für Politiker und Medien“ titelte beispielsweise „Der Freitag“ am 16. November 2013 (S. 1).

Die Sportler und die Kommunen, die die Spiele wollten, hatten sich diesen Zwängen gebeugt, wesentlich deshalb, um die Strahlkraft der Veranstaltungsorte international zu fördern, also aus Marketinggründen. Nicht so die Bürger. Ihre Entscheidung bestätigte, was auch zuvor bereits galt: Wer Beteiligung will, muss die klassischen Dialogprozesse von Kenntnis über Duldung und Zustimmung zu Mitwirkung durchlaufen. Denn Akzeptanz fußt auf Beteiligung. Nur so ist sie zu haben.

---

## Literatur

- Blaschka, W. (2013). Bewegungen, Umwelt, Bayern. [http://www.scharf-links.de/47.0.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=40330&cHash=33ca20d159](http://www.scharf-links.de/47.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=40330&cHash=33ca20d159). (13. Nov. 2013). Zugriffen: 2. April 2014.
- Brauer, G. (2011). Das IOC überzeugen – kommunikative Schwerarbeit. Die Münchner Bewerbung für die Olympischen Winterspiele 2018. In G. Bentele, M. Piwinger, & G. Schönborn (Hrsg.), *Kommunikationsmanagement. Strategien, Wissen, Lösungen. Loseblattwerk* (Teil 6.31, S. 1–32). Neuwied: Luchterhand.
- Effern, H. (25. Januar 2013). DOSB verspricht transparente Spiele. *Süddeutsche Zeitung*, 3.
- Effern, H. (11. November 2013a). Abrechnung in Inzell. *Süddeutsche Zeitung*, 43.
- Effern, H. (11. November 2013b). Harter Schwenk auf Gegenkurs. *Süddeutsche Zeitung*, 43.
- Hamberger, S., Doering, A., Hierneis, C., & Zängl, W. (2013). Bewertung der geplanten Bewerbung für Olympische Winterspiele „München 2022“ durch das Netzwerk NOlympia. <http://www.nolympia.de/bewertung-der-geplanten-bewerbung-fur-olympische-winterspiele-munchen-2022-durch-das-netzwerk-nolympia/>. (4. Nov. 2013). Zugriffen: 2. April 2014.
- Hutter, D., & Staudinger, M. (11. November 2013). Aus ist's. *Süddeutsche Zeitung*, 42.
- Matzig, G. (12. November 2013). Nicht in meinem Hinterhof. *Süddeutsche Zeitung*, 2.



- Mayer, C. (12. November 2013). Ein Dorf. *Süddeutsche Zeitung*, 43.
- Mühlfenzl, M. (12. November 2013). „Das ist eine Sensation“. *Süddeutsche Zeitung*, 4.
- o. V. (2013). „NOlympia“ geht zuversichtlich in Bürgerentscheid. <http://www.fr-online.de/sport/nolympia-geht-zuversichtlich-in-buergerentscheid,1472784,24736244.html>. (21. Okt. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- o. V. (2013). NOlympia: „Nicht die Deppen des IOC“. [http://www.sport1.de/de/olympia/olympia\\_winter/artikel\\_800326.html](http://www.sport1.de/de/olympia/olympia_winter/artikel_800326.html). (29. Okt. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- o. V. (2013a). OlympiJa oder NOlympia? <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/olympia-muenchen-abstimmung>. *Die ZEIT*. (10. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- o. V. (2013b). Winterspiele 2022: Bayerns Bürger stimmen gegen Olympia. <http://www.spiegel.de/sport/wintersport/winterspiele-2022-bayerns-buerger-stimmen-gegen-olympia-a-932806.html>. *Spiegel-Online*. (10. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- o. V. (11. November 2013). Münchner Olympia-Projekt gescheitert. *Süddeutsche Zeitung*, 1.
- o. V. (14. November 2013). Nicht mit diesen Vertragspartnern. *Süddeutsche Zeitung*, 17.
- o. V. (16. November 2013). Olympia 2022: Watschn für Politiker und Medien. *Der Freitag*, 1.
- Kemnitz, S. (2013). Tausche Bäume gegen Sport. <http://www.taz.de/!127116>. (taz, 10. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- Pany, T. (2013). NOlympia 2022 gewinnt. <http://www.heise.de/tp/blogs/8/155311>. (10. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- Riedel, K. (11. November 2013). Endlich wieder Frieden. *Süddeutsche Zeitung*, 43.
- Rosner, M. (2013). Nein zu München 2022: Botschaft mit Strahlkraft. <http://www.berliner-zeitung.de/sport/kommentar-zu-nolympia-nein-zu-muenchen-2022-botschaft-mit-strahlkraft,10808794,24994038.html>. (10. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- Schulze, S. (2013). 4 Mal NOlympia! <http://katharina-schulze.de/4-mal-nolympia/>. (12. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.
- Voigt, B. (2013). NOlympia-Gründer Hartmann: „Berlin muss die Bürger fragen“. <http://www.tagesspiegel.de/sport/nolympia-gruender-hartmann-hartmann-ueber-ioc-chefbach-ziemlich-enttaeuschend/9067036-2.html>. *Tagesspiegel-Online*. (13. Nov. 2013). Zugegriffen: 2. April 2014.

**Gernot Brauer** langjähriger PR-Manager in der Industrie, viele Jahre PR-Lehrbeauftragter an Universitäten und Akademien, arbeitet als Journalist und Fachbuchautor (u. a. „Handbuch Öffentlichkeitsarbeit“, Neuauflage 2005, „München Architektur“ 2009, „München-Laim“ und „München-Schwabing“ 2010) und verfasste zahlreiche Beiträge im „Handbuch Kommunikationsmanagement“.

---

# Im städtischen Bürgertum verankert

Akzeptanz für etwas, was „nur kostet“:  
Finanzierung von Kultur in einer  
durchökonomisierten Gesellschaft

Andreas Schulz

---

## Im städtischen Bürgertum verankert ...

1743 haben 16 bürgerliche und adelige Persönlichkeiten die Konzertgesellschaft das „Große Concert“ und damit das Gewandhausorchester gegründet. Jeder zahlte einen beträchtlichen Obolus in die gemeinsame Kasse, aus der die angestellten 16 Musiker finanziert wurden. Konzertierte man zunächst noch bei den Gründungsvätern im privaten Rahmen, zog man im Herbst 1744 in den Gasthof „Drey Schwänen“ am Brühl um. Dort blieb man bis 1778.

Die eigentlichen Ursprünge des Gewandhausorchesters reichen aber bis ins Jahr 1479 zurück. In diesem Jahr stellte der Leipziger Magistrat drei Kunstpfeiffer in städtische Dienste. Diese Stadtmusikanten hatten im Leipziger Musikleben eine wichtige Rolle. Sie spielten bei Festakten im Rathaus, in Gottesdiensten der Leipziger Kirchen sowie im Theater.

Im April 1780 schlug der damalige Bürgermeister Leipzigs Carl Wilhelm Müller die Errichtung eines neuen Konzertsaaes über dem Tuchboden auf dem alten Bibliotheksgebäude, dem Gewandhaus, vor. Am 25. November 1781 fand das Eröffnungskonzert im neuen Konzertsaal des Gewandhauses statt. Von diesem leitete sich auch der Name Gewandhaus-orchester ab. Oberhalb der Bühne prangte das Motto „res severa est verum gaudium“. Dieses Zitat aus dem 23. Seneca-Brief begleitet uns noch heute als Leitmotiv. Die Aussage, dass „wahre Freude eine ernste

---

A. Schulz (✉)  
Leipzig, Deutschland  
E-Mail: gwhdir@gewandhaus.de

Sache“ ist, beschreibt im Kern unsere Mission, Musik zur Freude der Menschen zu vermitteln.

