

---

# Kommunikation und Beteiligung als Gegenstände der Kommunikationswissenschaft

## Ergebnisse der Literaturanalyse

# 2

Nach Boris Palmer (2014, o.S.), Oberbürgermeister der Stadt Tübingen, gibt es in der Energiethematik „für jede Lösung das passende Problem“. Unabhängig davon, welche Art der erneuerbaren Energien man betrachte, gebe es Kritiker und Gegenstimmen. Die mehrheitliche Zustimmung der Bürger zur Energiewende löst sich in konkreten Projekten und Umsetzungsfragen schrittweise auf. Zugleich werden Kommunikation und Beteiligung immer öfter als zentrale Erfolgsfaktoren angesehen, um – je nach Perspektive – die Bevölkerung einzubeziehen oder eine Entscheidung durchzusetzen. So formuliert Schlicht (2014, S. 19): „Die Form der Beteiligung, wie sie zunehmend bei großen Infrastrukturprojekten praktiziert wird, bedeutet eine Zeitenwende und eine neue Praxis für das Management von Kommunikation.“ Wie lassen sich die Begriffe der Kommunikation und Beteiligung jedoch verstehen? Unter welchen Perspektiven werden sie betrachtet? Wie werden sie nicht zuletzt verbunden?

*Das Kapitel beleuchtet zunächst die Konzepte der Kommunikation und Beteiligung und fügt das Themenfeld der Infrastrukturkommunikation in die Kommunikationswissenschaft ein (Abschnitt 2.1). Anschließend werden kommunikations- und politikwissenschaftliche Perspektiven auf das Themenfeld betrachtet und verglichen (Abschnitt 2.2). Der Abschnitt 2.3 geht anschließend auf die Frage ein, wie beide Konzepte für die vorliegende Studie aus Sicht des Kommunikationsmanagements und der funktionalen PR-Forschung modelliert werden können.*

## 2.1 Energie und Infrastruktur – brisante Themenfelder im wissenschaftlichen Diskurs

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen Infrastrukturprojekte, die sich aus der Planung und Umsetzung von erneuerbaren Energien ergeben. Sie reichen vom Bau einer Windkraft- oder Speicheranlage bis zur Anlage von Stromtrassen und dem Verlegen von Leitungen. Es werden diejenigen Projekte einbezogen, die von den Bürgern als zum Themenfeld zugehörig wahrgenommen werden können. Diese werden als Gegenstand und Inhalt von Kommunikation gefasst und können als Themenfeld der Kommunikationswissenschaft betrachtet werden. Der Themenbereich der Energieinfrastruktur-Projekte liegt dabei im Schnittpunkt von Energie- und Infrastrukturthemen. Im Vordergrund steht der inhaltliche Bezug zu den genannten Infrastrukturprojekten. Entscheidend ist für die vorliegende Studie dabei die Perspektive der Bürger als (häufig noch) Rezipienten von Medienkommunikation und (laut Äußerungen der Verantwortlichen zunehmend) als Kommunikationspartner. Ihre Erwartungen an das Themenfeld, Akteure, Vermittlung und Kommunikationswege stehen im Mittelpunkt.

Das *Themenfeld Energieinfrastruktur* wird angesichts seiner Komplexität und seiner zahlreichen Querverbindungen in Wirtschaft, Gesellschaft oder auch Technik von vielen Disziplinen behandelt. Neben der Kommunikations- und Politikwissenschaft beschäftigen sich naturwissenschaftliche Disziplinen wie z. B. die Umweltwissenschaften ebenso damit wie die Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaft oder auch Teildisziplinen der Psychologie, z. B. die Umweltpsychologie (vgl. z. B. Schmid & Zimmer, 2012; Kress & Landwehr, 2012; Böhm, 2011; Schweizer-Ries et al., 2010). Entsprechend vielfältig und zum Teil widersprüchlich sind die Begrifflichkeiten und Modellierungen, die im Hinblick auf Kommunikation und Beteiligung verwendet werden. In der Aufarbeitung der bisherigen Konzepte konzentriert sich der vorliegende Bericht dabei vorrangig auf kommunikations- und politikwissenschaftliche Analysen, die vereinzelt durch interdisziplinäre Betrachtungen ergänzt werden. Im Vordergrund steht die kommunikationswissenschaftliche Sicht, die das Themenfeld bislang noch wenig beachtet. Insbesondere im Hinblick auf Verbindungslinien zwischen Kommunikation und Beteiligung zeigen sich angesichts von Fragen der Akzeptanz, Glaubwürdigkeit und des Vertrauens jedoch vielversprechende Potenziale.

Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, insbesondere der Kommunikatorforschung stehen Informations- und Kommunikationsprozesse der Kommunikatoren und Stakeholder im Zentrum der Analysen. Der Bürger wird als Stakeholder mit Ansprüchen, als Zielgruppe, die angesprochen werden soll, oder als Kommunikationspartner von Politik, Wirtschaft oder gesellschaftlichen Ak-

teuren analysiert. In der vorliegenden Arbeit kommen dabei insbesondere zwei Teildisziplinen der Kommunikationswissenschaft zur Anwendung, die sich mit der Aufbereitung und Verbreitung von Kommunikation beschäftigen: Während aus Sicht der Journalismusforschung u. a. die Frage interessiert, wie Themen der Energieinfrastruktur ausgewählt, aufbereitet und interpretiert werden können, interessiert aus Sicht der Organisationskommunikation, insbesondere der Public Relations (PR)-Forschung, wie Kommunikation zu Infrastrukturprojekten strategisch geplant und umgesetzt werden kann.

