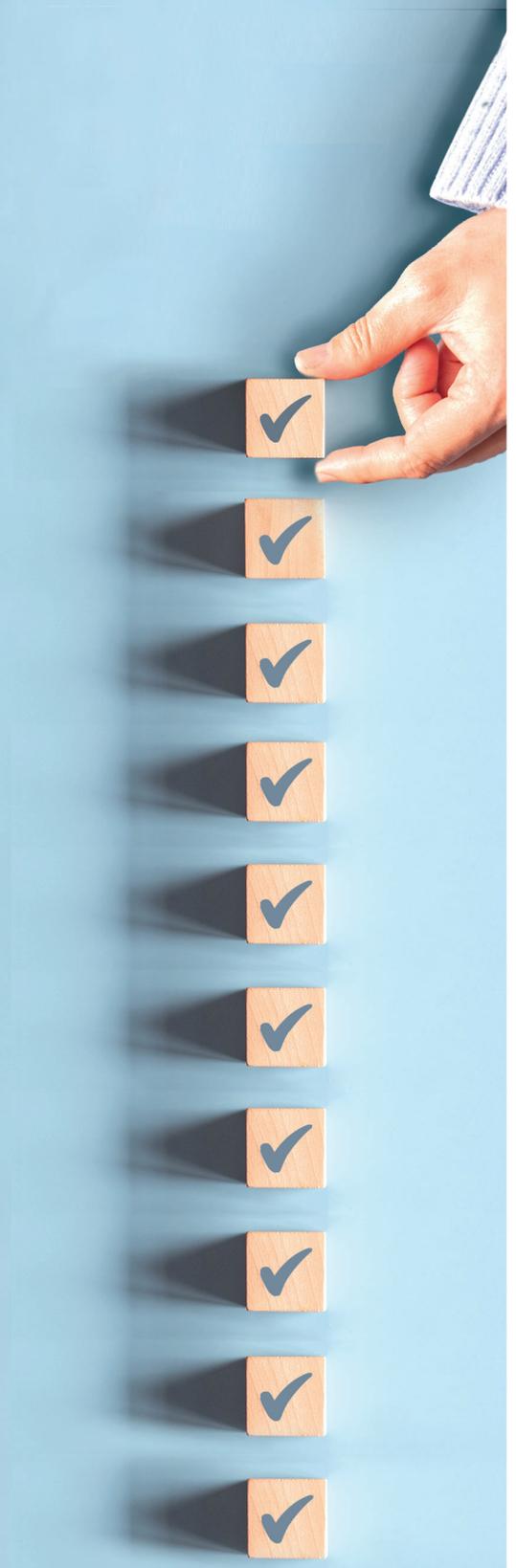

Städtische Bahnprojekte besser umsetzen

Wichtige Entscheidungs- und Kommunikationsmittel



1. Zukunftsbild entwickeln
2. Urbane Qualitäten mitplanen
3. Entscheidungsstrukturen schaffen
4. Kommunikationsstrategie entwerfen
5. Kommunikationsaufgaben und -abläufe klären
6. Kommunikationskosten als Teil der Planungskosten fördern
7. Kommunikationsbudget planen
8. Stakeholder managen
9. Vertrauen ermöglichen
10. Öffentlichkeit beteiligen



=

Städtische Bahnprojekte besser umsetzen

Vorwort

Deutschland muss bis 2045 klimaneutral werden. Für dieses Ziel müssen alle Wirtschaftsbereiche ihren Beitrag leisten. Besonders im Verkehrssektor fällt das bislang schwer. Deswegen – aber auch mit Blick auf weitere Ziele wie z. B. der Aufwertung der öffentlichen Räume, der Verbesserung der Lebens- und Luftqualität sowie einer höheren Sicherheit und besseren Gesundheit – steht die gesamte städtische Mobilität in den nächsten Jahren vor großen Veränderungen. Dabei können elektrische Bahnsysteme – gemeint sind städtische Eisenbahnen, S-, U-, Stadt- und Straßenbahnen – mit Angebots- und Infrastrukturverbesserungen einen großen Beitrag leisten. Sie stehen für eine nachhaltige Mobilitätswende, gleichwertige Lebensverhältnisse und mehr Klima- und Umweltschutz. Neue elektrifizierte Schienenstrecken sind grüne Projekte – das ist auch in der Projektkommunikation zu vermitteln.

Unbenommen dessen bleibt die Durchführung von Schienenprojekten bereits in „normalen Zeiten“ eine Herausforderung für die Projektträger. In Zeiten von Corona, Echokammern auf Social Media und Skepsis gegenüber Großprojekten sind die Anforderungen insbesondere in puncto Kommunikation noch einmal gewachsen, auch wenn sich die Fragestellungen grundsätzlich nicht ändern:

- Wie vermittele ich die Ziele und ermögliche damit das Voranschreiten des Projektes?
- Wie bringe ich das richtige Maß an Transparenz und meine strategischen Ziele in Einklang?
- Wie und auf welchen Kanälen erreiche ich alle projektrelevanten Stakeholder?
- Wie beziehe ich die unterschiedlichen Interessen in die Planungen mit ein?
- Wie sichert der Prozess durch Transparenz das Vertrauen in die Planung?

Zusammengefasst: Wie schaffe ich eine Kommunikation, die vermittelt und einbezieht und damit ein positives öffentliches Umfeld, das eine erfolgreiche Projektumsetzung als Beitrag zur Mobilitätswende überhaupt erst möglich macht? Was muss ich bedenken, was an wen kommunizieren? Dabei gilt grundsätzlich für die Projektkommunikation: Wer sich im Vorfeld mit den richtigen Werkzeugen gut rüstet, muss nicht im Verlauf der Maßnahme die kommunikativen Schäden und die daraus entstehenden Vertrauensverluste reparieren. Neben den richtigen Werkzeugen ist ein hohes Maß an Aufmerksamkeit und Flexibilität notwendig, um ans Ziel zu kommen.

Der folgende Leitfaden bietet eine Hilfestellung für die notwendigen Entscheidungs- und Kommunikationsmittel. In chronologischer Folge werden die wichtigsten Prozessschritte vorgestellt – von der Zielbestimmung bis zur transparenten Umsetzung.



Tim Dahlmann-Resing
*Mitglied des
VDV-Präsidiums,
Vorsitzender des Allgemeinen
Ausschusses für Planung*



Martin in der Beek
*Stellvertretender
Vorsitzender des Allgemeinen
Ausschusses für Planung*

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für m/w/d.

Wichtige Entscheidungs- und Kommunikationsmittel

1.