Der erste Gewandhaussaal war ganz aus Holz in das Obergeschoss des Zeughauses nahezu wie eine Geige in einen Geigenkasten hineingesetzt. So bildete der Saal einen riesigen Resonanzkörper und wirkte selbst wie ein Musikinstrument. 500 Zuhörer fanden in ihm Platz, erlebten Mozarts einziges Leipziger Gastspiel oder Clara Wiecks ersten öffentlichen Auftritt, waren dabei, als Carl Maria von Weber oder Liszt als Pianisten brillierten, sahen Berlioz und Brahms und Wagner dirigieren und bekamen als Erste Stücke zu hören, die heute in aller Welt berühmt sind: Beethovens fünftes Klavierkonzert zum Beispiel oder Schuberts große C-Dur-Sinfonie, Mendelssohns Violinkonzert oder Schumanns „Frühlingssinfonie“.

Schon ab der ersten Konzertsaison 1781/1782 wurden 496 Anrechte verkauft; die „Großen Concerte“ waren also ausverkauft und es gab fast keine freien Eintrittskarten auf dem Markt. Die wohlbetuchte Leipziger Bürgerschaft war unter sich. Man war unglaublich stolz auf sein Orchester. Es gehörte zum guten Ton, die Konzerte zu besuchen. Sie waren Dreh- und Angelpunkt des gesellschaftlichen Lebens. Die Geschichte des Gewandhausorchesters ist also zutiefst in der Bürgerschaft Leipzigs verwurzelt. Und damit hebt sich das Gewandhaus-orchester auch von den vielen höfischen Orchestergründungen ab. Es ist das wohl älteste bürgerliche Orchester der Welt.

Fast 100 Jahre spielte man in diesem ersten Konzertsaal. Es war ein musikalischer „Hotspot“, denn alle renommierten Dirigenten, Solisten und Komponisten kamen nach Leipzig. Die Nachfrage nach den Konzerten wuchs rasant. Hier spielte sprichwörtlich die Musik. Hier wurden gewichtige Uraufführungen oder bedeutende Komponisten-Zyklen gespielt. In der Saison 1825/1826 wurde beispielsweise der weltweit erste Zyklus aller Beethoven-Sinfonien, dies sogar noch zu Lebzeiten Ludwig van Beethovens, aufgeführt.

Wien und Leipzig waren zu der Zeit die wohl bedeutendsten Musikstädte in Europa. Diese Stellung Leipzigs wurde durch die Gründung des ersten Musik-Konservatoriums durch Felix Mendelssohn Bartholdy 1843 noch unterstrichen.

Im September 1840 beschloss der Rat der Stadt Leipzig die Anerkennung des Gewandhausorchesters als Stadtorchester mit der Verpflichtung, drei Spielstätten zu bedienen: Das Gewandhaus, die Oper sowie die Thomaskirche. Dies gilt bis heute und ist in der Welt einzigartig.

Um 1860 begannen Überlegungen zur Errichtung eines neuen Konzerthauses. Dabei dachten die Gewandhausdirektoren, damals ein ehrenamtlich arbeitendes Gremium Leipziger Bürger, an einen Platz in bester „Citylage“. Die Stadtregierung aber hatte anderes im Sinn: Ein Konzerthausbau am Stadtrand könnte die Initialzündung für ein neues Stadtviertel sein. Und so kam es dann auch.

Im Dezember 1884 wurde das zweite Gewandhaus eröffnet. Der große Saal mit seinen 1500 Plätzen zählte aufgrund seiner herausragenden Akustik zu den besten in Europa. Der Kammermusiksaal mit 500 Plätzen war ein Nachbau des ersten Gewandhaussaales. Das zweite Gewandhaus wurde schnell ein Vorbild für viele andere Konzerthausneubauten. Anders als der alte Gewandhausaal gehörte das neue Haus nicht der Stadt, sondern der Gewandhausdirektion. Dieses architektonische Meisterwerk wurde jedoch im Februar 1944 durch Brandbomben zerstört. Das Orchester wurde so seiner Heimat beraubt und es musste nun fast 40 Jahre in einem Interim, der Kongresshalle am Zoo, spielen.

Letztlich ist es dem persönlichen Einsatz und der Initiative von Kurt Masur, der seit 1970 das Amt des Gewandhauskapellmeisters inne hatte, zu verdanken, dass das dritte Gewandhaus gebaut und im Oktober 1981 eröffnet werden konnte. Es ist der einzige Konzertsaalneubau der damaligen DDR und auch der einzige Konzerthausbau des Leipziger Architekten Prof. Rudolf Skoda. Er hat das Gewandhaus im engen Schulterschluss mit Masur entworfen. Dieser hatte Skoda auf etliche Tourneen des Gewandhausorchesters mitgenommen, um ihm die besten Säle der Welt zu zeigen. So sammelte Skoda jede Menge Ideen und Anregungen, die er dann in die Bauplanung einbringen konnte.

Am heutigen Augustusplatz steht das Gewandhaus im Herzen der Stadt Leipzig. Haus und Orchester haben über Jahrhunderte das Musikleben geprägt und sind bis zum heutigen Tag ein Anziehungspunkt für alle Größen der nationalen und internationalen Musikwelt. Bedeutende Gewandhauskapellmeister wie Felix Mendelssohn Bartholdy, Carl Reinecke, Arthur Nikisch, Wilhelm Furtwängler, Bruno Walter, Vaclav Neumann, Kurt Masur, Herbert Blomstedt und seit 2005 Riccardo Chailly stehen für eine beeindruckende Dirigentenliste. Und diese Liste ließe sich mit Solisten, Gastdirigenten, Komponisten, Ensembles und Gastorchestern fortsetzen. Das „Who is Who“ der Musikszene fand und findet sich noch immer im Gewandhaus ein.

Leipzig zählte 2013 rund 527.000 Einwohner und das Gewandhausorchester ca. 12.800 Abonnenten. Diese hohe Zahl an Abonnenten in einer mittelgroßen Stadt steht exemplarisch für die Verbundenheit der Bürger mit ihrem Orchester. Die sogenannten „Großen Concerte“ finden heute wie damals immer noch donnerstags und freitags statt. Die Tradition hat einen besonderen Stellenwert. Wer so eine beeindruckende Geschichte hat, wie diese Institution, wer die Stadt über Jahrhunderte musikalisch geprägt hat, ist aus dem öffentlichen Bild der Stadt, aus ihrer Gesellschaft nicht wegzudenken. Die Bürger sind stolz auf ihr Gewandhausorchester, selbst wenn sie keine Abonnenten oder regelmäßige Konzertbesucher sind. Dies belegen immer wieder Umfragen unter Nichtbesuchern des Gewandhauses. Darü-

ber hinaus ist das Gewandhausorchester neben dem Thomanerchor der musikalische Botschafter der Musikstadt Leipzig.

Für die Trippelaufgabe hat das Gewandhausorchester heute 185 Planstellen. Wenn man so will, hat der Rat der Stadt 1840 ein fusioniertes Orchester geschaffen. Würden alle drei Einrichtungen Gewandhaus, Oper und Thomaskirche ein jeweils eigenes Orchester unterhalten, müsste die Stadt die Gehälter für ca. 260 Musiker aufbringen. So leben und arbeiten 185 Gewandhausmusiker in der Stadt. Sie unterrichten teilweise an der Musikhochschule oder an der Musikschule, organisieren in ihren Stadtteilen Kammermusikkonzerte und engagieren sich in ihrer Freizeit in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens. Sie prägen das musikalische Stadtbild in ganz vielfältiger Weise. Dies gilt übrigens auch für den Gewandhauskapellmeister. Er ist die musikalische Autorität. Sein Wort hat Gewicht und dass das Amt zudem einen ganz besonderen gesellschaftspolitischen Stellenwert haben kann, hat die vermittelnde Rolle von Kurt Masur während der Friedlichen Revolution 1989 gezeigt.

Das Gewandhausorchester und das Gewandhaus sind seit ihrer Gründung ganz tief im städtischen Bürgertum sowie im Stadtbild verankert. Trotz dieser nachhaltigen Verankerung steht die Institution seit der Wende in einem besonderen Spannungsfeld. Dies betrifft nicht nur den globalen Wettbewerb der Spitzenorchester, sondern zielt insbesondere auf die lokale Auseinandersetzung mit den finanziellen und kulturpolitischen Rahmenbedingungen. Die Stadtpolitik steht eindeutig zu ihrem Gewandhausorchester und fördert es im besten Sinne, aber in finanziell schwierigen Zeiten wird vieles hinterfragt und der tägliche Rechtfertigungsdruck bestimmt oft unser Handeln.