*Die Perspektive der Kommunikatoren – Vertreter von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Medien – bildet den Ausgangspunkt der Überlegungen. Der Bezugspunkt ist aber der Adressat, Stakeholder oder Kommunikationspartner – der Bürger – mit seinen Wünschen, Erwartungen und Wahrnehmungen.*

Entsprechend wird unter *Kommunikation* im Folgenden soziales Handeln mittels Symbolen verstanden (vgl. Burkart, 2002, S. 46). Es zielt auf Verständigung zwischen mindestens zwei Akteuren und kommt zustande, wenn eine Mitteilung des einen vom anderen wahrgenommen und in ihrem symbolischen Gehalt erschlossen wird (vgl. ebd., S. 30; Mast, 2016, S. 3; Zerfaß, 2010, S. 231). Beide Seiten richten sich dabei auf Basis von Erwartungen, Wahrnehmungen und Interpretationen wechselseitig aneinander aus (vgl. Krotz, 2008, S. 30; Burkart, 2002, S. 431). Das kommunikative Handeln eines Akteurs, das immer eine Zielorientierung beinhaltet, d. h. dessen Kommunikationsarbeit, wird hingegen als „Anstoß“ von Kommunikation definiert (vgl. Stehle, 2015, S. 50). In Anlehnung an Merten (1977, S. 45-46) wird dementsprechend der Informationsbegriff als Transmission von Nachrichten oder (intentionalen) Aussagen verstanden, der aber die Wechselseitigkeit des Prozesses noch nicht vollständig aufgreift. Das heißt, er wird im vorliegenden Bericht als ein Teil von Kommunikation aufgefasst, der zunächst einseitig gedacht ist und die Reziprozität als Kernmerkmal von sozialem Handeln außen vor lässt.

Ähnlich wie die Begriffe Kommunikation und Information ist die Komplexität und Vielfalt auch im Hinblick auf *Beteiligung und Partizipation* groß (vgl. Buchholz & Hüge, 2014, S. 6). Darunter wird im weiten Sinne „die Einflussnahme, Teilnahme oder Mitbestimmung von Bürgern an politischen Entscheidungen“ (ebd.; vgl. auch van Deth, 2003, S. 169; Verba & Nie, 1972, S. 2) verstanden. Während der Begriff der Partizipation dabei vorrangig in der Politikwissenschaft verwendet wird – vor allem im Rahmen demokratietheoretischer Analysen<sup>6</sup> –, entstammt der Begriff der Beteiligung dem rechtlichen Sprachgebrauch. Er lässt sich dem breiteren Konzept der

---

6 Diese können weiter nach einer instrumentell-realistischen sowie einer normativen Perspektive unterschieden werden (vgl. Hoecker, 2006, S. 3-9). Erstere konzentriert sich auf Demokratie als formales Konstrukt, während Ansätze einer normativen Perspektive

Partizipation zuordnen und wird konkret auf Planungs- und Umsetzungsprozesse angewandt (vgl. Buchholz & Hüge, 2014, S. 6). Deswegen wird er im vorliegenden Ergebnisbericht bevorzugt. Dabei können die enge Bürgerbeteiligung und die breitere Öffentlichkeitsbeteiligung, d.h. die Beteiligung von mehreren Akteursgruppen, unterschieden werden (vgl. ebd.). Beteiligung kann sowohl formell, d.h. auf Grundlage rechtlicher Vorgaben, als auch informell stattfinden. Letztere Form wird oft ergänzend herangezogen, um mehr Akzeptanz zu finden (vgl. ebd.).

In Anlehnung an van Deth (2003, S. 169-171; vgl. auch Hoecker, 2006, S. 4; Kaase, 2003, S. 496) ist Beteiligung durch folgende Kriterien gekennzeichnet: ihren instrumentellen Charakter, den Fokus auf den Menschen in seiner Rolle als Bürger sowie dessen aktives und freiwilliges Handeln. Der passive Konsum von Informationen oder nur das Interesse an Politik zählen in diesem Fall noch nicht zu Beteiligung. Nicht zuletzt spielt der Bezugspunkt des Handelns eine wichtige Rolle. Es richtet sich an „Regierung und Politik im weiteren Sinn“ (van Deth, 2003, S. 171), d.h. ist nicht auf eine bestimmte Prozessstufe oder eine bestimmte politische Ebene beschränkt. Einige Ansätze gehen sogar darüber hinaus und beziehen auch Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft ein (vgl. Teorell, Torcal, & Montero, 2007, S. 335-336; Hoffmann, 2014, S. 8). Dieser Interpretation soll im vorliegenden Fall gefolgt werden, denn am Beispiel des Ausbaus erneuerbarer Energien wird deutlich, dass dieser nicht ausschließlich zentral vom Staat gesteuert wird, sondern private Akteure wie z.B. Unternehmen und Investoren unter bestimmten Rahmenbedingungen Entscheidungen über den Bau von Energieanlagen treffen. Auch der Versuch von Bürgern, die Entscheidungen nicht-staatlicher Akteure zu beeinflussen, soll daher als politische Beteiligung verstanden werden.

Bereits vor der Jahrtausendwende konstatiert Buß (1999, S. 188), dass aktiver Widerstand, z.B. in Form von Demonstrationen, Petitionen und Bürgerinitiativen, „vermehrt Eingang in das selbstverständliche Verhaltensrepertoire der Menschen“ findet. Vor allem bei Energieinfrastruktur-Projekten liegt darauf zunehmend das Augenmerk. Sowohl die kommunikations- als auch die politikwissenschaftliche Forschung bietet hier nutzbringende Perspektiven.

---

z.B. die Frage analysieren, inwiefern Entscheidungen ohne Bürgerbeteiligung legitim sind (vgl. ebd.; Nanz & Fritzsche, 2012, S. 125).