Zukunftsbild entwickeln

Ein Zukunftsbild gehört her – je klarer und erstrebenswerter, desto größer auch die Motivation aller Akteure, die Herausforderung „Städtisches Bahnprojekt“ zu unterstützen. In diesem Zukunftsbild sollte idealerweise jeder seinen persönlichen Vorteil erkennen können. Unterstützend wirkt dabei ein einprägsamer Name, der positive Assoziationen weckt.

2.

Urbane Qualitäten mitplanen

Bei der Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturen müssen von vornherein urbane Qualitätsansprüche richtig eingeschätzt und in das Projekt „hineingeplant“ werden.

3.

Entscheidungsstrukturen schaffen

Es sind in Verwaltung und Verkehrsunternehmen klare Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten für Ablauf sowie finanzielle und personelle Ressourcen sicherzustellen – hinsichtlich Organisation, Prozesssteuerung, Kommunikation, Koordination und Wirkungskontrolle.

4.

Kommunikationsstrategie entwerfen

Eine Kommunikationsstrategie ist zu entwerfen – dabei sind die Stakeholder zu identifizieren und Kernbotschaften, Ansprache, Formen und Formate der Kommunikation zu erarbeiten. Digitale Dialogformate bewähren sich und werden künftig eine größere Rolle spielen.

5.

Kommunikationsaufgaben- und abläufe klären

Gute Prozesse bei Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den jeweiligen Leistungsphasen der Planung sollten früh abgestimmt sein, z. B. in Anlehnung an die VDI-Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten“.

6.

Kommunikationskosten als Teil der Planungskosten fördern

Eine finanzielle Förderung von Planungskosten und anteilig anfallenden Kosten für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bereits beim Start der Projektentwicklung hilft – ggf. kann dies auch außerhalb des GVFG-Bundesprogramms auf Initiative der Länder erfolgen.

7. Kommunikationsbudget planen

Die interne und externe Kommunikation ist komplex – das kostet Geld und Zeit. Für die Projektbegleitung sind mit dem Projektstart ein passgenaues Budget und genügend Personal einzuplanen.

8. Stakeholder managen

Stakeholder managen – Multiplikatoren von Einzelpersonen bis hin zu Interessensverbänden und Initiativen sollen einbezogen werden. Wo immer möglich, sollten Allianzen geschmiedet werden.

9. Vertrauen ermöglichen

Während des Planungsprozesses muss zunächst Glaubwürdigkeit gewährleistet sein, um so Vertrauen aufzubauen – deshalb darf die Grenze zwischen bloßer Werbung und stichhaltigen Argumenten nicht verwässert werden.

10. Öffentlichkeit beteiligen

Die Öffentlichkeit ist zu beteiligen – Entscheidungen „von oben herab“ oder reine Informationsvermittlung können Widerstand erzeugen. Ein Dialog – auch über Beteiligungsverfahren – hilft immer.

=

Städtische Bahnprojekte besser umsetzen



1. Zukunftsbild entwickeln

Nur wenn sich die Bürgerschaft verstanden und mitgenommen fühlt, wird ein Bahnprojekt gut angenommen. Nur wenn sich Stakeholdergruppen früh aktiv einbringen können, können Befürwortende gewonnen und Skeptiker einbezogen werden. Deshalb ist zum einen der gesellschaftliche Mehrwert als grünes Projekt herauszustellen und zum anderen in Erfahrung zu bringen, wie sich Mobilitätsbedürfnisse entwickeln – schon allein deshalb, weil zukünftige Siedlungsstrukturen und Verkehrsinfrastrukturen einen hohen Wert haben und langlebig sind. Entsprechend sorgfältig ist ein Mobilitätsverständnis, auch mithilfe der Marktforschung, zu erarbeiten.

Hilfreich ist deshalb ein gemeinsamer, frühzeitiger Austausch mit verschiedenen Stakeholdern, um Potenziale für die Planung und Kommunikation zu erarbeiten – für jede Stadt und jedes Vorhaben ist das sehr individuell. Es ist in Erfahrung zu bringen, wie eine Stadt und die Bevölkerung vor Ort „tickt“, wo Grenzen und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Mobilitätsentwicklung liegen – und welche Rolle darin Bahnprojekte spielen.

Darauf aufbauend ist als imprägnierende Schutzhülle eines Bahnprojektes ein lokal verankertes Zukunftsbild für eine stadtverträgliche Verkehrsentwicklung zu erarbeiten, das viel weiter als eine Betrachtung gefasst ist, die sich auf verkehrliche oder betriebliche Aspekte beschränkt.

Es muss ein starkes Fundament für die Begründung der verkehrspolitischen und verkehrsplanerischen Entscheidungen bilden.

Über das positive Zukunftsbild soll möglichst vielen Stakeholdern (und damit den heterogenen Perspektiven) verdeutlicht werden, dass man mit einer Lösung, die auf den „gebündelten Verkehr“ einer städtischen Bahn setzt, mobil sein kann und dabei sogar Platz spart: Der öffentliche Raum kann für eine vielfältige urbane Nutzung geschaffen oder zurückgewonnen und die Aufenthaltsqualität gesteigert – und dabei Stress und Belastung durch das Auto reduziert werden.

Im Projekt ist auch nachzuweisen, dass Verbesserungen bei Klimaschutz und Luftreinhaltung durch ressourcenschonende Antriebe und eine induzierte Verkehrsverlagerung bewirkt werden. Die Verkehrssicherheit muss verbessert werden. Weitere Aspekte, die je nach örtlicher Situation herauszuarbeiten sind, zielen beispielsweise auf eine städtebauliche Aufwertung, Barrierefreiheit, eine sozialverträgliche Stadtentwicklung, mehr Urbanität und lokale Identität. Sorgfältig ist auf die Herausstellung und Kommunikation der positiven Aspekte zu achten. Auch sollte dem Projekt ein guter, einprägsamer Name gegeben werden, der positive Assoziationen weckt – oftmals unterstützt durch eine klare Projektdesignsprache.



2. Urbane Qualitäten mitplanen

Eine städtische Bahn kann ein zentraler Beitrag bei der Umsetzung des Zukunftsbildes sein. Bei der konkreten Umsetzung in einem Stadtteil ist in Übereinstimmung mit dem Zukunftsbild das frühzeitige Einschätzen der heutigen Ansprüche an Verkehrsinfrastrukturen elementar, um eine hohe Akzeptanz eines Bahnprojektes zu ermöglichen.