---

## **Akzeptanz für etwas, was nur „kostet“...**

Alle kulturellen Einrichtungen der Stadt Leipzig, die mehr oder weniger von öffentlichen Subventionen gefördert werden, arbeiten in einem Spannungsfeld zwischen Kunden, Politik, Geschäftspartnern, Sponsoren, Presse und weiteren Dritten. Es gilt durch überzeugende Inhalte und einzigartige Projekte, durch hohe Besucherzahlen sowie sehr gute Einnahmen und eine bemerkenswerte Presseberichterstattung Erfolge zu generieren. Mit Erfolgen wächst die Akzeptanz. Je höher die Akzeptanz, desto sicherer steht die Institution auf festem gesellschaftlichen und kulturpolitischen Fundament.

Aber dieser Erfolgsdruck birgt auch erhebliche Risiken. Konzentriert man sich zum Beispiel nur auf sehr gute Einnahmen, kann die künstlerische Qualität der Programme leiden. Einen „Idealzustand“ von Erfolgen in allen Belangen erreicht eine künstlerische Einrichtung eher selten. Allein die sogenannten „Leuchttürme“

von Orchestern, Opernhäusern oder Museen können eventuell aufgrund ihrer Größe, ihrer finanziellen Mittel, ihrer Alleinstellung sowie eines sehr guten Managements solche Ziele erreichen.

Was tut nun der Eigenbetrieb Gewandhaus zu Leipzig um Akzeptanz zu generieren? Der Eigenbetrieb zählte in der Konzertsaison 2012/2013 insgesamt 275 Mitarbeiter, davon 185 Orchestermusiker und 90 Verwaltungsmitarbeiter. Im Orchester sind 134 Männer und 51 Frauen aus 17 Nationen beschäftigt.

Nach ihren Dienstverträgen musizieren die Musiker im Gewandhaus, in der Oper sowie in der Thomaskirche. Es gibt keine Ausnahmen, dass ein Musiker nur in der einen oder anderen Spielstätte seinen Dienst verrichten kann. Alle drei Institutionen stehen gleichwertig im Einsatz der Musiker. Zwischen der Oper und dem Gewandhaus gibt es einen Vertrag, der die Nutzung sowie die Verrechnung des Gewandhausorchesters festlegt. Dieser Schritt wurde aus Haushaltsklarheitsgründen vor vielen Jahren gemacht. Die Oper ist mit 39% und das Gewandhaus mit 61% an den Orchesterkosten beteiligt. Dafür hat die Oper eine garantierte Besetzungsgröße von 70 Musikern. Sobald Werke mit größeren Besetzungen geplant werden, muss es eine sehr enge Abstimmung zwischen Oper, Gewandhaus und Thomanern geben. Nur mit dem Regiebetrieb der Thomaner gibt es keine Verrechnung. Dies hat stadtinterne Gründe.

Mitte der 90er Jahre hatte sich die Stadt dafür entschieden das Gewandhaus in einen Eigenbetrieb zu überführen. In dieser Rechtsform kann die Institution gut arbeiten, wenngleich die langfristige strategische Planung vorsieht, den Eigenbetrieb in eine Stiftung überführen zu wollen.

Das Gewandhaus veranstaltet in dieser Saison rund 220 Eigenveranstaltungen und ca. 290 Mietveranstaltungen. Dies ist eine beeindruckende Dichte und zeigt, unter welcher extremen Auslastung die Immobilie steht. Dabei ist zu beachten, dass das Gewandhaus im Sommer für 4 Wochen geschlossen ist, damit viele dringend erforderliche Wartungs-, Instandsetzungs- und Sanierungsarbeiten durchgeführt werden können. Es verbleiben also nur 11 Monate für ca. 510 Veranstaltungen. Für diese Vielzahl stehen der Große Konzertsaal mit 1906 Plätzen sowie der Mendelssohn-Saal mit 498 Plätzen und zahlreiche Foyers zur Verfügung.

In der Saison 2012/2013 zählte das Gewandhaus ca. 260.000 Besucher; die Eigenveranstaltungen des Gewandhauses besuchten rund 170.000 Besucher, was einer Auslastung über alle Veranstaltungen von ca. 68% entspricht. Dabei sind die Konzerte des Gewandhausorchesters zu ca. 95% ausgelastet. Die weiteren Konzerte, wie Kammermusik, Chor- und Orgelkonzerte, Klavier- und Liederabende, Konzerte mit neuer Musik (*musica nova*), Gastorchester und andere Konzerte haben im Durchschnitt eine niedrigere Auslastung.

Zu diesen vielfältigen Aktivitäten in Leipzig kommen noch pro Saison ca. 25–35 Tourneekonzerte des Gewandhausorchesters hinzu. Regelmäßige Reisen führen das Orchester nach Asien sowie Amerika und zu den wichtigsten Zentren in Europa, wie beispielsweise Wien, Paris, London oder zu den renommierten Festivals in Luzern, Salzburg, den Proms und anderen. Die Tourneen sind ein wichtiger Baustein zur internationalen Imagebildung und künstlerischen Positionierung des Orchesters. Nicht nur hervorragende Konzerte in Leipzig sowie überzeugende Medienprojekte (CD, DVD, Hörfunk und TV, Live Stream im Internet etc.), sondern auch erfolgreiche Tourneen sind ein wichtiger Bestandteil, um den „Wert“ der „Marke“ Gewandhausorchester zu steigern und um im internationalen Wettbewerb der Spitzenorchester eine vordere Position einnehmen zu können.

Je erfolgreicher wir künstlerisch sind, desto mehr kommen bestimmte renommierte Gastkünstler, die durch ihre jeweiligen Konzertagenturen gesteuert werden, zu uns und desto eher erhalten wir spannende Medienangebote oder Einladungen zu Festivals. Beispielweise war das Gewandhausorchester viele Jahre nicht mehr bei den Salzburger Festspielen. Durch die so unglaublich erfolgreiche Arbeit mit Riccardo Chailly hat das Gewandhausorchester nun seit 2012 wieder regelmäßige Einladungen für zwei Konzerte zu diesem bedeutenden Festival.

Es gilt aber auch: je erfolgreicher wir künstlerisch sind, desto mehr musikbegeisterte Touristen kommen in die Stadt, was zum Beispiel für die Hotel- und Gaststättenbranche wichtig ist. Im Jahr 2011 hat das Gewandhaus ein internationales Mahler-Festival anlässlich des 100. Todestages des Komponisten veranstaltet. Die Top-Orchester der Welt haben sich für zwei Wochen in Leipzig ein Stelldichein gegeben. Reisegruppen aus verschiedenen Ländern waren teilweise für mehrere Tage oder sogar für eine Woche in der Stadt. So hat das Festival für eine hohe Umwegrentabilität gesorgt. So schaffen besondere Schwerpunkte in der Spielplanung eine zusätzliche Aufmerksamkeit und Akzeptanz.

Noch ein weiterer Aspekt ist im Tourneegeschäft zu bedenken. Wir arbeiten eng mit der Stadt, insbesondere dem Amt für Wirtschaftsförderung sowie der LTM (Leipzig Tourismus und Marketing GmbH), aber auch auf Landesebene mit der Staatskanzlei zusammen. Im Rahmen von Tourneen begleiten uns die politischen Vertreter. Empfänge vor oder nach dem Konzert, Gespräche mit Riccardo Chailly in der Pause oder Ansprachen von mir zur Begrüßung schaffen eine Plattform, um Leipzig als Wirtschaftsstandort zu präsentieren. Im Rahmen der Ansiedelungs- und Investitionspolitik sind wir also ein wichtiger Baustein. Die Musik und das erfolgreiche Konzert liefern die emotionale Ebene, um Interessenten für Leipzig zu begeistern. Und auch hier können wir so passend die Geschichte der Gründung des Gewandhausorchesters erzählen: bürgerliche Kaufleute haben sich für die Musik engagiert, haben diese gefördert und haben das Gewandhausorchester als wesentlichen Standortfaktor ihrer Stadt verstanden. Und dies ist noch heute so.