## 2.2 Energie- und Infrastrukturkommunikation aus der Sicht von Kommunikations- und Politikwissenschaft

Kommunikation und Beteiligung sind Gegenstand der kommunikations- und politikwissenschaftlichen Forschung. Ansätze, die sich explizit mit Infrastrukturprojekten aus dem Energiebereich, regionalen Perspektiven sowie der Verbindung zwischen Kommunikation und Beteiligung beschäftigen, sind jedoch selten. Im Folgenden werden Ansätze vorgestellt, die erste Hinweise auf die Frage geben: Was erwarten die Bürger, wenn es um Kommunikation und Beteiligung bei Energieprojekten geht?

Ansätze aus der *Kommunikationswissenschaft* beschäftigen sich u. a. aus Sicht der Kommunikatoren mit Energieinfrastruktur. Sie thematisieren beispielsweise die Frage, inwiefern die Energiewende transparent und nachvollziehbar kommuniziert werden kann. Es dominieren „How-to-Do“-Betrachtungen aus der Praxis für die Praxis. Sie geben z. B. Checklisten und Anleitungen an die Hand, wie Öffentlichkeitsarbeit aussehen soll, was zu beachten und was zu vermeiden ist (vgl. z. B. Schlicht, 2014; Selbach & Walk, 2014; Juchem, 2011). Dabei werden Aspekte wie z. B. frühzeitige Information, verständliche und proaktive Kommunikation oder auch Transparenz und Dialog genannt. Auch Beteiligungsverfahren kommen zur Sprache. Schlicht (2014, S. 3-9) empfiehlt beispielsweise, Anspruchsgruppen von Beginn an in Entscheidungsprozesse einzubinden und „so früh wie möglich, so viele wie möglich, so umfassend wie möglich zu informieren“ (ebd., S. 4). Sowohl klare, ehrliche Worte und die Vollständigkeit von Informationen als auch Ergebnisoffenheit seien als Basis für einen angemessenen Umgang mit den Bürgern unverzichtbar und Kompromisse das Ziel der Zusammenarbeit (vgl. ebd., S. 4-9). In einem ausführlichen Maßnahmenkatalog schlägt Schlicht (ebd., S. 17-19) schlussendlich vor, wie sich die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten ausgestalten lässt. Sie ordnet die konkreten Werkzeuge fünf Kategorien zu: „Basisinformationen online und offline“, „Dialog mit den Bürgern vor Ort“, „Dialog mit Politik, Behörden und Medien“, „Dialog im Netz“ und „Beteiligung der Stakeholder“.

Gazdar (2013) bewegt sich aus einer praxisorientierten Sicht an der Schnittstelle zwischen kommunikations- und politikwissenschaftlichen Perspektiven, wenn er Bürger anhand ihrer Lebensweise und Einstellungen zu „Passiv-, Wut- und Mutbürgern“ zusammenfasst und ihnen Erwartungen an Kommunikation und Beteiligung zuschreibt. Der wohlhabende „Wutbürger“ wird dabei als besonders anspruchsvoll charakterisiert: Reine Informationsveranstaltungen genügen ihm nicht und verstärken den Protest sogar. Werden hingegen Information und Diskussion in ausführlichen Veranstaltungen verbunden, ist die Chance deutlich größer, auch mit dem „Wutbürger“ konstruktiv zusammenzuarbeiten, so Gazdar (2013, S. 12).

Als einer der wenigen wissenschaftlichen Ansätze, der kommunikations- und politikwissenschaftliche Perspektiven bei Infrastrukturprojekten verbindet, beschreibt Brettschneider (2013, S. 13) drei Ebenen der Kommunikation, die bei Infrastrukturvorhaben zu beachten sind: die „Informationsebene“, eine „Konsultationsebene“ zum Austausch unterschiedlicher Meinungen und Vorschläge sowie die „Ebene der Mitgestaltung“ zur Konfliktbearbeitung. Es braucht – so Brettschneider – Instrumente auf allen drei Ebenen, die gemeinsam Teil der Kommunikationsstrategie sind. Welche Instrumente der Kommunikation auf der einen Seite und welche Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der anderen Seite angewandt werden und wie sie kombiniert werden können, hängt für ihn (ebd., S. 15) von verschiedenen Faktoren ab, u. a. „vom Konflikt- und Eskalationspotenzial, vom in der öffentlichen Debatte wahrgenommenen Nutzen des Bauvorhabens, von den vorhandenen Verhandlungsspielräumen sowie von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen“.

Welche Rolle Kommunikation im Rahmen von Beteiligungsverfahren schlussendlich aus Sicht der Bürger zukommt, zeigt eine Studie von forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH (2013, S. 6-7, 9). Sie kommt zum Ergebnis, dass 92 Prozent der Bürger es als (sehr) wichtig ansehen, über Pläne zu Projekten des Staates umfassend informiert zu werden, wenn sie davon betroffen sind. 82 Prozent der Bevölkerung wünschen sich Informationen zum Projekt selbst, 83 Prozent Informationen zu den Auswirkungen des Vorhabens, 87 Prozent Informationen zu möglichen Alternativen und 88 Prozent Informationen zu den mit dem Projekt verbundenen Kosten. Nur ein Drittel der Studien-Teilnehmer gibt an, mit der Informationspolitik des Staates zufrieden zu sein. Fast die Hälfte der Befragten, die in der Vergangenheit schon einmal eigene Anregungen zu staatlichen Vorhaben hatten, hätte diese Ideen gerne mit den Verantwortlichen geteilt. 78 Prozent der Bürger erachten die Beteiligungsmöglichkeiten bei politischen Infrastrukturprojekten als unzureichend.