Dabei muss klar sein, dass eine städtische Bahn niemals nur Probleme des aktuell von der Umsetzung betroffenen Stadtteils löst. Vielmehr ist das Bahnprojekt i. d. R. die Ergänzung und Verbesserung eines bestehenden, städtischen oder überregionalen Verkehrssystems – mit positiven Auswirkungen im verkehrlichen Gesamtsystem. Um es aber im betroffenen Ausbaugebiet realisieren zu können und ein Scheitern durch Klagen von Anwohnenden zu verhindern, sollte es auch direkte, für die „Stakeholder vor Ort“ spürbare Vorteile in dem Raum bringen, in dem das Projekt realisiert wird – mindestens weniger Verkehrsbelastung.

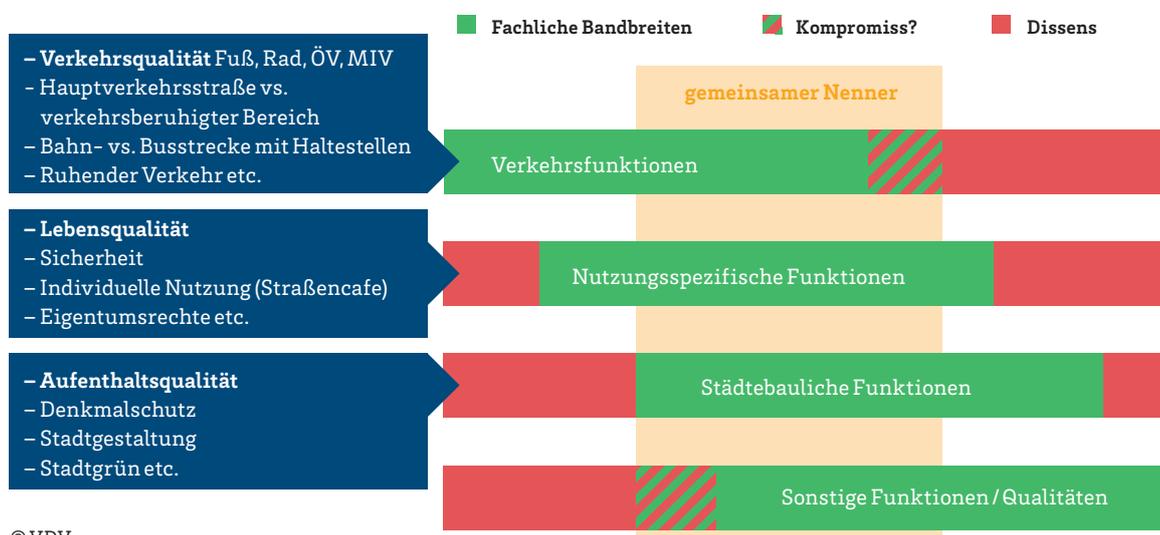
Projektträger und Verkehrsunternehmen müssen sich deshalb der Herausforderung stellen, dass gute Verkehrsqualitäten, häufig auch wirtschaftliche Folgewirkungen für Bus und Bahn, nahezu sekundär sind. Vielmehr geht es neben einem Beitrag zum Klimaschutz primär um Aufenthalts-, Lebens- und nutzungsspezifische Qualitäten. Idealerweise

gehen mit Aus- und Neubauplanungen von städtischen Bahnen deshalb kürzere Reisezeiten, Steigerung der Lebensqualität durch Ruhe und saubere Luft, mehr Stadtgrün etc. als direkter Nutzen für die „Stakeholder vor Ort“ einher. Für die Planungsaufgabe „Städtische Bahn“ bedeutet dies, dass bei dem Straßenraumentwurf grundsätzlich alle öffentlich relevanten Aufgaben- und Zielstellungen berücksichtigt werden müssen (Bild).

Bürgerschaft und Politik sollten deshalb bereits früh in die Aufgaben- und Zielstellung der Straßenraumgestaltung einbezogen werden. Noch vor Beginn der Vorplanung des Straßenraumentwurfs könnte eine Bürgerwerkstatt oder eine Arbeitsgruppe mit lokalem Gewerbe stattfinden, um ein gemeinsames Leitbild für den Umgang mit den entwurfsprägenden Nutzungsansprüchen näher einzugrenzen.

Für alle Maßnahmen in sensiblen öffentlichen Räumen, also beispielsweise innerhalb von Stadt- und Ortsteilzentren, sollten parallel zur Vorplanung städtebauliche Begleitplanungen unter Einbeziehung des Stadtplanungsamtes stattfinden, damit sichergestellt ist, dass eine sichtbare qualitative Aufwertung des Straßenraums in das Leitbild der Planung einfließt – und damit der unmittelbare Nutzen für Anwohnende und Bürgerschaft erkennbar ist.

Planungen im öffentlichen Raum berücksichtigen relevante Zielstellungen der Öffentlichkeit





3. Entscheidungsstrukturen schaffen

Häufig werden in den Städten zahlreiche Streckenaus- und Neubauprojekte der Schiene parallel bearbeitet, von der Grundlagenplanung bis zur Bauausführung. Dabei befinden sich zahlreiche Maßnahmen seit vielen Jahren, teilweise seit Jahrzehnten, im Planungsprozess. Ein Problem sind häufig politische Forderungen bei der Nutzung zu knapper öffentlicher Flächen, die auf der fachlichen Ebene kaum gelöst werden können, auch gerade dann, wenn ein übergreifendes gemeinsames Zukunftsbild fehlt.

Die Folge sind ruhende, verschobene, überarbeitete oder neue Planungsprozesse – daraus kann ein unkoordiniertes Nebeneinander entstehen: Immer mehr Maßnahmen mit stetig steigendem Terminverzug, zu knappe personelle und wirtschaftliche Ressourcen, zu viele Akteure mit konträren Zielen und einer permanent hohen individuellen sowie gesellschaftlichen Betroffenheit. Nicht selten resultiert daraus Veränderungsstillstand.