Der Wirtschaftsplan des Gewandhauses weist im Geschäftsjahr 2013 bei einem städtischen Zuschuss in Höhe von 18.350.000 € Gesamterträge in Höhe von 36.409.000 € und Gesamtaufwendungen in Höhe von 36.184.000 € aus. Die Einnahmen ergeben sich hauptsächlich aus Ticketverkäufen, dem Vermietungsgeschäft, dem Tourneegeschäft, aus der Drittmittelgewinnung sowie aus der Verrechnung der Orchesterleistung in der Oper. Damit hat das Gewandhaus eine Eigenfinanzierungsquote von über 50 %!

Lassen Sie mich nun an drei ausgewählten Beispielen aufzeigen, wie wir uns positionieren, um bei unseren Kunden und Partnern die notwendige Anerkennung zu erhalten. Was wir unternehmen, um Vertrauen und Transparenz herzustellen.

1. In der Presse- und Medienarbeit des Gewandhauses verfolgen wir den Grundsatz von Transparenz und proaktiver Kommunikation. Dies gilt nicht nur für positive Themen, sondern auch für kritische Themen. Als beispielsweise der Sächsische Landesrechnungshof 2010 seine Untersuchungen im Gewandhaus durchgeführt hat, gab es verschiedene kritische Ergebnisse, die aus Sicht des Gewandhauses nicht den Tatsachen entsprachen. So stellte der Landesrechnungshof eine nicht vorhandene Legitimation des Haustarifvertrages für die Musiker durch den Stadtrat fest. Damit einhergehend seien die Gehaltseingruppierungen falsch und den Musikern sei über Jahre zu viel Gehalt ausbezahlt worden. Wir hingegen haben aufgezeigt, dass diese Behauptung falsch sei und es sehr wohl einen Stadtratsbeschluss zu diesem Vorgang gibt. Noch bevor diese Ergebnisse nach der Präsentation durch den Landesrechnungshof unkommentiert an die Öffentlichkeit gelangt sind, haben wir proaktiv Hintergrundgespräche mit der Leipziger Presse geführt,

Die Ergebnisse kann man noch heute im Internet nachlesen. Die überregionale Presse und insbesondere verschiedene Internet-Blogs berichteten eher negativ über das Gewandhaus im Sinne von Geldverschwendung. In den wenigsten Fällen haben sich die Journalisten die Mühe gemacht, die Sichtweise der Rechnungsprüfer zu hinterfragen und auch die Meinung des Gewandhauses zu den Themen einzuholen. Die Leipziger Presse hingegen hat sehr sachlich berichtet. Aber dennoch müssen wir bei aller Information und bei allen Hintergrundgesprächen immer beachten, dass die Presse stets ihre Neutralität wahren wird. Wir können keinen Einfluss ausüben und unser Agieren darf auch nie Anschein einer Beeinflussung haben.

Presse- und Medienarbeit ist für uns ein sehr wichtiger Baustein in der Außen-darstellung. Wir versuchen Presse und Medien umfänglich und professionell mit allen Informationen zu versorgen. Dies tun wir sehr regelmäßig. Gespräche und Treffen gehören mit zu dieser Arbeit. Alle zwei Jahre lassen wir durch eine



Agentur eine Medienresonanzanalyse erstellen, um die eigene Arbeit kritisch zu reflektieren.

Das Organisieren von Interviews oder die Einladungen zu Tourneebegleitungen gehören ebenfalls zum Aufgabenprofil der Pressestelle. Teilweise sind uns, wie zum Beispiel in Japan, externe Berater behilflich, um die dortige Mentalität der Journalisten besser zu verstehen. Von den Tourneen stellen wir jeweils eine Übersicht aller Presseberichte zusammen. Diese stellen wir gezielt wichtigen Multiplikatoren, aber auch den Vertretern des Betriebsausschusses Kultur, des für uns zuständigen Gremiums im Rathaus, zur Verfügung. Eine enthusiastische Presse sorgt immer für eine hohe Anerkennung.

Seit zwei Jahren sind wir auch mit einer sehr intensiven Arbeit in den Social Medias vertreten. Darüber hinaus war das Gewandhausorchester das erste Orchester in Europa, das einen Blog im Internet eingerichtet hat, um aktuell von den Tourneen des Orchesters zu berichten.

In der Pressearbeit versuchen wir möglichst viele Kommunikationskanäle gleichzeitig zu nutzen. Wir wollen so viele positive Meldungen über unsere Arbeit wie möglich absetzen und wollen die Öffentlichkeit an unseren Erfolgen teilhaben lassen, aber auch über Veränderungen oder Neuerungen informieren. Die Pressearbeit ist ein wichtiger Baustein zur Imagebildung.

2. Im November 2005 wurde der Sponsor's Club des Gewandhauses gegründet, ein weiteres Beispiel für die Förderung von Akzeptanz. Ziel war es, die bereits vorhandenen Sponsoren in die Systematik eines überzeugenden Angebotsprofils zu bündeln sowie neue Partner zu gewinnen. In den drei Bereichen Classic (ab 5 TEUR), Premium (ab 50 TEUR) und Global (ab 350 TEUR) können Sponsoringpartnerschaften abgeschlossen werden. Dabei gewährleistet der Club durch eine limitierte Anzahl von Partnern eine hohe Exklusivität.

In dem Leistungspaket für die Partner ist sichergestellt, dass diese Einnahmen ausschließlich für künstlerische Projekte, wie Tourneen, Konzerte, Musikvermittlung, Kompositionsaufträge etc., verwendet werden. Sie fließen also nicht in den Verwaltungsetat.

So haben wir im Sponsor's Club starke Fürsprecher und Unterstützer der künstlerischen Arbeit des Gewandhauses. Der Club ist außerdem ein hervorragendes Netzwerk, aber auch ein Lobbyinstrument. Und wir schaffen über die vielen gemeinsamen Aktivitäten, wenn beispielsweise Sponsoren Tourneen des Gewandhausorchesters begleiten oder wenn sie Musiker oder den Gewandhauskapellmeister im persönlichen Gespräch treffen, eine starke Identifikation. Mittlerweile gibt es einige Fälle im Sponsor's Club, wo Unternehmen, die bereits Mitglied sind, selbst neue Unternehmen als Sponsoren gewonnen haben. Die Partner sind allesamt begeistert, genießen einen besonderen Stel-

lenwert und haben eine sehr persönliche Ansprache durch die Mitarbeiter des Gewandhauses. Sie haben Einblicke hinter die Bühne und in das Geschehen eines Orchesters und sind Berater sowie Vermittler. Sie sind engagierte Bürger und bilden damit eine Klammer zu den 16 Kaufmannsfamilien, die 1743 das Gewandhausorchester gegründet haben. Das bürgerliche Engagement hat die Orchesterinstitution über Jahrhunderte getragen, nicht nur mit dem Besuch der Konzerte, sondern auch mit der direkten finanziellen Unterstützung.

Ein ebenfalls ganz wichtiger Baustein in der Förderung des Gewandhausorchesters und des Gewandhauses sind die Mitglieder der Gesellschaft der Freunde des Gewandhauses. Der Freundeskreis mit seinen rund 650 Mitgliedern hat sich insbesondere die Anschaffung von hochwertigen Instrumenten für das Orchester als Ziel gesetzt. Die Liste der Instrumenten-Geschenke der vergangenen Jahre ist beeindruckend. Überwiegend Einzelpersonen oder Familien stellen den Mitgliederkreis. Mit Beiträgen und Spenden machen sie vieles möglich. Probenbesuche und Konzerte sind nur ein Teil dessen, was das Gewandhaus als Gegenwert ermöglicht. Auch hier herrscht eine Identifikation im besten Wortsinne. Die Freude, wenn beispielsweise ein neues Instrument dem Orchester übergeben wird, ist auf beiden Seiten, bei den Mitgliedern und bei den Musikern, überwältigend. Es entstehen persönliche Beziehungen.

