

Kommunikative Stellwerks(ent)störungen: Scheitern und Gelingen von Straßenbahnprojekten

Dr. Christoph Ewen, Dr. Michel-André Horelt

Warum „scheitern“ so viele schienengebundenen Großvorhaben in deutschen Städten an Bürger-voten? Gängige Erklärungsansätze verweisen häufig auf Kommunikationsdefizite. Oder auf eine zunehmende Individualisierung in unserer Gesellschaft und der damit verbundenen stärkeren Verbreitung des NIMBY Prinzips (Not in my Backyard), die es grundsätzlich schwer macht Gemeinwohlprojekte auch gegen Widerstände durchzusetzen. Reflektiert werden hier konkrete Fälle, die auf die Bedeutung transformationaler Führung hinweisen, die das Gelingen oder Scheitern von Projekten maßgeblich prägt. Letztlich handelt es sich dabei um einen Prozess des Change Managements, bei dem im Vergleich zu Unternehmen zusätzlich der Umgang mit Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft – auch im Hinblick auf strittige Fakten – dazukommt.

Faktoren des „Scheiterns“ oder „Erfolges“

Unterschiede zwischen Neubau und Ausbau

Generell ist die Aussage trivial: Wenn es bereits ein Straßenbahnnetz gibt, das erweitert werden soll, ist es einfacher, Mehrheiten dafür zu finden. Die Menschen kennen Straßenbahnen, sie sind – jedenfalls in Teilen – gewohnt, sie zu nutzen. Typische Straßenbahnstädte wie Karlsruhe, Mannheim, Mainz, Darmstadt, Freiburg, Würzburg zeigen, dass Erweiterungen zwar nicht einfach sind, aber in der Regel doch mehrheitsfähig.

Doch auch in dieser Kategorie gibt es gescheiterte Projekte. Die Gründe finden sich in den teils schwierigen Stadt-Umland-Beziehungen wieder, in denen kleinere Teil- oder Vororte sich nicht von der Metropole vereinnahmen oder dominieren lassen wollen.



Abb. 1: Sozialräumliche Aufstellung beim Kick-off zu einem Straßenplanungsprojekt in einer Großstadt.

Foto: team ewen

Neubauprojekte für Straßenbahnen stellen die Stadtgesellschaft vor größere Herausforderungen. Gerade in Städten, die auf ihr Stadtbild stolz sind, tut man sich schwer mit einem derart massiven Eingriff. Andererseits kann es auch mit Blick auf die spannenden französischen Straßenbahnprojekte (zum Beispiel Straßburg, Montpellier) gelingen, die Straßenbahn als Chance für die Transformation der Stadt zu framen, die nicht nur dem Klima, sondern auch der Innenstadt nutzt.

Es spricht vieles dafür, zu Beginn einer Planung einen genauen Blick auf die sozial-räumlichen Bezüge und Hintergründe im Planungsgebiet und darüber hinaus (Pendler-, Freizeitverkehrsströme) zu werfen. Hier kann mit systemischen Elementen („Aufstellung im Raum“) gearbeitet werden (Abb. 1).

Umgang mit Fakten-Kritik

Der Klimaschutz soll vorangebracht, der Modal-Split verschoben, die Verkehrsver-

hältnisse verbessert, die Straßen entlang der Trasse qualitativ verbessert und den Nutzenden ein komfortables Verkehrssystem angeboten werden. Dafür, so die übliche Erzählung, seien die hohen Kosten sinnvoll eingesetzt, zumal der Löwenanteil davon von Land und Bund getragen werde.

Gerne wird unterstellt, den Gegnern ginge es um grundsätzliche Ablehnung, die scheinbaren Gegen-Fakten würden nur zur Unterstützung herangezogen. Die Erfahrung zeigt: Es kommt mehreres zusammen: Sorgen vor Veränderungen des Stadtbildes, politisch motivierter Ärger auf die Stadtspitze, konkrete Sorgen vor individuellen Beeinträchtigungen und fachliche Gegeneinschätzungen bilden einen Fächer an Streitpunkten.

Wenn aber fast ausschließlich um Fakten gestritten wird, bleiben wesentliche Aspekte unbearbeitet. Wer nur über Fachfragen redet, verpasst den Dialog über die eigentlich wichtigeren Fragen zur urbanen Identität.

tität, oder auch darüber, welchen Raum langfristig das Auto in der Stadt einnehmen soll. Wer aber die kritischen Fachfragen als Besserwisserie abtut, verpasst die Chance, tatsächliche Fehler in der Planung aufzudecken, Nachteile ehrlich zuzugeben, Lösungen für bestimmte Probleme zu finden oder umgekehrt selbstbewusst deutlich zu machen, dass die Kritik am Ziel vorbeigeht. Und schwierig wird es, wenn man die Fragen eigentlich gar nicht beantworten kann, etwa weil man wegen der Corona-Epidemie über Jahre keine vernünftige Verkehrserhebung durchführen konnte. Ganz schwierig wird es, wenn man sich der Problemlage selbst bewusst ist (etwa über den geringen Modal-Split-Effekt), eine stärkere Eindämmung des Autoverkehrs aber aus politischen Akzeptanzgründen hintanstellt.

