

# Fördert Fairness die Akzeptanz?

## Gerechtigkeit als Faktor in der Bürgerbeteiligung von Bauprojekten

Bauprojekte stehen heute immer mehr unter Legitimationsdruck. Widerstände in der Bevölkerung können sie blockieren und sogar verhindern. Im Rahmen von Bürgerbeteiligung wird der Dialog mit der Bevölkerung hergestellt, die Kommunikation verläuft hier jedoch oft nicht optimal. Wie sich die verschiedenen Aspekte der Gerechtigkeit in der Kommunikation mit der Bevölkerung beachten und umsetzen lassen und wie so die Akzeptanz für Bauprojekte gefördert werden kann, zeigt der folgende Beitrag.

von Mona Thieme

Laut, beharrlich und mit neuer Macht: Die Bürger von heute gehen auf die Straße. Insbesondere bei Bauprojekten im Infrastrukturbereich gibt es viel Gegenwehr. Ohne die breite Akzeptanz der Bevölkerung stoßen sie immer wieder an ihre Grenzen, wie das prominenteste Beispiel „Stuttgart 21“ zeigt. Nahezu jedes Projekt ist heutzutage auf die Akzeptanz und Legitimität der Bürger angewiesen. Bentele et al. (2015) sprechen von einem Legitimationsdruck: „Kaum noch etwas hat ungefragt Bestand.“ (S. 2). Auch wenn die Notwendigkeit von Bauprojekten häufig erkannt wird, so ist sie nicht gleichzusetzen mit der Akzeptanz konkreter Projekte in der eigenen Umgebung (Bruns, et al., 2012).

Aufgrund der oft massiven Widerstände in der Bevölkerung kommen Bauprojekte regelmäßig zum Erliegen oder werden

stark verspätet fertig gestellt. Das hat für die betroffenen Unternehmen erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen und sorgt in der Gesellschaft für Unmut. Das als NIMBY-Effekt (NIMBY = not in my backyard) beschriebene Verhalten, sich gegen Veränderungen in der direkten Umgebung zur wehren, verstärkt sich.

### **Wie kann die Kommunikation mit Bürgern verbessert werden?**

Für Unternehmen stellt sich die Frage, wie sie ihre Handlungsspielräume halten und Projekte in der Öffentlichkeit legitimieren können. Für sie können solche Widerstände schnell zu ernsthaften Krisen werden und wirtschaftliche Schäden mit sich bringen. Um solchen negativen Entwicklungen entgegen zu

wirken und Konflikten noch vor dem Entstehen zu begegnen, ist seit langem die sogenannte Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich etabliert. Sie wird oft auch als Bürgerbeteiligung bezeichnet und soll die Akzeptanz für Projekte und Entscheidungen verbessern. Auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Baustadien werden die Bürger und die Öffentlichkeit an Bauprojekten beteiligt.

Der Erfolg der Beteiligungsmaßnahmen und somit die gewünschte Legitimität sind jedoch auch von der Umsetzung selbst und der Wahrnehmung der Betroffenen abhängig. Die Beteiligung muss nachhaltig sein, wenn sie Erfolg haben möchte (Lietzmann, 2013). Jedoch weist bereits die Kommunikation Defizite auf: Umfragen zufolge sind die Bürger mit ihr unzufrieden. Viele fühlen sich nicht ausreichend informiert (Opielka et al., 2015) und wünschen sich Möglichkeiten zur verstärkten Mitsprache (Bertelsmann Stiftung, 2012). Es stellt sich die Frage: Was kann verbessert werden?

### **Bauprojekte und Gerechtigkeit**

Für Bürger sind Bauprojekte hochgradig komplex und der Prozess von der Planung bis zur Umsetzung mit vielen Unsicherheiten verbunden. Bei Bauprojekten werden direkte und indirekte Betroffene unterschieden. Die direkt Betroffenen sind z.B. Anwohner. Sie fürchten Gesundheitsrisiken ebenso wie Immobilienwertverluste durch Baumaßnahmen in direkter Nähe. Dazu kommt die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und einhergehende Abnahme touristischer Attraktivität.

Zu den indirekt Betroffenen gehören Naturschützer oder auch Umweltverbände. Sie sorgen sich um die Gefährdung von Lebensräumen und Qualität der Böden durch z.B. Erdbaumaßnahmen (DUH, 2011). Eine dritte Akteursgruppe ist gar nicht betroffen. Sie lässt sich jedoch aufgrund von Heimatgefühl und emotionaler Verbundenheit zu einer kollektiven Betroffenheit leiten.