Diese beiden Kreise, die Sponsoren und die Freunde, sind ein sehr wichtiges Netzwerk für das Gewandhaus. Sie betreiben eine unschätzbare Lobbyarbeit für unsere Institution. Und wir investieren mit Freude und Engagement sehr viel Zeit und Aktivitäten, um diese Kreise immer wieder zu bereichern. Wir erhalten eine große Unterstützung und haben eine Vielzahl von Multiplikatoren, von Freunden, die positiv über das Gewandhausorchester und das Gewandhaus sprechen und die durch ihre jeweilige Arbeit neue Sponsoren oder neue Freunde gewinnen. Hier fragt niemand nach Kosten, sondern das Orchester wird aus tiefer Überzeugung unterstützt. Es wird mit ehrenamtlichem Engagement und hoher Wertschätzung begleitet.

3. Der dritte Bereich sind die Konzertbesucher. Hier sind uns die Abonnenten besonders wichtig, da sie in der Regel eine Serie mit sechs Konzerten des Gewandhausorchesters gebucht haben. Viele von ihnen haben sogar zwei oder drei Serien gekauft. Eine Vielzahl der Anrechtsplätze wird heute noch familienintern weitergegeben. Eine weitere wichtige Zielgruppe sind die Reiseveranstalter. Hier können wir auf mehr als 400 Adressen regelmäßig zurückgreifen. Mit einer A-B-C-Großkundenstrategie klassifizieren wir die Kunden und arbeiten so systematisch an einer Weiterentwicklung der Großkunden.

In der Marketingstrategie setzen wir auf drei Zielgruppen, zum einen auf die sogenannten „Seniors“ (Alter: 70+), auf die „Best Ager“ (Alter: 50–69) und auf

die „Mid Ager“ (Alter: 20–49). Dabei gilt es, die erste und zweite Zielgruppe mit Kundenbindungsmitteln und speziellen Werbeformen anzusprechen. Sie bilden den Kern, also den größten Teil der Abonnenten. Und sie sind aus finanzieller Sicht die Basis der Einnahmen im Abonnement. Die „Mid Ager“ für ein Abonnement oder zumindest für eine intensivere Bindung an das Haus zu gewinnen, ist schon schwieriger. Hierfür setzen wir gezielt auf internetbasierte Werbeformen oder versuchen durch die Angebote der Musikvermittlung über die Kinder auch die Eltern zu erreichen.

Darüber hinaus bieten wir ein umfangreiches Programm im Rahmen der Musikvermittlung für die Zielgruppe der sogenannten „Youngster“ (Alter: 0–19) an. Zu sehr günstigen Preisen gibt es Tickets für Familien- und Entdeckerkonzerte. Darüber hinaus besuchen unsere Musiker sehr regelmäßig Kindergärten und Schulen, um dort kleine Konzerte zu spielen oder ihre Instrumente vorzustellen. Mit diesen Aktivitäten sowie besonderen Führungen im Gewandhaus, wollen wir die Jüngsten, teilweise auch mit ihren Eltern, ins Haus „locken“.

Ein ganz besonderes Projekt im Rahmen der Musikvermittlung stellt die „Audio Invasion“ dar. Einmal im Jahr lädt das Gewandhaus an einem Samstag um 22 Uhr zu einem Gewandhausorchester-Konzert ein. Es folgt eine Stunde Musik mit einem klassischen Programm. Anschließend gibt es eine ganz andere Musik und die jungen Leute können sich auf drei „dance floors“ vergnügen. Diese Veranstaltung ist mittlerweile so populär, dass viele von außerhalb (Berlin, Hamburg) anreisen, um nicht nur das Gewandhausorchester, sondern auch die in der Szene aktuellen DJs oder interessantesten Bands zu hören. 90% der Besucher waren noch nie im Gewandhaus. Hier gelingt es wirklich Schwellenängste vor der Hochkultur abzubauen. Die Konzertgäste hören gespannt dem klassischen Konzert zu und erleben hier ohne Vorurteile die Musik. Eine sagenhafte Stimmung erfüllt den Konzertsaal, und wenn sich anschließend die Musiker des Gewandhausorchesters unter die Gäste mischen und mit ihnen ins Gespräch kommen, dann gibt es wohl keine bessere Möglichkeit auch eine Akzeptanz bei dieser Zielgruppe zu erreichen.

Der Altersdurchschnitt der Konzertbesucher bei unseren Eigenveranstaltungen liegt bei ca. 63 Jahren. Dieser Wert klingt zunächst erschreckend, aber ich mache mir da grundsätzlich keine Sorgen. Das Publikum wird zwar älter, aber in der über 300-jährigen Geschichte des Konzertwesens ist das Publikum noch nie „ausgestorben“. Demografische Verschiebungen der Alterspyramide hatten und haben sicherlich Einfluss auf das Konzertwesen. Und heute müssen wir bei so einer großen Anzahl an älteren Menschen überlegen, bestimmte Konzertformate zu einer anderen Tageszeit als 20 Uhr abends anzubieten. Dies können Konzerte um 11 Uhr oder um 16 Uhr sein. Zusätzlich kann man überlegen, be-

stimmte Fahrservices anzubieten. Manche Konzerthäuser in Deutschland bieten zum Beispiel einen solchen Abhol- und Bringservice speziell für ältere Konzertbesucher.

Unsere Konzertbesucher können aus einem reichhaltigen Angebot von ca. 220 Eigenveranstaltungen auswählen. Im Zentrum stehen dabei natürlich die Konzerte des Gewandhausorchesters. Wir bieten den Gästen vor den „Großen Concerten“ Einführungsvorträge an. Den ganzen Konzertabend begleiten wir mit Service, damit sich die Gäste ausschließlich auf die Musik konzentrieren können. Dies beginnt bei der Anreise mit dem Auto oder öffentlichen Verkehrsmitteln. Im Parkhaus gibt es einen Sondertarif für Konzertgäste und die Fahrt mit dem Nahverkehr ist in der Eintrittskarte inkludiert.

Sollte den Konzertgästen etwas überhaupt nicht gefallen oder sie sogar verärgern, so nimmt unser Servicepersonal dies gerne auf. Wir betreiben ein umfangreiches und proaktives Beschwerdemanagement, um die Hinweise unserer Kunden zu beachten. Der Besucherservice an der Garderobe sowie beim Einlass wird immer wieder auf Hilfsbereitschaft und Freundlichkeit geschult.

Die Gewandhauskasse und insbesondere das Abonnenten-Büro haben besondere Öffnungszeiten. Sollte ein Abonnent Fragen zu seinem Abo haben, so kann er dies am Donnerstag oder am Freitag vor dem Konzert erledigen, da das Servicebüro jeweils bis 20 Uhr geöffnet hat.

Viele Maßnahmen der Marketingstrategie werden am Ende der Saison im Vertriebsbericht reflektiert und mit den Werten der Vorjahre verglichen. So können wir unsere Arbeit immer wieder kontrollieren und verbessern. Außerdem führen wir Besucherbefragungen durch und laden Abonnenten regelmäßig zu sogenannten Fokusgruppen ein, wo wir im kleinen Kreis mit bis zu acht Personen ins Gespräch kommen. Wir wollen wissen, was unsere Gäste bewegt, was wir verbessern können und wo es unter Umständen Unmut gibt. Wir wollen aber auch Themen rund um das Orchester, die Programmwahl und Tourneeaktivitäten diskutieren. So können Teile unserer Besucher Hintergrundinformationen erhalten, die sie sicherlich auch anderen Abonnenten berichten werden.