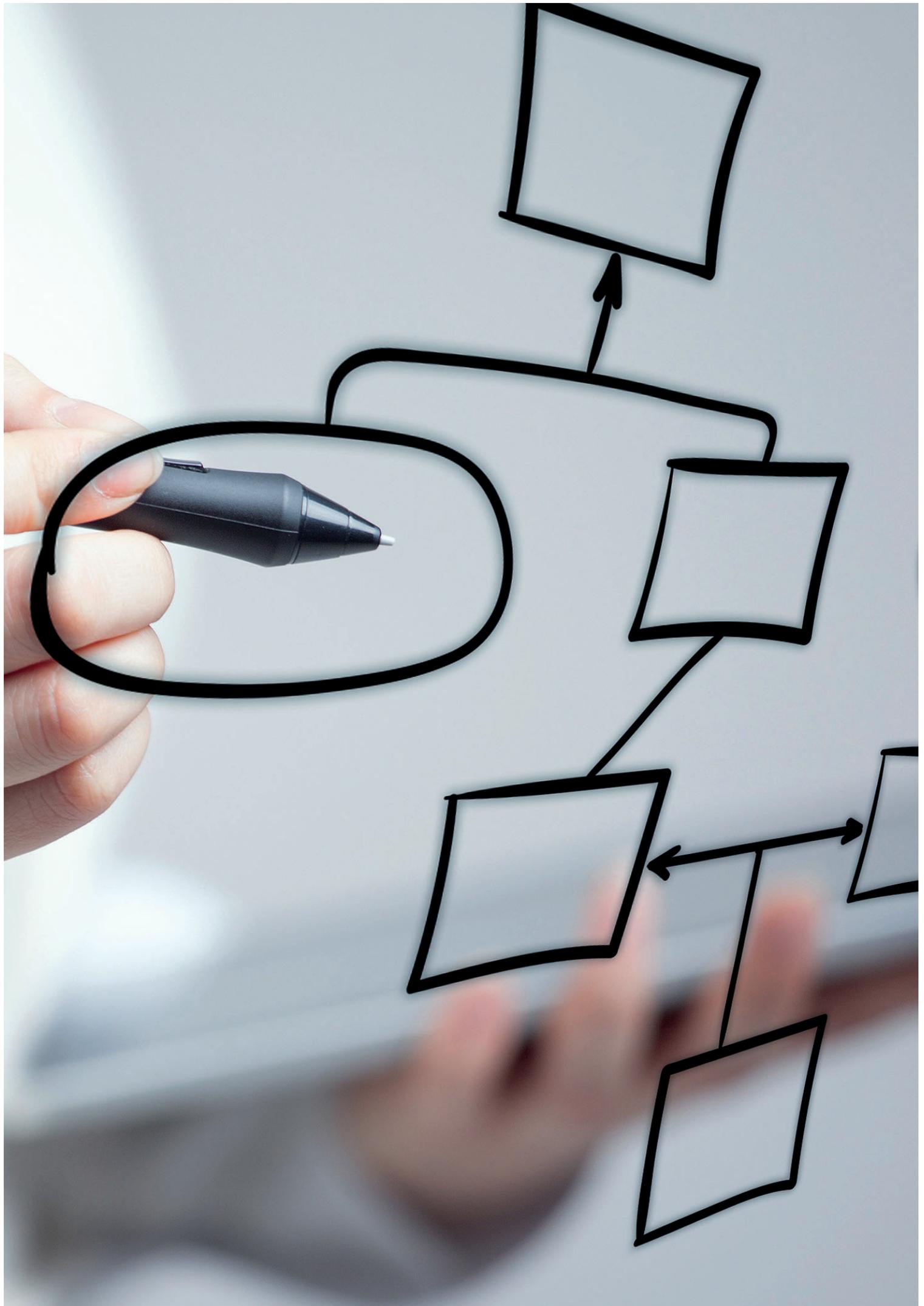
Der Planungs-, Entscheidungs- und Kommunikationsprozess ist deshalb so zu organisieren, dass auf Basis einer kommunalen Prioritätenliste die besonders zielführenden Infrastrukturprojekte vorrangig erledigt werden:

– Es ist sicherzustellen, dass alle Entscheidungsträger und Akteure über genau die Informationen verfügen, die sie benötigen, und dass Dezernate und Abteilungen in der Verwaltung wie auch im Verkehrsunternehmen vernetzt und vertrauensvoll zusammenarbeiten. Ziel ist es, notwendige fachliche Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen zu bündeln.

– Eine Projektkoordinierung wird insbesondere dann unterstützt, wenn diese direkt von der kommunalen Verwaltungsspitze autorisiert und beauftragt wird. Idealerweise wissen alle am Planungsprozess beteiligten Akteure, wer was entscheiden darf und wann eine Entscheidung notwendig ist. Ferner verfügen alle Projektpartner über eine gemeinsame Grundlage an abgestimmten Sprachregelungen und Kommunikationsmitteln für die externe Kommunikation.

– Entscheidungsprozesse verlaufen stringent, wenn klare kommunale Projektstrukturen gegeben sind. Dies kann z. B. ein Lenkungskreis sein, der über einen interfraktionellen Arbeitskreis die politische Koordination anstößt und fachbezogene Arbeitsgruppen der Verwaltung koordiniert.

– Eine städtische Bahn benötigt ein verlässliches Bekenntnis der Politik. Im Stadtrat spiegelt sich das durch eindeutig formulierte Beschlüsse mit Fristen wider, die projektbegleitend und zeitgerecht vorliegen.



4. Kommunikationsstrategie entwerfen

Eine Kommunikationsstrategie ist deutlich mehr als die Entwicklung einer Dachmarke, eines Logos, einer Internetseite oder einer Broschüre über das Zukunftsbild und die Linienführung der Bahn. Eine reibungslose Projektumsetzung wird vor allem durch Allianzen gestützt. Das betrifft die Planung, die politischen Entscheidungen und die Öffentlichkeitsarbeit. Um starke Allianzen für eine bestmögliche gesellschaftliche Akzeptanz entstehen zu lassen, müssen frühzeitig Informationsbedarfe erkannt, das richtige Kommunikationsformat gefunden und alle Akteure und möglichst viele Betroffene positiv erreicht werden. Auch die Träger öffentlicher Belange sowie Mitarbeitende des Verkehrsunternehmens und die verschiedenen Fachämter der Stadtverwaltung sind in die Kommunikationsarchitektur einzubeziehen.