***Besonders in Zeiten der Unsicherheit spielt Gerechtigkeit eine große Rolle.***

Unterschiedliche Untersuchungen haben festgestellt, dass in Veränderungsprozessen mit großen Unsicherheiten bei Menschen die Sensibilität für Gerechtigkeit besonders ausgeprägt ist (Kauffeld & Ebner, 2014) und die Bedeutung einer fairen Behandlung zunimmt (Lotz et al., 2013). Gerechtigkeit spielt also besonders für Menschen in Zeiten von Unsicherheit eine wichtige Rolle und somit auch bei Bauprojekten.

Organisationsintern wurden der Gerechtigkeit bereits starke Effekte nachgewiesen. Sie trägt dazu bei, Skepsis und Widerstände gegenüber Veränderungen zu reduzieren und gleichzeitig Vertrauen, Akzeptanz und Engagement bei den Betroffenen zu fördern (Streicher & Frey 2008). Das sind exakt die Parameter, deren positive Beeinflussung auch für die Bürgerbeteiligung von Bauprojekten wünschenswert ist, um sie mit weniger Widerständen durchzuführen.

### Aspekte der Gerechtigkeit

Eine nach Gerechtigkeitsaspekten orientierte Kommunikation mit Bürgern kann dazu beitragen, die Legitimation und Akzeptanz von Bauprojekten zu fördern (Thieme 2015). In der organisationalen Gerechtigkeit werden vier Gerechtigkeitsaspekte voneinander unterschieden: die distributive, prozedurale, informationale und interpersonale Gerechtigkeit. Alle vier Aspekte werden in ganz unterschiedlichen Situationen relevant, jedoch immer, wenn es um zwischenmenschliches Verhalten geht.

***Kommunikation, die sich an Gerechtigkeitsaspekten orientiert, kann die Akzeptanz von Bauprojekten fördern.***

### Distributive Gerechtigkeit

Distributive Gerechtigkeit wird auch als Verteilungs- oder Ergebnisgerechtigkeit bezeichnet. Sie fokussiert in der organisationalen Gerechtigkeitsforschung Fragestellungen "wie materielle oder immaterielle Güter bzw. Lasten im Unternehmen verteilt werden" (Lengfeld & Liebig, 2003, S. 475) und hat somit starke Auswirkungen auf den organisationalen Kontext. Die Subjektivität macht die Kontrolle der Dimension schwierig (Streicher & Kaminski, 2009): Menschen neigen dazu, die eigene Leistung zu überschätzen und Vorteile bereitwilliger entgegen zu nehmen als Nachteile zu akzeptieren (Streicher & Frey, 2008). Wird die eigene Person benachteiligt, dann wird das Ergebnis als unfair wahrgenommen.

Nicht die absolute Höhe des Verhältnisses ist ausschlaggebend, sondern vielmehr der Vergleich zu einer Referenzperson wird als fair oder unfair empfunden (Weibel & Rota, 2002). Wird etwas als unfair wahrgenommen, so haben Menschen das Bedürfnis die Gerechtigkeit selbst wieder herzustellen.

### Prozedurale Gerechtigkeit

Die prozedurale Gerechtigkeit wird auch als Prozess- oder Verfahrensgerechtigkeit bezeichnet. Streicher und Kaminski (2009) heben sie als besonders wichtig hervor, da Menschen oft auf Verteilungen selbst keinen Einfluss haben, weshalb Kriterien zur Prozesskontrolle umso wichtiger werden. Untersuchungen aus unterschiedlichen Zusammenhängen zeigen, dass der Entscheidungsprozess für das individuelle Gerechtigkeitsempfinden genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger sein kann als das jeweilige Ergebnis selbst (Gollwitzer et al., 2009). Es gibt sechs Faktoren (Gollwitzer et al., 2009; Streicher und Kaminski, 2009), die Verfahren fair machen:

- a) Konsistenz (d.h. gleiche Regeln für alle Betroffenen)
- b) Neutralität bzw. Unparteilichkeit des Beurteilenden
- c) Genauigkeit bei der Entscheidungsfindung
- d) Korrigierbarkeit des Urteils
- e) Repräsentativität (der Daten, auf deren Basis Entscheidungen gefällt werden)
- f) Übereinstimmung mit übergeordneten moralischen Standards

### **Informationale Gerechtigkeit**

Die informationale Gerechtigkeit ist die „Qualität und Quantität der Informationen, die den Betroffenen das Vorgehen in Form von akkurater, zeitgerechter, ehrlicher und angemessener Erklärungen gegeben werden.“ (Lotz et al., 2013, S. 22). Das umfasst Merkmale wie Rechtzeitigkeit, Angemessenheit und Ausführlichkeit. Die Informationen selbst beziehen sich inhaltlich auf das Ergebnis sowie den Entscheidungsprozess dorthin. Die informationale Gerechtigkeit ist für Menschen wichtig, da Informationen und Wissen auch immer Macht demonstrieren.