Zur Saison 2014/2015 wird es eine nächste Preiserhöhung geben. Bislang lagen die Preise bei den Gewandhausorchester-Konzerten bei 57,70 €, 47,50 €, 37,50 €, 28,50 €, 17,50 € und 6 €. Zukünftig sind die Preise 65 €, 50 €, 40 €, 30 €, 20 € und 5 €. Aufgrund von steigenden Kosten und gleichbleibenden Zuschüssen der öffentlichen Hand müssen die Preise erhöht werden. Dies geschieht im Durchschnitt alle drei Jahre. Viele Konzertgäste verstehen dies, auch wenn sie damit nicht zufrieden sind. Andere Kunden, aber im Durchschnitt weniger als 5 %, kündigen, weil sie es sich nicht mehr leisten können.

Es ist sehr bedauerlich, wenn wir Konzertbesucher durch Kündigungen aufgrund zu hoher Eintrittspreise verlieren. Im Bundesdurchschnitt vergleichbarer Orchester liegen wir immer noch im unteren Mittelfeld. Wir haben bewusst eine große Spreizung der Preise eingeführt und bieten zusätzlich eine Vielzahl von vergünstigten Tickets für beispielweise sozial schwache Zielgruppen oder junge Generationen (Schüler, Studenten, Auszubildende) an.

Preiserhöhungen sind sicherlich ein sehr kritischer Punkt in der Kommunikation mit den Konzertbesuchern. Das Gewandhaus berichtet aktiv in allen Medien sowie in persönlichen Anschreiben an die Abonnenten, warum Preiserhöhungen notwendig sind. Wir erläutern die steigenden Kosten detailliert, um durch Transparenz und Information Verständnis und Zustimmung zu erhalten. Die Stadt Leipzig stützt mit ihrer Zuwendung jede Eintrittskarte mit ca. 78 %. Würde das Gewandhaus keinerlei Zuschüsse erhalten und bei gleichem Spielbetrieb arbeiten, dann müsste der Durchschnittspreis (!) für ein Ticket bei ca. 100 € liegen. Dies wäre für die meisten Konzertgäste nicht bezahlbar.

Wenn wir unsere Konzertangebote wirklich allen Menschen zugänglich machen wollen, dann benötigen wir die Unterstützung der Stadt Leipzig. Sie ist der Träger der „Grundfinanzierung“ und die Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten, aus dem Vermietungsgeschäft, aus der Leistungsverrechnung des Orchesters mit der Oper sowie die Spenden- und Sponsoreneinnahmen machen es überhaupt erst möglich, dass der Eigenbetrieb Gewandhaus, der ein Non-Profit-Unternehmen ist, seine Kosten decken kann.

Ja, so ein Orchester- und Konzerthausbetrieb kostet einfach Geld. Wir können diesen Betrieb nicht auf der Grundlage der eigenen Aktivitäten finanzieren. Kulturelle Einrichtungen benötigen die Förderung der öffentlichen Hand. Und alle Mitarbeiter des Gewandhauses sind stets bemüht, das Haus und das Orchester so erfolgreich wie möglich zu präsentieren. Wir liefern im eigentlichen Sinn eine Dienstleistung – auch, wenn diese aus etwas sehr Schöнем besteht, nämlich der Musik.

Lassen Sie mich zum Thema „Kosten“ Richard von Weizsäcker zitieren, der bereits 1991 festgestellt hat: „...Kultur kostet Geld. Sie kostet Geld vor allem auch deshalb, weil der Zugang zu ihr nicht in erster Linie durch einen privat gefüllten Geldbeutel bestimmt sein darf“ (Weizsäcker 1991). Der Altbundespräsident hat seinerzeit daran erinnert, „dass Kultur nicht etwas sein darf, was die öffentlichen Hände nach Belieben betreiben oder auch lassen dürfen“ (Weizsäcker 1991). Denn „substanziell“ habe die Förderung „von Kulturellem nicht weniger eine Pflichtaufgabe der öffentlichen Haushalte zu sein als zum Beispiel der Straßenbau, die öffentliche Sicherheit oder die Finanzierung der Gehälter im öffentlichen Dienst“ (Weizsäcker 1991). Weizsäcker nannte es „grotesk,

dass wir Ausgaben im kulturellen Bereich zumeist Subventionen nennen, während kein Mensch auf die Idee käme, die Ausgaben für ein Bahnhofsgebäude oder einen Spielplatz als Subventionen zu bezeichnen“ (Weizsäcker 1991). Der Ausdruck lenke uns „in die falsche Richtung“, mahnte der Politiker. Denn Kultur sei „kein Luxus, den wir uns leisten oder auch streichen können, sondern der geistige Boden, der unsere eigentliche innere Überlebensfähigkeit sichert“ (Weizsäcker 1991).

Diese ausgewählten Beispiele zeigen, in welcher Vielfalt wir arbeiten und wie alle Bereiche eng miteinander vernetzt sind. Weitere Schnittstellen zu anderen Partnern, wie Dienstleistern oder Politik habe ich hier noch gar nicht beleuchtet. Als öffentliche Einrichtung mit öffentlichem Geld müssen wir transparent sein und die Menschen davon überzeugen, dass wir zum einen unseren Kulturauftrag erfüllen und zum anderen verantwortungsbewusst mit den uns anvertrauten Mitteln umgehen.

Wenn wir dann noch für diese Arbeit mit hochkarätigen Preisen ausgezeichnet werden, freut es uns umso mehr. So haben wir für zahlreiche CD- und DVD-Aufnahmen (Beethoven, Brahms, Mahler) bedeutende Preise erhalten, aber auch für das Konzertprogramm der Saison 2008/2009 oder die Auszeichnung zur „Marke des Jahrhunderts“ im Jahr 2009.

Nach außen und innen müssen wir also Transparenz, Vertrauen und Akzeptanz allen Partnern gegenüber schaffen. Wir wollen so erfolgreich wie möglich auf dem lokalen Markt, aber auch auf dem internationalen Markt agieren. Unsere Außendarstellung soll möglichst beeindruckend sein, sie soll getragen sein, durch unsere „Produkte“ und durch alle Mitarbeiter. Die Sicht auf unser Unternehmen soll Freude machen, wir wollen Werte vermitteln und Identität stiften, alles ganz im Sinne des „res severa verum gaudium“.

---

## **Finanzierung von Kultur in einer durchökonomisierten Gesellschaft ...**

Wenn ich gerade den Altbundespräsidenten Richard von Weizsäcker als Fürsprecher von öffentlicher Kulturförderung zitiert habe, so möchte ich jetzt eine Gegen sicht jüngerer Datums vorstellen. Es handelt sich um das 2012 erschienene Buch „Der Kulturinfarkt“, in dem die vier Autoren Dieter Haselbach, Armin Klein, Pius Knüsel und Stephan Opitz über Kulturpolitik, Kulturstaat und Kultursubvention polemisieren. „Von Allem zu viel und überall das Gleiche“ (Haselbach et al. 2012), lautet eine ihrer Kernaussagen.

Sie empfinden die deutsche Kulturlandschaft „ungerecht finanziert“, sie meinen, dass zu viel Geld in ein „verkrustetes System“ fließe und betrachten das Konzept einer „Kultur für Alle“ aus den 70er Jahren als gescheitert. So denken sie laut darüber nach, was wäre, „wenn die Hälfte aller hoch subventionierten Opernhäuser, Theater und Museen geschlossen würde“. Begründet wird all dies mit einer gewagten These: „Das oberste Ziel öffentlicher Kultureinrichtungen ist nicht etwa Kunst oder Innovation, sondern der schiere Selbsterhalt“.

Der Inhalt des Buches hat eine heftige öffentliche Diskussion ausgelöst. In Hörfunk, Fernsehen, Tageszeitungen und im Internet wurde das Thema über Wochen intensiv diskutiert. Die Verantwortlichen von kulturellen Einrichtungen standen plötzlich kollektiv in einer Ecke und waren aufgefordert ihr Dasein und Wirken zu verteidigen. Es wurden teilweise absurde Pro- und Contra-Diskussionen geführt, so dass man sich langsam fragen musste, um was es hier eigentlich geht.