Als Erfolgsfaktor kann der unaufgeregte ehrliche und offene Umgang mit kritischen Fragen gesehen werden. Allerdings sollte man nicht den Fehler machen, die kritischen Themen und die kritischen Akteure damit wichtiger zu machen, als sie es im Gefüge des städtischen Diskurses sein sollten.

Informations- und Dialog-Formate

Natürlich muss die große Saalveranstaltung stattfinden, wenn auch in anderem Format, mit Sequenzen an Info-Ständen („Info-Märkte“) und interessanten Inputs. Aber der große Saal zieht eben eine bestimmte Art von Gästen an. Es überwiegen ältere Personen mit meist schon festgefügt – häufig kritischen – Meinungen zum Vorhaben.

Gute Erfahrungen mit Begehungen und Befahrungen (per Fahrrad) entlang einzelner Trassenabschnitte wurden gemacht. Am besten mit Stadtspitze und mit Stationen vor Ort, wo man mit eher noch uninformatierten und unvoreingenommenen Menschen ins Gespräch kommt. In einzelnen Hotspots lassen sich Planungswerkstätten organisieren, Lego-Bauevents mit Kindern oder Gaming-Angebote für Jugendliche organisieren. So werden beteiligungsfernere Zielgruppen angesprochen. Koppeln kann man diese Angebote mit per Zufallsprinzip ausgewählten Bürgern, die den Prozess in Beteiligungsforen begleiten und interessante Impulse in den Dialog bringen. Die Erfahrung lehrt uns, dass man mit einem Mix an klassischen und aufsuchenden Dialogformaten, die man zudem variabel und vielseitig besetzt, die facettenreiche Interessenslandschaft der Stadtbevölkerung besser abbildet und so dialogischen



Zum Autor

Dr. Christoph Ewen hat 2003 team ewen als Büro für Konflikt- und Prozessmanagement gegründet und als bundesweit tätiges Büro für Moderation und Konfliktbegleitung aufgebaut. Erkenntnisse, die er in seiner langjährigen Tätigkeit in der Begleitung von großen Infrastrukturprojekten und Strategieprozessen wie Verkehrsplanungen, Energieprojekten, Hochwasserschutz und Wärmeplanungen sammelt, veröffentlicht er regelmäßig in Fachzeitschriften und Fachbüchern.



Zum Autor

Dr. Michel-André Horelt ist seit 2014 Berater und Moderator bei team ewen GbR. Er moderiert und begleitet Bürgerbeteiligungsprozesse zu größeren Infrastrukturprojekten und Strategieprozessen (unter anderem öffentliche Begleitprozesse zum Thema Verkehr, Wasser und Hochwasserschutz, Raumplanung, Stadtentwicklung und Energie). Er ist Autor zahlreicher Fachartikel und Beiträge zum Thema Bürgerbeteiligung.

Lagerbildungen (Fürsprecher versus Gegner) entgegenwirkt.

Hinsichtlich der Projektkommunikation ist wichtig: Man muss die Emotionen der Menschen ansprechen – mit visionären Bildern, wie es nach Fertigstellung aussehen könnte, mit kurzen Filmsequenzen, Events. Man darf aber nicht den Fehler machen, zu werben, denn damit weckt man Skepsis. Deshalb sollten „Kommunikationskampagnen“ nicht verzerrt und einseitig den Transformationsprozess darstellen, sondern authentisch sein und wirken.

Change Management

Zum Umgang mit Ängsten vor Veränderungen hilft ein Blick auf die Privatwirtschaft. Change Management ist dort ein Begriff für gezielte Veränderungsprozesse in Unternehmen. Auch in Unternehmen werden Veränderungsprozesse von oben angestoßen, und auch hier gibt es das Phänomen, dass diese Veränderungsprozesse scheitern (siehe die Ausführungen von Doppler und Lauterburg (2005) [1] zur „Psychologik des Misslingens“ derartiger Prozesse). Es lassen sich folgende Erfolgsfaktoren aus dem Bereich des Change Management übertragen:

- Positive und anschauliche Bilder erzeugen: Was wollen wir erreichen, wie kann die Zukunft nach erfolgter Veränderung aussehen, wer hat etwas davon, welche Probleme müssen wir lösen?
- Frühzeitiger und gestufter Einbezug der Bürgerschaft mit echter Alternati-

vendiskussion (vor allem auch bei den Trassen). Es kommt darauf an, deutlich zu machen, dass die konventionelle Planung „von oben“ ersetzt wird durch eine Planung mit den Beteiligten.

- Große Verkehrsprojekte sind „Chef-Sache“. Die Verwaltungsspitze muss präsent sein, Überzeugungsarbeit leisten und sich das Vertrauen verdienen – in der lokalen Politik, in der Verwaltung und in der Stadtgesellschaft. Wenn relevante „Inseln des Widerstandes“ in der Verwaltung, in den eigentlich das Projekt unterstützenden Stadtratsfraktionen oder bei wichtigen stadtgesellschaftlichen Akteuren (etwa IHK, Universitäten) von Seiten der Stadtspitze nicht adressiert werden, kann das Projekt schnell in ein schlechtes Fahrwasser geraten.