### **Interpersonale Gerechtigkeit**

Die interpersonale Gerechtigkeit beschreibt die Art und Weise der Behandlung. Sie entsteht durch einen würdevollen, freundlichen und respektvollen Umgang der Autorität mit dem Betroffenen (Streicher & Kaminski, 2009). Sie wird umgesetzt, indem Nöte, Sorgen und Befürchtungen aufgegriffen werden, Verständnis und Unterstützung gezeigt sowie empathisch kommuniziert wird. Es gibt vier Faktoren (Feldmann 2009, S. 48f.), die interpersonale Gerechtigkeit beschreiben:

- a) Wahrhaftigkeit
- b) Begründung
- c) Respekt
- d) Korrektheit

Gerechtigkeit ist eine zweiseitige Variable: „Menschen reagieren bezüglich derselben abhängigen Variable (z. B. Arbeitsleistung) sowohl positiv auf faire Bedingungen als auch negativ auf unfaire.“ (Streicher & Kaminski, 2009, S. 231). Faire Bedingungen

führen dementsprechend zu positivem konstruktivem Verhalten und unfaire Bedingungen zu negativem destruktivem Verhalten. Menschen reagieren insgesamt stärker auf Ungerechtigkeit als auf Gerechtigkeit. Kommt es zu Ersterem, sind sie bemüht, diesen inneren Spannungszustand zu reduzieren und Gerechtigkeit herzustellen (Streicher & Kaminski, 2009). Aber nicht nur auf die eigene Person wirken Gerechtigkeitswahrnehmungen: Menschen beobachten ihr Umfeld sehr genau und reagieren auch auf die unfaire Behandlung anderer, selbst wenn sie persönlich keinen Nachteil erfahren.

Das macht es insbesondere für Bauprojekte schwierig. Viele Menschen sind direkt betroffen, wenn auch unterschiedlich stark. Da es innerhalb einer Gemeinschaft jedoch auch zu einem Austausch untereinander kommt, kann davon ausgegangen werden, dass auch die Behandlung Dritter bei Bauprojekten für die Beurteilung der Gerechtigkeit wichtig ist. Das macht es umso bedeutender für die Bauherren und Verantwortlichen, konsistent aufzutreten.

### **Wie mit Gerechtigkeitsaspekten in der Praxis umgehen?**

Entsprechend der Vierteilung in die unterschiedlichen Gerechtigkeitsformen können unterschiedliche Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Diese tragen zur Beeinflussung einer bis mehrere Gerechtigkeitsdimensionen bei.

Die prozedurale Gerechtigkeit kann grundsätzlich durch die Wahl eines passenden Verfahrens stark beeinflusst

werden. Den Bürgern kommt es auf ihre Mitsprachemöglichkeiten an. Formate, die dies unterstützen und über reine Informationsveranstaltungen hinausgehen sowie dialogisch angelegt sind, erfüllen diesen Anspruch. Außerdem ist es notwendig, die Prozessstruktur stärker deutlich zu machen. Der Aspekt einer verstärkten Information ist für die prozedurale wie auch natürlich die informationale Gerechtigkeit essentiell. Informationen sollten nicht einfach verbreitet werden, sondern planvoll kommuniziert werden. Konsistenz wie

Gerechtigkeit nicht vernachlässigt werden. Im Gegenteil: Eine proaktive Vorgehensweise und eine Bürgerbeteiligung mit persönlichen Elementen sind sehr wichtig. Die Bürger tauschen sich untereinander aus und geben Fairnesseinschätzungen weiter. Vorhabenträger und Verantwortliche müssen künftig proaktiv auf sie zugehen, um auch diesen Aspekt positiv zu stärken. Wichtig ist dabei, gleichbleibende Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen. Ein Anliegermanager für betroffene Bürger wäre eine passende Maßnahme ebenso