In der Tat ist Kultur heute längst kein Tabu-Thema mehr. Mancher Politiker findet es geradezu „schick“ über Kultur zu polemisieren, diese nur noch aus Kostensicht und nicht mehr nach ihren vermittelnden, bildenden und gesellschaftlichen Werten zu beurteilen. Man traut sich Theater zu schließen oder Orchester zu fusionieren. Ein Argument, das man in diesem Zusammenhang immer wieder hört, ist, dass Kulturförderung ja nur eine freiwillige Leistung ist. Wenn Politiker dann aus struktureller oder finanzieller Sicht nicht weiter wissen, werden gern Unternehmensberatungen verpflichtet, von denen man sich die ultimative Lösung wünscht. In Leipzig wurde beispielsweise die Münchener Unternehmensberatung Actori beauftragt, verschiedene Szenarien über eine mögliche Zusammenlegung der Verwaltungen von Oper und Gewandhaus oder von Oper und Theater zu überprüfen. In den kommenden Monaten werden wir die politischen Diskussionen dazu erleben und das Ergebnis abwarten.

Der Rechtfertigungsdruck auf die Kulturinstitutionen steigt also. Vor dem Hintergrund der finanziellen Nöte der Länder und Gemeinden ist dies durchaus verständlich. Das dichte Netz an geförderter Hochkultur steht immer noch beispielhaft für Deutschland. In anderen europäischen Ländern, außer vielleicht in Österreich, findet man nichts Vergleichbares. Und aus meiner Sicht gilt es, diesen einmaligen Kultur-Schatz unbedingt zu erhalten. Er steht exemplarisch für unsere Kulturnation und hat ein besonderes Alleinstellungsmerkmal in Europa. Was wir heute kürzen, ist morgen nicht wieder herstellbar.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass der Freistaat Sachsen 1993 das Sächsische Kulturraumgesetz beschlossen hat, was einzigartig in Deutschland ist. In großer Verantwortung um die reichhaltige Theater- und Orchesterlandschaft wurde vorab ein Gutachten mit weitreichenden Empfehlungen erstellt. So hat das Kulturraumgesetz die mannigfache Kulturlandschaft Sachsens erhalten. Das

Gesetz sieht die Gliederung des Freistaates in fünf ländliche sowie drei urbane – neben Leipzig noch Chemnitz und Dresden – Kulturräume vor. Damit wurde erstmals in Deutschland Kulturpflege als kommunale Pflichtaufgabe mit Gesetzesrang verankert. Der Freistaat beteiligt sich hierbei an der gemeinsamen Finanzierung regional bedeutsamer Einrichtungen und Maßnahmen in den Kulturräumen. Dies geschieht im Rahmen eines Kulturlastenausgleiches, an den das Land seit 2005 jährlich mindestens 82 Mio. € überweist. Doch gegenwärtig lässt die Dresdner Regierung evaluieren, wie gut die kulturellen Institutionen aufgestellt sind, wie sie gemanagt werden und wie die Entwicklungen der Wirtschaftspläne aussehen. Das geschieht natürlich auch vor dem Hintergrund, dass 2019 der Solidarpakt II ausläuft und die ostdeutschen Länder danach erheblich weniger Geld zur Verfügung haben.

Im Jahr 2006 hat die Semperoper Dresden die wirtschaftliche Bedeutung der Semperoper für Dresden und die Region untersuchen lassen. Dabei wurden die direkten (Übernachtungen, Gastronomie, Verkehr etc.) und die indirekten (Investitionen, Tourismus, Wirtschaft etc.) wirtschaftlichen Auswirkungen ebenso analysiert, wie die fiskalischen Effekte. Das Ergebnis zeigte, dass jeder Euro staatlicher Förderung 3,90 € erwirtschaftet. Auch das Gewandhaus wird vor dem Sommer 2014 eine solche Berechnung präsentieren. Wir werden das sicherlich positive Resultat umfangreich in unserer Kommunikation verwenden. Solche Umwegrentabilitätsberechnungen sind wichtig für die Positionierung einer Institution, aber auch, um deutlich aufzuzeigen, dass beispielsweise das Gewandhaus nicht „nur“ kostet, sondern auch ein erheblicher Wirtschaftsfaktor ist.

Dies ist immer wieder relevant, wenn seitens der Industrie bedeutende Großansiedlungen realisiert werden. Das kulturelle Angebot einer Stadt ist mittlerweile längst kein weicher Standortfaktor mehr, sondern ein harter. Fragt man beispielsweise den ehemaligen Werksleiter des BMW-Werkes in Leipzig, Peter Claussen, was bei der Entscheidung für die Ansiedelung des Werkes in Leipzig maßgebliche Faktoren waren, so gehörte die Attraktivität der Musikstadt Leipzig mit ihrem umfassenden und abwechslungsreichen Angebot dazu. Kultur hat also einen hohen Stellenwert im Attraktivitätswettbewerb der Städte und Regionen.

In Deutschland wurden erstmals in den 80er-Jahren, also bereits vor 35 Jahren, Berechnungen zur Umwegrentabilität von Kulturausgaben aufgestellt. Mit diesen Berechnungen wurden staatliche Kulturförderungen teilweise auch ökonomisch gerechtfertigt. Einige Bundesländer haben die Bedeutung der Kulturwirtschaft frühzeitig erkannt. 1991 erstellte Nordrhein-Westfalen einen ersten Kulturwirtschaftsbericht, der die Situation und das wirtschaftliche Potential von Kunst und Kultur darstellte.



Heute nehmen die elf Teilmärkte der Kultur- und Kreativwirtschaft eine bedeutende Rolle ein. Wie dem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herausgegebenen „Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2011“ zu entnehmen ist, arbeiteten in Deutschland im Jahr 2011 fast eine Million Menschen in dieser Branche. Der Gesamtumsatz betrug mit 143,38 Mrd. € 2,6% an der Gesamtwirtschaft. An der Bruttowertschöpfung war man mit 2,4% beteiligt. Die Kultur- und Kreativwirtschaft lag damit im Branchenvergleich zusammen mit der Automobilindustrie, dem Maschinenbau sowie dem Finanzgewerbe an vorderer Stelle (vgl. BMWi 2012, S. 86).

Vor fünf Jahren wurde die "Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft der Bundesregierung" ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist es, die Chancen der Kultur- und Kreativwirtschaft weiter zu erschließen. Dabei sollen die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und die Arbeitsplatzpotenziale besser ausgeschöpft und weiterentwickelt werden.

In seiner Rede vom 10. November 2009 betonte Bernd Neumann, der damalige Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: "Die Kultur- und Kreativwirtschaft ist heute unbestritten eine bedeutende Wachstumsbranche. Wir brauchen eine lebendige, aktive und expansionsfreudige Kultur- und Kreativwirtschaft, und zwar nicht nur als Job-Motor, sondern vor allem auch wegen ihres großen Innovationspotenzials für unsere Gesellschaft – gerade in Zeiten, in denen die Globalisierung den internationalen Wettbewerb verschärft!" (zit. nach BMWi 2010). Der Kulturstatsminister erklärte weiter: "Vor allem drei Bereiche tragen entscheidend dazu bei, dass sich die Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland kräftig entwickelt. Es sind Bildung und Ausbildung als Fundament des gesellschaftlichen Fortschritts, die öffentliche Förderung von Kultur, durch die Einrichtungen wie Museen, Theater, Opern- und Konzerthäuser existenzfähig bleiben, sowie die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen Künstler, Kreative und Kulturschaffende arbeiten." (BMWi 2012).

Der über 500 Seiten starke Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ wurde im Dezember 2007 durch die Vorsitzende Gitta Connemann präsentiert. Hier zeigt sich ebenfalls sehr deutlich der herausragende Stellenwert der Kultur- und Kreativwirtschaft. In ihrem Vorwort schreibt Frau Connemann: „Zu lange galten Kultur und Wirtschaft gerade in Deutschland als unvereinbarer Gegensatz. Doch diese Berührungsgängste lösen sich auf – glücklicherweise. Kultur nicht als Wirtschaftszweig zu begreifen wäre nicht nur naiv. Die Kulturpolitik würde sich damit in Haushaltsdebatten um ein wichtiges Argument bringen, denn die Kulturwirtschaft hat sich zu einer Zukunftsbranche mit Wachstums- und Beschäftigungspotenzial entwickelt. Hier entstehen Arbeitsplätze und Wertschöpfung – vor allem in Klein- und Kleinstunternehmen. Sie sind das Kraftzentrum der Kulturwirtschaft und der Beginn der Wertschöpfungskette. Die Kultur als Wirtschafts-

zweig mit großen Chancen zu behandeln bedeutet weder eine Entwertung der Kultur noch eine Bedrohung ihrer gesellschaftlichen Bedeutung. Vielmehr trägt der Wirtschaftsbereich Kultur zur Sicherung eines vielfältigen kulturellen Lebens in Deutschland bei“ (zit. nach Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ 2007, S. 7).