Während die kommunikationswissenschaftlichen Analysen Kommunikation als wichtigen Bestandteil bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten betrachten, konzentrieren sich *politikwissenschaftliche* Autoren auf das Konzept der Beteiligung. Wie beschrieben lassen sich dabei grob zwei Ausrichtungen unterscheiden: (demokratie-)theoretische Autoren, die Beteiligung bzw. Partizipation als Teil eines politischen Systems diskutieren, sowie Autoren, die Beteiligung in konkreten Planungs- und Umsetzungsprozessen thematisieren. Bei letzteren stehen vor allem Konflikte und ihre Lösungsmöglichkeiten wie z. B. mittels Mediation in konkreten Verfahren im Mittelpunkt. Sie werden oftmals anhand von Fallstudien analysiert. Darüber hinaus werden unterschiedliche Formen, Verfahren und Erfahrungen von Bürgerbeteiligung sowie ihre Ziele, Teilnehmer und zeitlichen Rahmenbedingungen

diskutiert. Beispiele für Beteiligungsformate, die oftmals genannt werden, sind Bürgerkonferenzen, Planungszellen, Mediation und Workshops (vgl. z. B. Renn, 2013, S. 12; Nanz & Fritsche, 2012, S. 84-87). Sie eignen sich nach Nanz und Fritsche (2012, S. 84-87) für unterschiedliche Konstellationen und Zwecke. Während die Instrumente der Bürgerkonferenz und Mediation beispielsweise kontroverse Themen zum Thema hätten, gehe es bei der Planungszelle eher um lokale oder regionale Fragestellungen.

Welche dieser Formate aus Sicht der Bürger in Baden-Württemberg besonders relevant sind und was diese in Sachen Bürgerbeteiligung erwarten, zeigen Faas und Schmitt-Beck (2013, S. 9, 27) in einer empirischen Studie. Fast drei Viertel der Bürger sprechen sich für eine direkte Mitbestimmung im politischen Bereich aus, die sogar über Partizipationsmöglichkeiten wie Mediation hinausgeht. So sehen über 70 Prozent der Bürger Volksabstimmungen im Allgemeinen als ein geeignetes Mittel an, um wichtige politische Fragen zu entscheiden.

Ähnlich argumentiert Renn (2013, S. 6): Die Bürger lehnen es ab, alle Beschlüsse im Rahmen der repräsentativen Demokratie hinzunehmen. Sie seien sich verschiedener Risiken bewusst und wollten sich nicht auf Expertenmeinungen verlassen, denen sie misstrauen. Renn (ebd.) geht davon aus, dass vier Bedingungen erfüllt sein müssen, damit bei den Bürgern die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten steigt: der Nutzen des Projekts allgemein, ein persönlicher Nutzen bzw. Nutzen für nahestehende Personen, eine Identifikation mit dem Projekt und die Überzeugung, mit dem eigenen Handeln etwas bewirken zu können. Bürgerbeteiligung könne zur Erfüllung dieser Bedingungen führen, wenn sie es schafft, auf alle vier Faktoren parallel positiv einzuwirken (vgl. ebd., S. 11). Reine Kommunikationskampagnen sind dem Autor zufolge häufig deshalb kontraproduktiv, weil sie meist nur einen Faktor positiv beeinflussen – die Überzeugung, mit dem eigenen Handeln etwas bewirken zu können. Wenn sich Verantwortliche darum bemühen, den Bürgern ihr Projekt zu erklären, erwecke dies bei den Bürgern den Eindruck, dass die Infrastrukturmaßnahme nicht ohne Weiteres durchgeführt werden kann, so Renn. Da die Kampagne allein noch nicht vom Vorhaben überzeugt und somit die anderen drei Bedingungen unerfüllt bleiben, stelle sich die Bevölkerung in einer solchen Situation umso mehr gegen das Projekt. Besteht hingegen die Möglichkeit einer tatsächlichen Beteiligung, spricht Renn (ebd., S. 11-12) vom „Inbegriff einer gelingenden demokratischen Bürgergesellschaft, in der Argumente ausgetauscht (sic!) und im Einklang von Wissen und Werten eine Entscheidung herbeigeführt wird“.

Renn kann als Vertreter einer politikwissenschaftlichen Perspektive gesehen werden, die Kommunikation als „kleinen“ Teil von Beteiligung konzipiert. Demgegenüber stehen Autoren, die – wie oben beschrieben – Kommunikation als zentralen Faktor für die erfolgreiche Planung und Umsetzung von Energieinfra-

struktur-Projekten ansehen (vgl. z. B. Diekmann et al., 2014, S. 112, 125-126; Bosch & Peyke, 2011, S. 110; Schweizer-Ries et al., 2010, S. 102-103). Was sie mitunter eint, ist ein oftmals enges Konzept von Kommunikation, z. B. reduziert auf Information als erste – notwendige, aber nicht hinreichende – Stufe von Beteiligung (vgl. z. B. Buchholz & Hüge, 2014, S. 7).

*Zusammenfassend lassen sich in der politikwissenschaftlichen Literatur zahlreiche Analysen zu Beteiligung finden. Im Mittelpunkt stehen z. B. das Potenzial der Beteiligung, unterschiedliche Formate der Beteiligung oder die Zufriedenheit der Bürger mit Beteiligungsmöglichkeiten. Diese Analysen werden ergänzt um Studien der Einstellungs- und Meinungsforschung. Sie stellen oftmals die Meinungen der Bürger, ihre demografischen Merkmale, einzelne Instrumente der Beteiligung sowie deren Zweck in den Vordergrund. Infrastrukturprojekte aus dem Energiebereich sind dabei nur einer von vielen Gegenständen. Darüber hinaus ist es für die vorliegende Fragestellung eine Herausforderung, dass Kommunikation nur als ein Aspekt unter vielen – wenn überhaupt – und häufig nur als enges Konzept einbezogen wird. Verbindungslinien zu kommunikationswissenschaftlichen Erkenntnissen sind bislang nur vereinzelt zu erkennen.*

Auf Seiten der kommunikatororientierten Kommunikationswissenschaft hingegen ist das Themenfeld der Energieversorgung und/oder Infrastruktur bislang erst punktuell bearbeitet. Ferner wird das Konzept der Beteiligung nur in Ansätzen einbezogen. Zwar werden auf beiden Seiten erste Querverbindungen zu Kommunikation und Beteiligung sichtbar. Eine klare Modellierung und Integration fehlt aber bislang ebenso wie empirische Ergebnisse, die systematisch Kommunikation und Beteiligung verbinden und aus Sicht der Bevölkerung in Baden-Württemberg und ihren Erwartungen erheben. Im Folgenden wird ein Vorschlag vorgestellt.