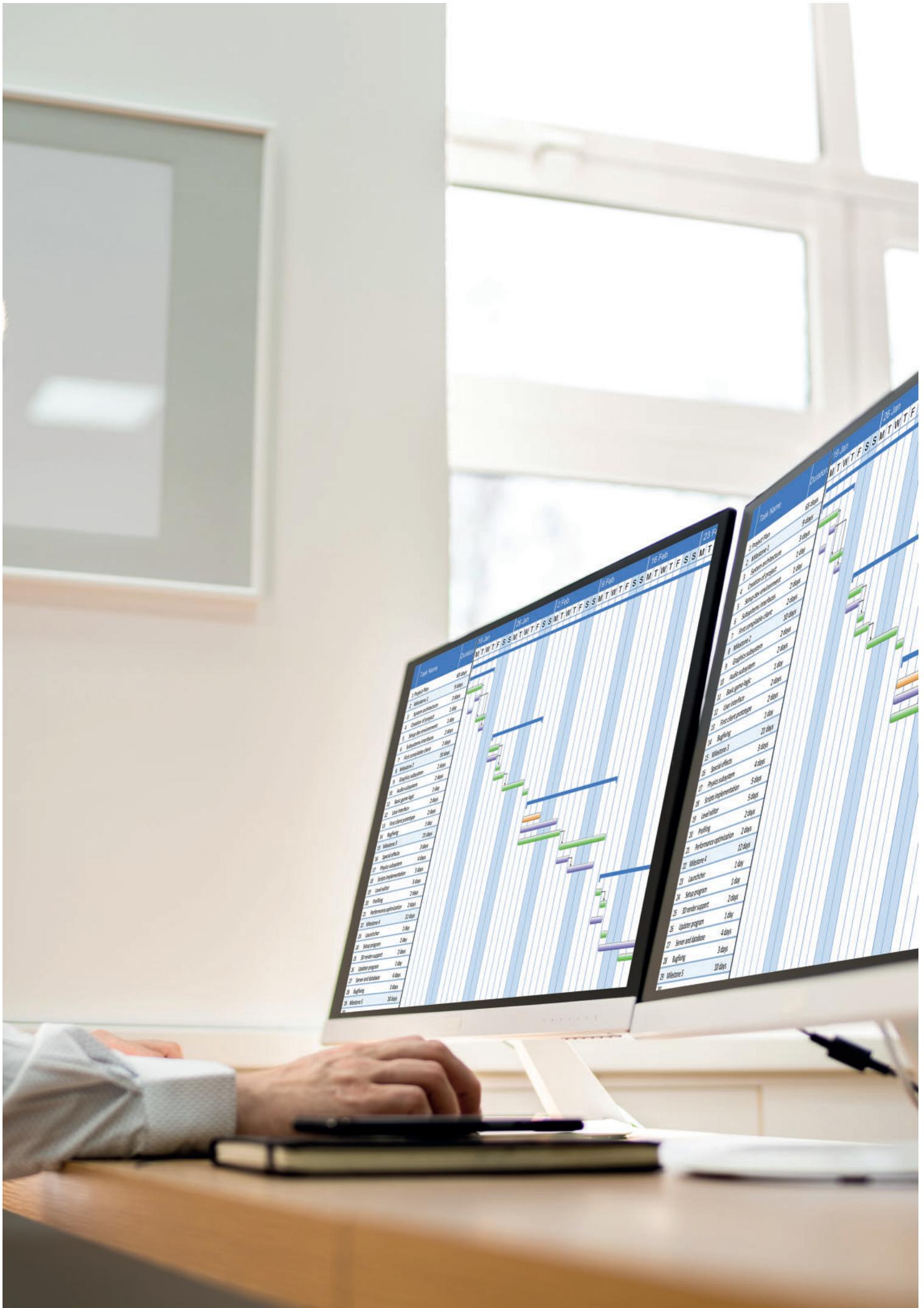
Idealerweise wird im Vorfeld einer Projektkommunikation von allen Projektbeteiligten eine Matrix erstellt, die darstellt, wer mit wem über das Projekt spricht. Dies soll sicherstellen, dass im höchsten Tempo und gleichzeitig mit geringstmöglichem Aufwand in maximaler Breite abgestimmt kommuniziert wird. Oder umgekehrt: Es wird vermieden, dass kreuz und quer und ggf. in unterschiedlichen Sprachformulierungen mit der Öffentlichkeit gesprochen wird – und die sich daraus ergebende Diskommunikation das Projekt beschädigt oder gar stoppt. Diese Vorgehensweise stärkt zudem das gegenseitige Vertrauen und die stete Abstimmung innerhalb der Gruppe der Projektträger.

Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass es „die Empfängergruppe“ gar nicht gibt. Vielmehr haben wir es mit einer ganzen Reihe von Empfängergruppen zu tun, die sich zum Projekt und

seinen Zielen ganz unterschiedlich aufstellen. Ergo gibt es auch nicht die „eine Projektsprache“. Vielmehr müssen die Gruppen auf ihren Ebenen angesprochen und überzeugt werden (Projektnutzen für die Stadt: Stadträte; Projektauswirkungen auf den Stadtteil: Beiräte; Auswirkungen vor meiner Haustür: Anlieger). Notwendig ist also ein Gesamtkonzept, welches alle diese Anforderungen mit einer erklärbaren Sinnfälligkeit des Projekts auf allen Ebenen beantwortet.

Auf Basis dieses Gesamtkonzepts sind passgenaue, transparente, schnelle und zunehmend digitale Kommunikationsformate zu dem Projekt und seinen Konsequenzen für alle Betroffenen zu entwickeln – inklusive Zeit- und Maßnahmenplan, Kriterien zur Erfolgsmessung, Kommunikationskanäle und -materialien, Krisenkommunikation (gegen Falschinformationen im Netz ist Geschwindigkeit ein Schlüssel) und Beschwerdemanagement. Digitale oder hybride Dialogangebote nehmen den Trend zu digitalen Kommunikationsformaten positiv auf und ermöglichen gleichzeitig, noch mehr Menschen zu erreichen.

Bei der Umsetzung eines Bahnprojektes kann prozessual eine Orientierung an den Leistungsphasen nach HOAI erfolgen. Es stellt sich die Frage, was in den einzelnen Phasen besonders zu beachten ist, um eine gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den Leistungsphasen der Planung sicherzustellen. Beispielhaft kann hier die VDI-Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten“ je nach Leistungsphase Hilfestellung für die erforderlichen Kommunikationsprozesse bieten (nachfolgende Seite).