Es ließen sich noch eine Vielzahl von Ausführungen zum unverzichtbaren Wert der Kultur aufzählen. Langfristige Investitionen in die Kultur einer Stadt oder einer Region haben sich bislang immer ausgezahlt. Das letzte außerordentliche Beispiel in Deutschland ist das Festival Ruhr.2010. Hier wurde eine ganze Region unter dem Thema Kulturhauptstadt höchst erfolgreich entwickelt.

Diese vielen Beispiele lassen die Frage nach der Akzeptanz für Kultur, die nur etwas kostet, doch eindeutig in den Hintergrund treten. Es ist richtig, dass die Kommunen zunehmend Probleme haben, die lokale Kultur zu finanzieren. Denn die Kunst- und Kulturförderung ist nach dem Grundgesetz in Deutschland in erster Linie Sache der Länder und Gemeinden. Da der Bund aber immer mehr Kosten, gerade im Sozialbereich, auf die Länder und Gemeinden umlegt, bekommen diese zunehmend Probleme alles gleichwertig zu subventionieren. In vielen Fällen müssen Prioritäten gesetzt werden, geraten somit auch Kulturinstitutionen unter Druck. Doch ist dies auf lange Sicht ein erheblicher Fehler. Denn Kultur erzeugt unbestritten einen gesellschaftlichen Mehrwert: Sie ist Bestandteil von Allgemeinbildung und trägt maßgeblich zu einer hohen Lebens- und Freizeitqualität bei. Damit lockt sie auch Investoren und kunstinteressierte Neubürger und erzeugt als touristischer Faktor zugleich eine hohe Umwegrentabilität. All das festigt und erhöht ihre Akzeptanz.

Befragt man die deutschen Musikliebhaber, worin sie die Hauptaufgaben von Orchestern und Musiktheatern sehen, rangieren laut dem 9. KulturBarometer, das die Deutsche Orchestervereinigung und das Zentrum für Kulturforschung am 20. September 2011 in Berlin präsentiert haben, ganz vorn die Punkte „Bewahrung des kulturellen Musikerbes“ und „Kinder für Musik und Erbe begeistern“ (vgl. DOV und ZFKF 2011). Wie alle vergleichbaren Institutionen haben wir damit den Auftrag, junge Menschen für die Musikvermittlung in unsere Häuser zu ziehen. Für uns ergibt sich daraus der Anspruch, die Nachwuchsarbeit weiter zu intensivieren.

Dies ist umso notwendiger, da gerade vor wenigen Tagen eine Forsa-Umfrage veröffentlicht wurde, die im Auftrag der Hamburger Körber-Stiftung gemacht wurde. In der Pressemitteilung der Körber-Stiftung vom 14. Januar 2014 heißt es dazu: „Kaum Interesse an klassischer Musik – Zwei Drittel der Deutschen sehen Konzerthäuser in der Pflicht, klassische Musik mehr Menschen zugänglich zu machen. Für 88 % der Deutschen ist klassische Musik ein wichtiges kulturelles Erbe. Aber nur jeder Fünfte hat im vergangenen Jahr ein klassisches Konzert besucht

– von den Unter-30-Jährigen sogar nur jeder Zehnte“. Kai-Michael Hartig, der Leiter des Bereichs Kultur der Körber-Stiftung, kommentiert dies so: „Konzerthäuser sind eigentlich in einer komfortablen Situation: Viele akzeptieren die öffentlichen Ausgaben für klassische Musik. Aber sie erreichen immer weniger Menschen, vor allem nicht die jungen. Moderne Konzerthäuser müssen sich der Herausforderung stellen und Ideen entwickeln, wie sie mehr Interesse wecken können“ (zit. nach DOV und ZFKF 2011). Weiterhin ergänzt Hartig: „Es wird für den Musikbetrieb in Zukunft verstärkt darauf ankommen, wie die Inhalte aufbereitet und präsentiert werden. Nötig seien charismatische und glaubwürdige Vermittlerpersönlichkeiten. Sie müssten Schwellenängste abbauen, Begeisterung auch für komplexe Inhalte wecken und für das offene, neugierige Wahrnehmen werben“ (zit. nach DOV und ZFKF 2011).

Fassen wir abschließend alles bislang Gesagte in einem Satz zusammen. Dazu möchte ich die Süddeutsche Zeitung vom 11./12. Januar 2014 zitieren. Im Feuilleton titelte Joseph Hanimann (2014): „Kultur will zwar teuer bezahlt sein – zahlt sich dann aber aus“. Besser kann man wohl kaum auf den Punkt bringen, dass die Akzeptanz von Kultur heute eigentlich kein Thema mehr sein sollte.

---

## Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi]. (10. November 2010). Kulturstatsminister Bernd Neumann: Kultur- und Kreativwirtschaft bietet großes Innovationspotenzial für unsere Gesellschaft. <http://www.kultur-kreativ-wirtschaft.de/KuK/Navigation/Aktuelles/pressemitteilungen,did=368266.html>. Zugegriffen: 2. April 2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi]. (2012). Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2011. <http://www.bmwi.de/Dateien/KuK/PDF/monitoring-zu-ausgewaehlten-wirtschaftlichen-eckdaten-der-kultur-und-kreativwirtschaft-2011-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zugegriffen: 2. April 2014.
- Deutsche Orchestervereinigung [DOV] & Zentrum für Kulturforschung [ZFKF]. (20. September 2011). Präsentation des 9. KulturBarometers am 20. September 2011, 11.00 Uhr im Deutschen Anwaltsinstitut, Berlin. [http://www.miz.org/dokumente/2011\\_KulturBarometer.pdf](http://www.miz.org/dokumente/2011_KulturBarometer.pdf). Zugegriffen: 2. April 2014.
- Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“. (11. Dezember 2007). Schlussbericht. <http://www.kulturrat.de/dokumente/enquete-bericht.pdf>. Zugegriffen: 2. April 2014.
- Hanimann, J. (11. Januar 2014). Kultur will zwar teuer bezahlt sein – zahlt sich dann aber aus. In *Süddeutsche Zeitung*.
- Haselbach, D., Klein, A., Knüsel, P., & Opitz, S. (2012). *Der Kulturinfarkt. Von allem zu viel und überall das Gleiche* (2. Aufl.). München: Knaus.
- Körber-Stiftung. (14. Januar 2014). Kaum Interesse an klassischer Musik. <http://www.koerber-stiftung.de/presse/pressemeldungen/presse-details-stiftung/artikel/kaum-interesse-an-klassischer-musik.html>. Zugegriffen: 2. April 2014.

---

Weizsäcker, R. von (1991). Kultur kostet Geld. <http://www.bb-wa.de/en/allgemeines/175-kultur-kostet-geld.html>. Zugegriffen: 2. April 2014.

**Prof. Andreas Schulz** Jg. 1961, studierte in Hamburg Musik- und Literaturwissenschaft und war von 1986 bis 1994 beim Schleswig-Holstein Musik Festival tätig. Von 1995 bis 1997 übernahm er die Geschäftsführung der Glocke Veranstaltungs-GmbH Bremen und ist seit 1998 Gewandhausdirektor am Gewandhaus zu Leipzig. Als Honorarprofessor lehrt er an der Hochschule Bremen für das Fachgebiet Musik- und Kulturmanagement. Andreas Schulz ist Mitinitiator der Deutschen Konzerthauskonferenz.