---

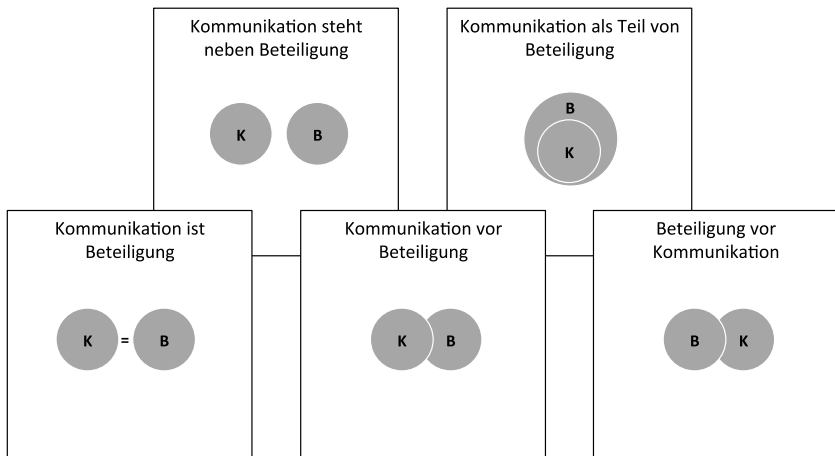
## **2.3 Kommunikation und Beteiligung – zwei Seiten einer Medaille oder ungleiches Gespann?**

Zwei Forschungslücken lassen sich mit Blick auf die Forschungsfrage identifizieren: Die erste betrifft die Verbindung zwischen Kommunikation und Beteiligung, die zweite die Erwartungen der Bürger in Baden-Württemberg an Kommunikation und Beteiligung im Rahmen von Energieprojekten.

Beginnend mit der ersten Forschungslücke legt die Politikwissenschaft ihr Augenmerk auf Beteiligung, während die kommunikationswissenschaftliche Perspektive in erster Linie die Kommunikation in den Blick nimmt. Entsprechend



unterschiedlich werden beide Begriffe zueinander in Beziehung gesetzt. Fünf Modelle lassen sich dabei unterscheiden (vgl. Abb. 2):



**Abb. 2** Verständnisse des Zusammenspiels von Kommunikation und Beteiligung

Quelle: Eigene Darstellung

- *Kommunikation ist Beteiligung:* Kommunikation wird an dieser Stelle mit Beteiligung gleichgesetzt. Als Beispiel sieht Zschocke (2007, S. 50) Beteiligung als Kommunikationsprozess an, innerhalb dessen zwischen allen Akteuren verhandelt werden soll. Hoffmann (2014, S. 2) hingegen sieht Partizipation als „eine zentrale Kategorie der PR“ an, die wiederum als Kommunikationsfunktion von Organisationen verstanden wird.
- *Kommunikation steht neben Beteiligung:* Diese Perspektive zeigt sich, wenn z. B. Jobert, Laborgne und Mimler (2007, S. 2752) Kommunikation und Beteiligung als Faktoren des Projektmanagements ansehen und die Frage stellen: „When and how are the public informed of and integrated into the planning?“ (ebd.).
- *Kommunikation vor Beteiligung:* Kommunikation wird hier als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung von Beteiligung angesehen. Nanz und Fritsche (2012, S. 36-87) betonen beispielsweise, dass einige Formate einen bestimmten Informationsstand bei den Bürgern voraussetzen. Juchem (2011, S. 2) sieht Kommunikation als Basis für Glaubwürdigkeit und Akzeptanz, die wiederum erst Entscheidungen möglich machen.

- *Kommunikation als Teil von Beteiligung*: In der Politikwissenschaft ist die Perspektive weit verbreitet, dass Kommunikation – oft als Information verstanden – ein Teil von Beteiligung ist (vgl. z. B. Buchholz & Hüge, 2014, S. 7; Pehnt et al., 2012, S. 11; Schmid & Zimmer, 2012, S. 58; Schweizer-Ries et al., 2010, S. 2). Sie wird oftmals als „die unterste Stufe von Partizipation“ (Schweizer-Ries et al., 2010, S. 8) verstanden, die zwar – vor allem als Öffentlichkeitsarbeit – wichtiger Baustein einer Beteiligungsstrategie ist, aber „nur einen Ausschnitt des Themenfelds Beteiligung“ (ebd.) erfasst. Schweizer-Ries, Rau und Zoellner (2010, S. 14, Hervorhebung nicht übernommen) betonen, dass „Informieren und andere einseitige Kommunikationsformen [...] lediglich eine Alibifunktion“ erfüllen. Diese Bewertung gilt nur noch eingeschränkt, wenn Kommunikation als „Begleiter“ von Beteiligung angesehen wird (vgl. z. B. Brettschneider, 2013, S. 15; Schlicht, 2014, S. 6).
- *Beteiligung vor Kommunikation*: In diesem Konzept wird Beteiligung im Vorfeld und/oder zur Verbesserung von Kommunikation wahrgenommen, wenn sie z. B. zum Aufbau einer konstruktiven Kommunikations- und Beteiligungskultur beitragen soll (vgl. z. B. Schweizer-Ries et al., 2010, S. 135, 163). Erst wenn Beteiligung möglich ist, würden Bürger so umfassend informiert, wie sie es erwarten (vgl. Renn, 2013, S. 11).