### Handlungsempfehlungen

- Dialogisch Veranstaltungsformate gewährleisten die **Mitsprachemöglichkeit** der Bürger und fördern prozedurale Gerechtigkeit.
- Ein **transparenter Entscheidungsprozess** ist essentiell für die informationale Gerechtigkeit. Bürger sollten zeitgerechte, ehrliche und angemessene Erklärungen über das WAS und WIESO von Entscheidungen erhalten.
- Gleichbleibende **Ansprechpartner** ermöglichen persönlichen Kontakt. Ein Anliegermanager etwa, der die Nöte, Sorgen und Befürchtungen der Bürger aufgreift, Verständnis und Unterstützung zeigt sowie empathisch kommuniziert, stärkt die interpersonale Gerechtigkeit.
- Je nach Projekt kann eine **finanzielle Beteiligung** der Bürger in Erwägung gezogen werden, um einem Gefühl der Benachteiligung entgegenzuwirken und die distributive Gerechtigkeit zu stärken.

auch Nachvollziehbarkeit sind zwei wesentliche Punkte, die verstärkt Beachtung finden müssen. Die Arbeit mit Meilensteinen sowie multimedialen Elementen bietet sich an. Die Bürger müssen mitgenommen anstatt als reiner Adressat gesehen zu werden.

Trotz wenig persönlichen Kontakts bei Bauprojekten darf die interpersonale

wie ein Informationspavillon, der einen persönlichen Kontakt ermöglicht. Der Umgang mit Befürchtungen und Ängsten sollte außerdem professioneller werden und mit Feedback arbeiten. Dies würde erheblich zur besseren Wahrnehmung interpersonaler Gerechtigkeit beitragen und somit weitere Größen wie die Akzeptanz und Legitimität fördern. Beziehungen müssen idealerweise in einem

frühen Planungsstadium initiiert werden. Wichtig ist es für die Entscheidungsträger, unterschiedliche Kanäle zu bespielen und proaktiv auf die Betroffenen zuzugehen. Das stärkt verschiedene Gerechtigkeitsaspekte. Fest verinnerlicht werden sollte außerdem der Fakt, dass jede Handlung gerechtigkeitsrelevant ist.

Die Lasten von Bauprojekten werden gemeinhin als unfair wahrgenommen. Je nach Projekt kann jedoch eine finanzielle Beteiligung der Bürger (Ab Egg & Poser, 2015) am Projekt eine gute Möglichkeit darstellen, die distributive Gerechtigkeit positiv zu stärken. Im Rahmen der Energiewende wird dies z.B. vielfach diskutiert.

Die Vorteile einer auf Gerechtigkeitsaspekten aufbauenden Kommunikation für Unternehmen und die Gesellschaft

liegen auf der Hand: Die Beachtung und Einhaltung von Gerechtigkeitsaspekten in der Bürgerbeteiligung kann den Widerstand und die Abwehr gegen Bauprojekte in der Bevölkerung reduzieren und entsprechend zu einem zügigeren und damit kostengünstigeren Bau verhelfen.

Der Kommunikation sind jedoch auch Grenzen gesetzt. Menschen werden selten zu Befürwortern eines großen Projekts, wenn dieser ihr persönliches Lebensumfeld verändert und sie selbst nicht direkt davon profitieren. Jedoch wäre bereits viel gewonnen, wenn die Projekte besser akzeptiert werden könnten. Das Handeln nach Gerechtigkeitsnormen stellt eine Möglichkeit dar, erfolgskritische Größen positiv zu beeinflussen, Ängste abzubauen und Erklärungsmuster für Stakeholdereinstellungen zu finden.

### Abstract

Der Artikel geht der Frage nach, inwieweit eine nach Gerechtigkeitsaspekten orientierte Kommunikation in der Bürgerbeteiligung von Infrastrukturprojekten dazu beitragen kann, die Beteiligungsstrukturen zu optimieren und letztendlich Kontroversen und Verzögerungen beim Bau von Infrastrukturvorhaben entgegenzuwirken. Die Arbeit zeigt, dass die Übertragung der vier organisationalen Gerechtigkeitsaspekte auf die Bürgerbeteiligung sinnvoll ist und aktuelle Defizite beheben kann.

In der Literatur gibt es bisher lediglich Werke zu organisationsinternen Untersuchungen von Gerechtigkeit. Eine externe Betrachtung erweist sich jedoch als sinnvoll. Für die Praxis der Bürgerbeteiligung können schon heute anhand der Literatur Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Der Artikel nennt für jeden Gerechtigkeitsaspekt eigene Praxisimplikationen, wie beispielsweise eine konsistente Kommunikation, und zeigt somit Wege zur Optimierung bisheriger Bürgerbeteiligung auf.