5. Kommunikationsaufgaben und -abläufe klären

- **Phase der Grundlagenermittlung:** Der Projektträger muss klären, wer bei Stadtverwaltung und Verkehrsunternehmen in welchem Umfang sowohl für die interne als auch für die externe Kommunikation verantwortlich ist. Die entsprechende Organisationseinheit ist mit Kompetenzen, Personal und einem Budget auszustatten. Es ist auch zu klären, welche Projektverantwortlichen auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und mit den Medien vorbereitet werden müssen. Der Kommunikationsverantwortliche hat von Anfang an Einblick in die Arbeit der Projektleitung.
- **Phase der Vorplanung:** Für die Projektkommunikation werden in dieser, für den weiteren Projektverlauf entscheidenden Phase die inhaltlichen und strategischen Grundlagen geschaffen. Sie beginnt mit einer gründlichen Stakeholder- und Themenanalyse. Nach der Analyse wird eine Kommunikationsstrategie entwickelt. Dabei sind u. a. folgende Fragen aufeinander abgestimmt zu klären: Welche Kommunikationsziele sollen erreicht werden? Welche Botschaften müssen (bei welchen Stakeholdern) in den Mittelpunkt gerückt werden? Welche Kommunikationsinstrumente werden eingesetzt? Welcher Grad der Beteiligung von Politik, Öffentlichkeit und Stakeholdergruppen wird angestrebt? Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Kernbotschaften: Den Stakeholdern sind die Ziele deutlich zu machen, die mit dem Projekt einer städtischen Bahn erreicht werden sollen – dabei muss der gesellschaftliche Nutzen (ökonomisch, ökologisch, soziokulturell) des Projektes deutlich erkennbar sein.
- **Phase der Vor- und Entwurfsplanung:** Häufig ist die Streckenführung einer Bahn aufgrund politischer Entscheidungen oder örtlicher Gegebenheiten vorbestimmt. Im Einzelfall kann auch eine Kommunikation von Varianten, deren Herleitung sowie deren Vor- und Nachteile erfolgen. Im Entscheidungsprozess wird eine Vorzugsvariante festgelegt, damit die Entwurfsplanung starten kann. Visualisierungen und nachvollziehbare Erklärungen sind bei der Darstellung der Streckenführung generell wichtig. Pläne und Technikunterlagen müssen vereinfacht dargestellt werden. Komplexe Sachverhalte müssen verständlich kommuniziert werden. Neben dem Stakeholder-Dialog ist auch ein Dialog für Anwohnende und Bürgerschaft aufzusetzen. Ein frühzeitiger Dialog hilft, Missverständnissen vorzubeugen sowie kritische Themen aufzunehmen.
- **Phase der Bauvorbereitung:** Während des Genehmigungsverfahrens, der Ausführungsplanung sowie den Bauvergaben muss erneut verständlich kommuniziert werden, beispielsweise sollten Bauverfahren bzw. Bauphasen erläutert werden. Ein Unterstützungs- und Anliegermanagement ist aufzubauen.
- **Phase der Bauausführung:** Die Anwohnenden sowie lokale Wirtschaft und Stakeholder sind über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden zu halten, über die nächsten Baumaßnahmen zu informieren und über Verkehrsführungen aufzuklären. Für Beschwerden oder Nachfragen von Anwohnenden sollte spätestens jetzt eine Ombudsperson rund um die Uhr ansprechbar sein (Anliegermanagement). Auch sollte die Baustelle für die Öffentlichkeit positiv erlebbar gemacht werden, um im besten Fall das gesamte Projekt und den Projektträger trotz Baustellenbeeinträchtigungen positiv zu positionieren. Hierfür stehen die Instrumente des Baustellen-Marketings zur Verfügung: Baustellen-Besichtigungen und Aussichtsplattform, Baustellen-Webcams, Tag der offenen Tür, Bautagebuch im Internet, 3D-Zukunftsvisualisierung, Kultur-Events an und auf der Baustelle, Veranstaltungen für Kinder (z. B. Schulführungen). Abschließend stehen die Eröffnung, die Inbetriebnahme und das Dankeschön im Fokus der Kommunikation.
- **Betriebsphase:** Erfolge sichtbar machen – für das nächste Bahnprojekt.



Statistische Analyse
GLOBAL MAP
Stadtbild



GLO
of Scale

6. Kommunikationskosten als Teil der Planungskosten fördern

Die kommunalen Fachreferate und das Verkehrsunternehmen müssen, um die Ziele der Kommunikationsstrategie zu erfüllen, auch frühzeitig über finanzielle Mittel verfügen. Wünschenswert wäre eine Unterstützung durch Bund und Länder.

In der bisherigen Praxis sind die Planungskosten erst mit dem Zuwendungsbescheid nach erfolgter Planfeststellung förderfähig. Ein bedeutender Teil der Kommunikation – vor allem die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung – ist aber zum Zeitpunkt der Planfeststellung nahezu abgeschlossen.

Damit bei Bahnprojekten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bei knappen Eigenmitteln nicht an einer professionellen Kommunikation gespart und eine erfolgreiche Umsetzung gefährdet wird, sollte deshalb eine frühe Zuwendung sowohl der Planungskosten als auch der Kommunikationskosten ermöglicht werden – ggf. auch außerhalb des GVFG-Bundesprogramms auf Initiative der Länder. Im Wettbewerb um GVFG-Mittel liegt es im Interesse der Länder, über einen ausreichenden Planungsvorrat mit vorliegendem Baurecht zu verfügen.

Eine Blaupause könnte der Umgang in Nordrhein-Westfalen mit der frühzeitigen Förderung von Planungskosten sein, der gerade die Herbeiführung eines Planungsvorrats mit Baurecht zum Ziel hat. Analog dazu sollte die frühe Planung in die Förderung aufgenommen werden und um eine anteilige Förderung der Kosten für Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt werden.

Wichtig: Die derzeitige späte Förderung der Planungskosten bedeutet nicht nur eine abgespeckte Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung mit möglicherweise kritischen Folgen für das Projekt – selbst die eigentliche Planung einschließlich einer Standardisierten Bewertung kann für finanzschwache Kommunen zum Problem werden. Das bedeutet, dass trotz eines politischen Konsenses positiv bewertete Schienenprojekte nicht in die Planung kommen.

Es wird deutlich, dass Planungs- und parallel Kommunikationsmittel frühzeitig zu Anfang eines städtischen Bahnprojektes zur Verfügung stehen müssen. Eine Förderung durch Bund und Länder kann dabei enorm helfen.



7. Kommunikationsbudget planen

Eine Budgetierung, um klassische Kommunikationskanäle (Pressemitteilung, Flyer, Webseite) zu bedienen, reicht längst nicht mehr aus. Um bei Bahnprojekten planungsbegleitend von Anfang an einen Dialog mit Stakeholdern zu ermöglichen, sind die Kosten für eine projektbegleitende Kommunikationsstrategie, das politische Marketing und die Öffentlichkeitsbeteiligung pauschal in die Projektkalkulation aufzunehmen. Da das Know-how und die personellen Ressourcen weder eine Verwaltung noch ein Verkehrsunternehmen in Gänze abdecken können, ist über die jeweiligen Leitungsspitzen ein ausreichendes Kosten- und Zeitbudget zur Verfügung zu stellen. Wünschenswert wäre eine ergänzende finanzielle Unterstützung durch Bund oder Länder.

Oft werden bei U-, Stadt- und Straßenbahnen städtische Aufgaben im Rahmen einer Maßnahmenträgerschaft an die Verkehrsunternehmen delegiert. Diese müssen dann fachliche Prozesse zusätzlich in politische Strategien überführen. Aufgabe des Verkehrsunternehmens ist es hierbei, gute Argumente zur Herbeiführung von Entscheidungen zu liefern. Auch hier hilft eine professionelle Unterstützung bei der Kommunikation.