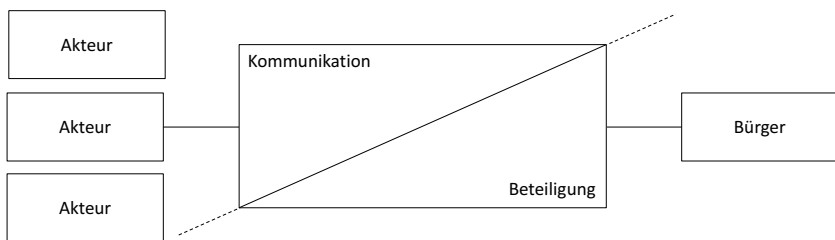
In politikwissenschaftlichen Überlegungen steht in der Regel ein Verfahren der Bürgerbeteiligung am Anfang, in welchem Informationen erst im notwendigen Maße bereitgestellt werden und ein Austausch von Meinungen, Bedenken und Ideen im Folgenden stattfindet. Politikwissenschaftliche Analysen zeigen die unterschiedlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf, vernachlässigen aber in weiten Teilen Aspekte der Kommunikation und Information.

Die Kommunikationswissenschaft denkt hingegen von der Information und Kommunikation aus und sieht sie als „erste Schritte“ bis hin zu einer umfassenden Begleitung von Beteiligung. Neben diesen unterschiedlichen Perspektiven sind vor allem wenig oder zu eng definierte Begriffe eine Herausforderung, wenn es um die vorliegende Fragestellung geht. Information, Kommunikation oder auch Dialog werden unterschiedlich, teilweise synonym verwendet. So sprechen Pehnt et al. (2012, S. 11) bei Kommunikation beispielsweise von persönlichem Austausch, während Schlicht (2014) und Hoffmann (2014) Öffentlichkeitsarbeit thematisieren. Zum Teil wird von „Dialog“ gesprochen, während sich dahinter einseitige Kommunikation ohne Feedbackmöglichkeiten verbirgt. Eine Definition von Dialog bleibt oftmals aus.

Für die vorliegende Studie wird *Kommunikation* wie beschrieben als soziales Handeln mittels Symbolen definiert. *Beteiligung* kann als Handlungszusammenhang mit einer klaren Zielsetzung in einer spezifischen Konstellation, die durch ein

Ereignis sowie bestimmte Akteure definiert ist, verstanden werden. Das Merkmal der Reziprozität kann ebenfalls angenommen werden, wenn es als Idee in einem politischen System angelegt ist und bei nicht-politischen Akteuren ein zunehmendes Bewusstsein auf der einen Seite sowie Verpflichtungen – gesetzlicher und/oder moralischer Art (z. B. Richtlinien von Seiten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012) oder des Vereins Deutscher Ingenieure e. V. (2015)) – auf der anderen Seite gegeben sind. Kommunikation ist dann ein spezifischer Teil des Handlungsbündels „Beteiligung“, dem allerdings eine besondere Aufgabe zukommt.

Kommunikation wird im Folgenden als diejenige Interaktionsform im Rahmen von Bürgerbeteiligung angesehen, die sowohl im Vorfeld als auch während des Beteiligungsvorganges und in seinem Nachgang eine grundsätzliche, konstitutive Rolle erfüllt (vgl. Abb. 3). Sie legt das Fundament für weitere mögliche Interaktionsformen wie z. B. finanzielle Beteiligung oder sanktionierendes Handeln wie z. B. bei Boykotten. Den Kern und das Fundament von Beteiligung stellt jedoch Kommunikation dar, die der grundsätzlichen und umfassenden Abstimmung von Wahrnehmungen und Interpretationen zwischen mindestens zwei Akteuren dient (vgl. Stehle, 2015, S. 373; Zerfaß, 2010, S. 274). Ihre Bedeutung wird dann ersichtlich, wenn es in einem Feld keine klaren Regeln im Sinne von gemeinsamen Wahrnehmungen und Interpretationen gibt oder diese in Frage gestellt werden (vgl. Stehle, 2015, S. 233; Röttger, 2010, S. 150-151).



**Abb. 3** Modellierung von Kommunikation und Beteiligung

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Herausforderung zeigt sich beim Themenfeld der Energie- und Infrastrukturprojekte besonders deutlich. Unterschiedliche Eindrücke, Beobachtungen und – überhaupt bereits – Definitionen beispielsweise von Branchenexperten im Vergleich zu den Bürgern weisen den Weg (vgl. Mast et al., 2011, S. 150-151). Die

Herausforderungen bei Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung fangen bereits weit im Vorfeld an – bevor es überhaupt zum eigentlichen Beteiligungshandeln kommt. Walden (2015, S. 332) verweist z. B. wie die befragten Bürger und Experten auf unterschiedliche Verständnisse von Beteiligung: Ist tatsächliches Mitentscheiden oder „Abnicken“ gemeint? Kommunikation setzt daher ebenfalls bereits weitaus früher an – und geht an dieser Stelle entsprechend über Beteiligung hinaus. Sie ist sowohl Fundament und damit Teil von Beteiligung als auch ihr „Vor- und Nachbereiter“. Wie im Folgenden gezeigt wird, findet sich Unterstützung für diese Annahme in der vorliegenden Studie sowie – wie oben beschrieben – in Ansätzen bereits in bestehenden kommunikations- und politikwissenschaftlichen Analysen.