## Quellenverzeichnis

**Ab Egg, F. & Poser, H.** (2015): Finanzielle Bürgerbeteiligung am Beispiel der Energieversorgung. In G. Bentele, R. Bohse, U. Hitschfeld & F. Krebber (Hrsg.), Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft (S. 215- 222). Wiesbaden: Springer VS.

**Bentele, G., Bohse, R., Hitschfeld, U. & Krebber, F.** (2015): Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft: Gedanken, Analysen, Thesen. In G. Bentele, R. Bohse, U. Hitschfeld & F. Krebber (Hrsg.), Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft (S. 1-22). Wiesbaden: Springer VS.

**Bertelsmann-Stiftung** (2012): Bürgerbeteiligung und Infrastrukturplanung, Managementreport, [online] URL [https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Buergerbeteiligung\\_und\\_Infrastrukturplanung.pdf](https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Buergerbeteiligung_und_Infrastrukturplanung.pdf) [zuletzt abgerufen am 12.05.2015].

**Bruns, E., Futterlieb, M., Ohlhorst, D. & Wenzel, B.** (2012): Netze als Rückgrat der Energiewende: Hemmnisse für die Integration erneuerbarer Energien in Strom-, Gas- und Wärmenetze. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.

**Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)** (2011): Plan N - Handlungsempfehlungen an die Politik zur künftigen Integration Erneuerbarer Energien in die Stromnetze, [online] URL [http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/Plan\\_N\\_dt\\_02.pdf](http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/Plan_N_dt_02.pdf) [zuletzt abgerufen am 10.05.2015].

**Feldmann, M.** (2009): Die Wahrnehmung der Gerechtigkeit von Führungskräften in Arbeitssituationen: Dissertation. Hagen: Fakultät Wirtschaftswissenschaft, FernUniversität in Hagen.

**Gollwitzer, M., Fetchenhauer, D., Baumert, A., Schlösser, T., Schmitt, M.** (2009): Soziale Gerechtigkeit. In N. Goldschmidt & H. G. Nutzinger (Hrsg.), Vom homo oeconomicus zum homo culturalis- Handlung und Verhalten in der Ökonomie (S. 175-196). Berlin: LIT Verlag.

**Kauffeld, S. & Ebner, K.** (2014): Organisationsentwicklung. In H. Schuler & K. Moser (Hrsg.), Lehrbuch Organisationspsychologie(5. Auflage). (S. 457-509). Bern: Huber

**Lengfeld, H. & Liebig, S.** (2003): Arbeitsbeziehungen und Gerechtigkeit: Stand und Perspektiven der empirischen Forschung. Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Nr. 4, S. 472-490.

**Lietzmann, H.** (2013): Bürgerschaftliche Partizipation beim Netzausbau: Höhere Effizienz der Planung und Beschleunigung der Verfahren. In Bundesnetzagentur (Hrsg.), Wissenschaftsdialog 2013- Technologie, Kommunikation, Wirtschaft, Landschaft. (S. 79- 94). Bonn.

**Lotz, M., Gollwitzer, M., Streicher, B. & Schlösser, T.** (2013): Gerechtigkeit als Forschungsgegenstand. In M. Gollwitzer, S. Lotz, T. Schlösser & B. Streicher (Hrsg.), Soziale Gerechtigkeit (S.13-33). Göttingen: Hofgrefe.

**Opielka, Prof. Dr. M., Evers-Wölk, M., Oertel, B., Henseling, C. & Kahlisch, C.** (2015): Stakeholder Panel TA, [online] URL [https://www.stakeholderpanel.de/fileadmin/2015-02\\_26\\_IZT\\_Stakeholder\\_Panel\\_TA\\_1.\\_Welle\\_UEbersicht.pdf](https://www.stakeholderpanel.de/fileadmin/2015-02_26_IZT_Stakeholder_Panel_TA_1._Welle_UEbersicht.pdf) [zuletzt abgerufen am 28.04.2015].

**Streicher, B. & Frey, D.** (2008): Fairness-Check bei Wandelprojekten. Organisations-Entwicklung, Nr. 4, S. 70-76.

**Thieme, Mona** (2015): Gerechtkommunizieren? Zur Rolle der Gerechtigkeit in der Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel des Netzausbaus. Lingen (Ems). Unveröffentlichte Masterarbeit.

**Weibel, A. & Rota, S.** (2002): Fairness als Motivationsfaktor. In B. Frey & M. Osterloh (Hrsg.), Managing Motivation (S. 195- 214). (2. Auflage). Wiesbaden: Gabler.