Wie Erfahrungen aus der Praxis zeigen, ist für Kommunikationsmaßnahmen – abhängig von der Art des Bahnprojektes – ein Anteil von etwa einem bis drei Prozent des Projektgesamtbudgets empfehlenswert. Dabei sind Umfang und Intensität von

- Kommunikation (Webseite, Blog, Social Media, Gamification, Storytelling, Flyer, Plakate, Broschüren, Infoblätter, Podcasts, Videos etc.),
- Pressearbeit (Pressemitteilung, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche, Mailings etc.),

- Veranstaltungen und Events (z. B. Fachvortrag, Ausstellungen, Stadtpaziergänge, „Tag der offenen Tür“, auch temporäre Stadtexperimente („Reallabore“) etc.),
- Dialog- und Beteiligungsverfahren (Bürgerforen, Planungs-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten etc. – zunehmend auch in digitalen Formaten, um neue Personenkreise zu erreichen – sowie Vor-Ort-Expeditionen),

passgenau auf die Größe, insbesondere aber auf das Konfliktpotenzial des geplanten Projekts auszurichten. Die Kommunikationsformate und -mittel lassen sich hinsichtlich ihrem Grad der Beteiligung einordnen: Information, Konsultation, Kooperation. Je nach Format hilft eine Moderation mit einer neutralen, fragenden Rolle, um stets die Zielsetzung, den Prozess und alle Akteure im Blick zu behalten.

Die Erkenntnisse zeigen, dass eine professionelle Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung den höheren Aufwand im Planungsprozess rechtfertigt, z. B. weil die Planung durch konstruktive Rückmeldung verbessert werden konnte und weniger Einwände im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens erfolgten. Eine enge und dialogische Einbindung unterschiedlicher Stakeholdergruppen verbessert zudem das Verständnis für Planung sowie Planungszusammenhänge und verhindert destruktive Begleitung. Am Ende spart eine projektbegleitende Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung Zeit und deshalb auch Kosten ein – oder verhindert vielleicht sogar das Scheitern eines Projektes (etwa in einem Bürgerentscheid).



8. Stakeholder managen

Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie ist neben einem entsprechenden Kosten- und Zeitbudget auch von Anfang an die Investition in belastbare Stakeholderbeziehungen. Grundlage ist eine frühe Umfeld- und Stakeholderanalyse, die laufend aktualisiert wird. Stakeholder sind nicht nur als Adressaten, sondern auch als Meinungsbildner und Multiplikatoren in weiteren Teilöffentlichkeiten wichtig. Stakeholder sind alle Akteure in der Öffentlichkeit, die einen Einfluss auf das geplante Projekt haben können – wie beispielsweise Verkehrsteilnehmende, potenzielle Fahrgäste, Initiativen, journalistisch tätige Personen, Mitarbeitende, Politik und Verwaltung. Besonders herauszustellen sind einerseits die von der Bauausführung direkt Betroffenen wie z. B. Anwohnende oder Geschäftsinhabende als „Stakeholder vor Ort“. Andererseits gilt es, die zukünftige Nutzerschaft als Gewinner eines neuen ÖPNV-Angebotes zu erreichen und als Fürsprecher zu aktivieren.

Das Ziel einer aktiven Stakeholderkommunikation ist ein funktionierendes Netzwerk an Multiplikatoren, um die Themen und Inhalte des städtischen Bahnprojektes in der Öffentlichkeit zu verstetigen, Allianzen zu schmieden, den Verbleib der Deutungshoheit beim Projektträger zu gewährleisten und die „schweigende Mehrheit“ positiv anzusprechen. Eine ehrliche Kommunikation dient dabei dazu, die Informationen wertschätzend an die richtigen Stellen weiterzutragen – beispielsweise durch regelmäßige Arbeitstreffen wichtiger Gruppen.

Durch gezielte Einbeziehung in alle Planungsphasen können sie als Resonanzraum dienen. Auch kritische Stakeholder sind Experten ihres Themengebietes. Sie als solche wahrzunehmen – und dementsprechend einzubeziehen – birgt die Möglichkeit, auf Spezialwissen zuzugreifen, das dem Projekt langfristig zugutekommen kann.

Die Projektträger sollten grundsätzlich davon ausgehen und es zulassen, dass im Kommunikationsprozess mit den „Stakeholdern vor Ort“ neue Aspekte hinzukommen, oder in einem gewissen Maße Veränderungen notwendig werden – die Entwicklung eines Bahnprojektes kann nicht im Sinne eines statischen Auftrags verstanden werden. Dies gelingt, wenn die Projektbetreibenden die Stakeholder grundsätzlich als Teil ihrer Auftraggebenden akzeptieren, also ihre eigene Rolle nicht allein als Verteidiger und Durchsetzer des „verordneten Projekts“ verstehen.

Mit einer frühen Kommunikation, die alle Befindlichkeiten und Konfliktlinien verdeutlicht, können Kosten durch Verzögerungen wie z. B. Klagen vermieden und der Planungsprozess beschleunigt werden. Eine Beteiligung von Stakeholdern wie auch der Bürgerschaft in den vorgeschriebenen formalen Verfahren ist heute nicht mehr ausreichend, weil Änderungen nur noch mit unverhältnismäßig großem Zeit- und Kostenaufwand möglich sind und zu diesem Zeitpunkt sich bereits ein großes Konfliktpotenzial aufgebaut haben kann. Zum Stakeholdermanagement gehören deshalb auch dialogische Beteiligungsverfahren.



9. Vertrauen ermöglichen

Die Stakeholder müssen frühzeitig in informellen, dialog-orientierten Verfahren an der Planung beteiligt werden. Das Ziel eines Beteiligungsverfahrens ist hierbei das Ausloten einer gesellschaftlich tragfähigen Lösung. Tragfähig bedeutet auch, dass die Stakeholder und die Bürgerschaft ein besseres Verständnis für die gesamtstädtischen Zielsetzungen der Mobilitätsstrategie sowie den Planungsprozess mit den verbundenen fachlichen Abwägungen und Abläufen haben, was auf das Vertrauen in den Prozess einzahlt. Dies erfordert Aufwand, Ausdauer und Engagement. Der Ertrag rechtfertigt aber diesen Aufwand: weniger Einwendungen, größere Akzeptanz des Projektes, Planungsbereicherung durch lokales Wissen und Vertrauen in den Projektträger.

Nicht zu unterschätzen ist, dass effektive und glaubwürdige Vermittelnde gerade auch die Mitarbeitenden der Fachverwaltung und des Verkehrsunternehmens sein können. Das steigert die Bedeutung der internen Unternehmenskommunikation. Eine gute Projektkommunikation innerhalb der Fachverwaltung und eines Verkehrsunternehmens kann im besten Falle dazu führen, dass alle Mitarbeitenden als „Markenbotschafter“ des Projekts in den unterschiedlichsten Kreisen kommunizieren und so das Projekt aus der Basis heraus „positiv aufladen“ – möglicherweise vertrauensvoller als der Projektträger selbst.