Die Erwartungen der Menschen an Kommunikation und Beteiligung stellen vor diesem Hintergrund die zentrale Schnittstelle dar. Während sowohl politik- als auch kommunikationswissenschaftliche Ansätze der Kommunikatorforschung bislang vorrangig die Sicht der Akteure aus Wirtschaft, Politik und mitunter auch Gesellschaft betrachten, ist Beteiligung eigentlich aus Sicht der Bürger gedacht. Wechselseitige Erwartungen bilden damit die Schnittstelle zwischen der Sicht der Verantwortlichen und Kommunikatoren sowie den Bürgern. Dies gilt besonders, wenn es um die Erwartungen an Kommunikation geht. Wenn bereits die Erwartungen an sie nicht erfüllt werden, d. h. Verständigung nicht möglich ist, ist die Hürde für den weiteren Prozess nahezu unüberwindbar hoch.

Erwartungen an Kommunikation sowie ihre Verbreitung, Aufbereitung und Akteure sind dementsprechend für die institutionalisierte Kommunikationsarbeit von Verantwortlichen und Entscheidungsträgern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wesentliche Maßstäbe und Orientierungsmarken. Bis auf wenige Ausnahmen finden sich sowohl in der kommunikations- als auch der politikwissenschaftlichen Literatur sowie der Meinungsforschung hierzu jedoch kaum systematische Konzepte oder (empirische) Analysen (vgl. auch Hoffmann, 2014, S. 8).

Es werden zahlreiche Kriterien und Erwartungen an Kommunikation zu Infrastrukturprojekten genannt, die aus praktischen oder theoretischen Überlegungen sowie empirischen Studien – zum Teil auch aus Befragungen von Bürgern – stammen. Sie lassen sich den vier Bereichen Aufbereitung, Verbreitung, Inhalt sowie Aktivität zuordnen (vgl. Abb. 4):



**Abb. 4** Anforderungen an Energiekommunikation

Quelle: Eigene Darstellung

- Aufbereitung:**  
 Kriterien für die Aufbereitung von Infrastrukturkommunikation haben den größten Anteil an der betrachteten Literatur. Es ist von zeitlichen Kriterien, Stil- und Formfragen die Rede. Die Anforderungen reichen z. B. von *frühzeitiger, regelmäßiger, aktueller* Kommunikation über *transparente, glaubwürdige, verbindliche, ehrliche, umfassende, vollständige, genaue, verständliche, beziehungsorientierte, zielgruppenspezifische* Kommunikation bis hin zu *erklärender, visualisierender, emotionaler und symmetrischer* Kommunikation (vgl. z. B. Schlicht, 2014, S. 4-9; Gazdar, 2013, S. 18; SAS Institute GmbH, 2013, S. 6-7; Schuppert, 2013, S. 58; Bönisch & Bahrenberg, 2012, S. 29-30; Brettschneider, 2012, S. 436; Brettschneider, 2011, S. 2-3; Kress & Landwehr, 2012, S. 25). Zahlreiche Nennungen lassen sich hier zuordnen. Sie folgen jedoch oft keiner erkennbaren Struktur.
- Verbreitung:**  
 Im Hinblick auf die Verbreitung von Infrastrukturkommunikation werden zahlreiche Kanäle und Instrumente angesprochen. Sie werden in der betrachteten Literatur am zweithäufigsten genannt. Sie lassen sich beispielsweise einsortieren in *klassische und Online-Medien, persönliche Formate* wie z. B. Veranstaltungen ebenso wie *mediale, zweiseitige sowie einseitige, regionale oder gar lokale und ortsunabhängige* Angebote (vgl. z. B. Schraml & Kleinszig, 2014, S. 42; Hofmann

& Schoening, 2013, S. 70; Schmid & Zimmer, 2012, S. 33-36; Schweizer-Ries et al., 2010, S. 164-165; Jobert et al., 2007, S. 2757). Auch das Kriterium, *möglichst viele und unterschiedliche* Kommunikationswege anzubieten, kommt zur Sprache (vgl. z. B. Brettschneider, 2015, S. 293; Verein Deutscher Ingenieure e. V., 2015, S. 4).

- *Inhalt:*

Auch inhaltliche Anforderungen werden mit Blick auf Infrastrukturkommunikation genannt. Sie reichen von *Prozess- und Planungskommunikation*, über *Fakten und Argumente* bis hin zu *möglichen Alternativen und Spielräumen* sowie den *Konsequenzen* des jeweiligen Infrastrukturprojekts (vgl. z. B. Brettschneider, 2015, S. 290; Walden, 2015, S. 332; SAS Institute GmbH, 2013, S. 7; Benighaus, Kastenholz, & Renn, 2010, S. 292-294).

- *Aktivität:*

Nicht zuletzt kommt auch die Aktivität der Kommunikatoren auf der einen und die der Bürger auf der anderen Seite zur Sprache. Im Vordergrund steht dabei die *(Pro-)Aktivität der Kommunikatoren*, die aktiv auf Bürger zugehen sollen (vgl. z. B. Brauer, 2012, S. 8; Brettschneider, 2012, S. 436). Walden (2015, S. 334) hingegen deutet auch eine *Aktivität der Bürger* an, auf die die Kommunikatoren eingehen sollten, z. B. indem sie konkrete Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme anbieten.

Die Erwartungen und Anforderungen, die an Kommunikation zu Energieprojekten gestellt werden, sind vielfältig – ebenso vielfältig wie ihre Hintergründe, die aus Studien, anwendungsorientierten Überlegungen und theoretischen Analysen resultieren. Und ebenso mannigfaltig wie die unterschiedlichen Sichtweisen, die sich darin spiegeln, z. B. die von Wissenschaftlern, Experten aus der Praxis und den Bürgern. Was davon ist den Bürgern in Baden-Württemberg jedoch wichtig? Was erwarten sie in welcher Form über welchen Weg von wem?

Dass Kommunikation und die Einbeziehung der Bürger in Entscheidungsprozesse ein Erfolgsrezept sein könnten, findet immer mehr Beachtung sowohl in der Politik- als auch der Kommunikationswissenschaft. Eine wissenschaftliche Betrachtung, bei der die Bürger mit ihren Erwartungen an Kommunikation und Beteiligung im Vordergrund stehen und ihre Bedürfnisse im Zusammenhang mit regionalen Großprojekten in Baden-Württemberg geklärt werden, ist bislang jedoch nur in Ansätzen erkennbar. Um diese Forschungslücke zu schließen und darauf aufbauend Erkenntnisse für Akteure aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft zu ermöglichen, werden im Folgenden Ergebnisse des mehrstufigen Forschungsprojektes „Infrastrukturkommunikation im öffentlichen Diskurs“ vorgestellt und diskutiert.

## Kapitel 2 im Überblick

Wie werden Kommunikation und Beteiligung bislang in der Forschung definiert und beschrieben? Wie hängen beide Begriffe zusammen? Das Kapitel ordnet Kommunikation und Beteiligung in die kommunikations- und politikwissenschaftliche Forschung ein und gibt einen Überblick über den Forschungsstand und dessen Herausforderungen.

### ***Energie- und Infrastrukturkommunikation als Themenfelder der Kommunikationswissenschaft***

Die Kommunikation zu Infrastrukturprojekten kann als ein inhaltlicher Teilbereich der Kommunikationswissenschaft betrachtet werden. Er definiert sich über den Gegenstand der Kommunikation, in diesem Fall Energieprojekte. Als Querschnittsthema wird die Kommunikation zu Infrastrukturprojekten auch in zahlreichen anderen Disziplinen, insbesondere der Politikwissenschaft aufgegriffen. Dort steht jedoch stärker das Konzept der Beteiligung im Mittelpunkt. Beteiligung wird in der vorliegenden Studie als Einfluss- oder Teilnahme oder Mitbestimmung an politischen Entscheidungen definiert. Unter Kommunikation wird soziales Handeln mittels Symbolen verstanden, das wechselseitig angelegt ist. Kommunikationsarbeit wird demgegenüber als Anstoß zu Kommunikation aufgefasst.

### ***Energieinfrastruktur-Projekte im Schnittpunkt von Kommunikations- und Politikwissenschaft***

Neben ihrer inhaltlichen Zuordnung und Betrachtung können die Themenfelder der Energie- und Infrastrukturkommunikation auch aus weiteren Perspektiven thematisiert werden, z. B. aus Sicht der Akteure oder Kanäle. Bislang wird Infrastrukturkommunikation innerhalb der Kommunikatorforschung, insbesondere der PR-Forschung vor allem aus dem Blickwinkel der verantwortlichen Akteure behandelt. Es finden sich zahlreiche „How-to-Do“-Anleitungen, die auf die Sichtweise der Praxis eingehen. Auf Seiten der politikwissenschaftlichen Analyse steht das Konzept der Beteiligung im Mittelpunkt, wenn Energieinfrastruktur-Projekte betrachtet werden. Kommunikation wird dabei unterschiedlich integriert, oftmals jedoch untergeordnet betrachtet. Analysen, die kommunikations- und politikwissenschaftliche Perspektiven verbinden, sind in diesem Themenfeld selten. Entsprechend bleiben die Verbindungslinien zwischen Kommunikation und Beteiligung oftmals vage.

### ***Kommunikation und Beteiligung als theoretisch eng verwobene Konzepte***

Wie Kommunikation und Beteiligung bei Energieinfrastruktur-Projekten zusammenhängen, wird in der Literatur unterschiedlich modelliert. Es gibt fünf Modelle, wie beide Konzepte in Relation zueinander gesetzt werden können: Kommunikation und Beteiligung sind Synonyme, Kommunikation und Beteiligung sind weitgehend unabhängig, Kommunikation geht Beteiligung voran oder ist Teil von Beteiligung sowie Beteiligung geht Kommunikation voran. Politikwissenschaftliche Analysen ordnen Kommunikation häufig der Beteiligung zu, während kommunikationswissenschaftliche Betrachtungen eher gegenteilig verfahren.

In der vorliegenden Studie wird Kommunikation als spezifisches soziales Handeln definiert, das der Abstimmung von Wahrnehmungen und Interpretationen dient und so koordiniertes Entscheiden und Handeln ermöglicht. Sie wird damit als „Vor- und Nachbereiter“ sowie notwendiger „Wegbegleiter“ im Rahmen des Beteiligungshandelns betrachtet, der aufgrund seiner besonderen Funktion zentrale Bedeutung hat.

### ***Erwartungen und Einschätzungen der Bürger als „blinder Fleck“***

Sowohl in der kommunikations- als auch der politikwissenschaftlichen Analyse dominiert bislang die Perspektive der Verantwortlichen, Entscheidungsträger und Interessenvertreter. Zu den Erwartungen der Bürger als wichtigste Adressaten vieler Kampagnen und Botschaften liegen hingegen nur begrenzt systematische Analysen vor. Aus Studien, theoretischen Überlegungen sowie Praktikerbetrachtungen lassen sich zahlreiche Erwartungen an Kommunikation und Beteiligung zusammentragen – zum einen direkt aus Bürgersicht, zum anderen aus Sicht von Experten auf die Bürger. Es werden Aspekte der Aufbereitung, Verbreitung, des Inhaltes sowie der Aktivität beider Seiten genannt. Welche Erwartungsstrukturen jedoch aus Sicht der Bürger vorliegen und wie diese speziell für Baden-Württemberg aussehen, darüber ist bislang noch wenig bekannt.



Energieprojekte im öffentlichen Diskurs  
Erwartungen und Themeninteressen der Bevölkerung  
Mast, C.; Stehle, H.  
2016, XIV, 156 S. 47 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-12710-7