Grundlegend, aber keineswegs banal: Menschen müssen sich verstanden und ernst genommen fühlen. Dafür braucht es Kommunikation auf Augenhöhe. Rechtzeitig und verständlich zu informieren, schafft Vertrauen. Und wenn Betroffene einen Prozess selbst mitgestalten können, z.B. durch Einbringen von Fragen und Anmerkungen, gewinnt er leichter an Akzeptanz.

Im Zentrum der Mitgestaltung muss dabei eine ungelöste, offene Frage stehen, die durch Beteiligung beantwortet werden kann (beispielsweise Streckenführung, Aufteilung des Straßenraums, Position der Haltestellen). Ziel der Mitgestaltung ist eine Verständigung und Verpflichtung zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis als festen Planungsschritt zur Qualitätsoptimierung. Die Ergebnisse der Partizipationsbemühungen müssen also tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung des Projekts haben können. Das „Ob“ (Grundsatzfrage und Alternativen) eines städtischen Bahnprojektes liegt allerdings in den Händen der gewählten politischen Entscheidungsträger und kann nur im Ausnahmefall Teil der Mitgestaltung sein.



10. Öffentlichkeit beteiligen

Für erfolgreiche Beteiligungsverfahren sind bei Bahnprojekten Grundsätze bekannt. Beispielhaft kann hier die VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ hinzugezogen werden. Wichtige Aspekte sind:

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung muss früh erfolgen und transparent sein. Die eigenen Projektpläne sowie die Inhalte der Beteiligungsverfahren dürfen kein „Geheimwissen“ bleiben. Es ist eine umfassende Information der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten – in Präsenz und digital.
- Das führt zu dem Anspruch als Projektträger, die Stakeholdergruppen und Öffentlichkeit über den Fortgang des Prozesses auf dem Laufenden zu halten: durch verständliche Information, aber auch durch die Möglichkeit des Rückkanals.
- Die Initiierung eines Beteiligungsverfahrens sollte ein eng gefasstes Mandat und eine von allen Beteiligten akzeptierte Struktur mit eindeutigen Zuständigkeiten beinhalten. Der Wille und die Bereitschaft, etwas gemeinsam gestalten zu wollen und dafür entsprechende Handlungsspielräume zu schaffen, müssen erkennbar sein.
- Die gemeinsame Erarbeitung der Faktenlage, eine Abgrenzung der Wissenslücken und die Vorgabe, dass auf eine gut verständliche Sprache gesetzt wird, sind wichtig. Ingenieure und Planende müssen sich auch zu Kommunikatoren weiterentwickeln, die den gesellschaftlichen Anspruch erklären können.
- Die handelnden Akteure müssen authentisch und aufrichtig sein. Alle Anliegen oder Vorschläge sind grundsätzlich sorgfältig zu prüfen. Wichtig ist auch, dass in dem Austausch eine grundlegende Wertschätzung gegenüber anders Denkenden entgegengebracht wird.
- Eine Erfahrung ist, dass jedes Projekt einen „Kopf“ benötigt, der in der Öffentlichkeit das Projekt repräsentiert und als Ansprechpartner zur Verfügung steht. Diese Person (oder ein Projektteam) koordiniert und bündelt die relevanten Maßnahmen der internen und externen Kommunikation.



Städtische Bahnprojekte besser umsetzen

Städtische Bahnprojekte sind ein Beitrag für eine nachhaltige Mobilitätswende, gleichwertige Lebensverhältnisse und mehr Klima- und Umweltschutz – gleichwohl aber alles andere als Selbstläufer. Die reibungslose Umsetzung ist vor allem dann greifbar, wenn ein klares politisches Bekenntnis vorliegt, die Kommunalverwaltung wie auch das Verkehrsunternehmen handlungsstark aufgestellt sind, glaubwürdig kommuniziert wird sowie die

Bürgerschaft sich in der Planung wiederfindet – und nicht zuletzt die Erfolge auch sichtbar gemacht werden. Die vorstehenden Empfehlungen geben Anregungen für entsprechende Entscheidungs- und Kommunikationsmittel für die Umsetzung vor Ort. Mindestens verhindern sie kommunikative Stockfehler – im besten Fall ermöglichen sie es, städtische Bahnprojekte erfolgreich umzusetzen.

Literatur

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.): Kommunikation von ÖPNV-Großvorhaben. VDV-Mitteilung 10014/2013.

Verein Deutscher Ingenieure (Hrsg.): Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. VDI-Richtlinie 7001. Aktualisierte Fassung. Berlin: Beuth, 2021.

Verein Deutscher Ingenieure (Hrsg.): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. VDI-Richtlinie 7000. Berlin: Beuth, 2015.

Zukunftsnetz Mobilität NRW (Hrsg.): Kommunales Mobilitätsmanagement als Change-Management-Prozess, Handbuch des Zukunftsnetz Mobilität NRW. Köln, 2020.

Impressum

Herausgeber

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · info@vdv.de · www.vdv.de

 @DieVerkehrsunternehmen

 @VDV_Verband

 die-verkehrsunternehmen

 app.vdv.de

Autoren:

Prof. Frank Brettschneider, Universität
Hohenheim, Stuttgart
Dr. Volker Deutsch, VDV, Köln
Thomas Dittmer, KVB, Köln
Christian Hengstermann, Lots*, Berlin
Martin in der Beek, Obmann, rnv, Mannheim
Jens-Christian Meyer, BSAG, Bremen

Ansprechpartner:

Dr. Volker Deutsch
T 0221 57979-130
deutsch@vdv.de

Bildquellen:

Titel: Blue Planet Studio, stock.adobe.com · Seite
2, 4 u. 5: oatawa, stock.adobe.com · Seite 6: Atelier
Fischkand · Seite 8: Stephan Besier, StadtBahnGe-
staltung · Seite 10: alotofpeople, stock.adobe.com ·
Seite 12: Vasily Merkushev, stock.adobe.com · Seite
14: Andrey Popov, stock.adobe.com · Seite 16: Raw-
pixel Ltd. · Seite 18: v.poth, stock.adobe.com · Seite
20: vegefox.com, stock.adobe.com · Seite 22: ASDF,
stock.adobe.com · Seite 24: Thananit, stock.adobe.
com · Seite 25: oatawa, stock.adobe.com

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)
Kamekestraße 37-39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · info@vdv.de · www.vdv.de

PARTNER DER INITIATIVE
Zeit für neues Denken und Handeln.



deutschland-mobil-2030.de