Integrierte Prozesssteuerung

Die Regel ist: Die Verwaltung beauftragt verschiedene Planungs-, Beteiligungs- und Kommunikationsbüros. Es sind jeweils eigene Ämter oder Teile von Ämtern, die die Planung der Straßenbahntrasse steuern. Parallel dazu plant der in der Regel ebenfalls kommunale Verkehrsbetreiber die Konfiguration der Fahrzeuge. Innerhalb der Verwaltung sind nicht alle genauso angetan von der Idee, dass die Stadt ein neues Straßenbahnsystem bekommt. Gegebenenfalls gehören die zuständigen Bürgermeister, Dezernenten beziehungsweise Referenten noch unterschiedlichen Parteien an, die sich im Stadtrat dann mehr oder minder entschieden für das Projekt aussprechen.

Gibt es dann Proteste an einem lokalen Hotspot in einem Stadtteil, bündeln Ortsvorsteher, Vertreter von Ortsverwaltungen, lokal zuständige Gemeinderäte oder auch Vertreter von Bürgervereinen die lokalen Proteste.

Will man in dieser Gemengelage konstruktiv und lösungsorientiert arbeiten, benötigt man eine Steuerung, die alle Ebenen einbezieht. Innerhalb der Verwaltung müssen frühzeitig Kooperation und Konfliktklärung geübt und praktiziert werden. Ist ein Konflikt in einem Ortsteil absehbar, müssen Ortsvorsteher, Planer und Anwohner einbezogen werden. Geht es um Trassenalternativen, macht es Sinn, die Anwohner der alternativen Trasse mit den Anwohnern der ursprünglich geplanten Trasse ins Gespräch zu bringen. Planende können mit Verkehrsmodellen die Konsequenzen unterschiedlicher Planungen visualisieren. Der Prozess und seine (Zwischen-)Ergebnisse müssen für die Politik und für die interessierte Öffentlichkeit verständlich und professionell aufbereitet werden. Das alles lässt sich realisieren, bevor der Konflikt auf der städtischen Bühne und im Stadtrat aufschlägt. Das heißt, eine reine technische Projektsteuerung funktioniert nicht, sie muss dialogisch-aushandelnd und mit „Führung durch Einbindung“ erfolgen. Zu einem Erfolgsmodell gehört also eine enge und kontinuierliche Abstimmung zwischen

Verwaltung, Planung, Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung mit direktem Draht zur politischen Spitze.

Am Ende ein Bürgerentscheid?

Größere Straßenbahnprojekte stellen eine bedeutende urbane Transformation mit Auswirkungen auf Mobilität, Aufenthaltsqualität und Stadtbild dar – die Identifikation mit der eigenen Stadt muss neu justiert und das eigene Verhalten gegebenenfalls angepasst werden.

Je mehr die Verkehrsvorhaben einem großen urbanen Transformationsprozess gleichen, desto zentraler wird die Bedeutung einer integrierten Gestaltung und Steuerung politischer, planerischer und kommunikativer Prozesse im Sinne eines lokalen oder regionalen Change Managements.

Wichtig dabei sind Narrative, die den Bedarf nach einem solchen Projekt begründen und belastbare, stichhaltige Argumentationszusammenhänge aufzeigen. Gewinner und Verlierer einer solchen Transformation müssen die Hintergründe verstehen. Gleichzeitig geht es darum, dass machbare Differenzierungen und Alternativen im Planungsprozess verhandelt werden, damit es nicht um ein einfaches Ja oder Nein zum festgeklappten Straßenbahnprojekt geht. Die Stadtgesellschaft muss die Verände-

rungen alternativer Szenarien verstehen und entscheiden. Nur so lassen sich bei Großprojekten, wie dem Bau eines neuen Straßenbahnprojektes, politische und gesellschaftliche Mehrheiten organisieren und verstetigen.

Ob zur Feststellung von Mehrheiten ein Bürgerentscheid hilfreich, nötig oder eher störend ist – darüber gehen die Meinungen auseinander. Sicherlich sollte bei einer derart eingreifenden Veränderung das Meinungsbild der Stadtgesellschaft zur Kenntnis genommen werden. Bürgerentscheide tendieren jedoch dazu, bereits aufgeheizte Diskussionen weiter zu polarisieren. Es geht dann unter, dass relevante Gruppen nicht mitentscheiden können (Kinder und Jugendliche, Ausländer, Einpendelnde). Dazu kommt, dass die Stadtgesellschaft als Ganzes angesichts der hohen Kosten zwar mitentscheiden muss, dass aber die Anwohner und die Nutzer eines zukünftigen ÖPNV-Angebots besonders gehört werden sollten. Hier stellen Fokusgruppen und Meinungsumfragen ein einfacheres und zielgerichteteres Instrument im Vergleich zu Bürgerentscheiden dar.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Doppler, K.; Lauterburg, C.: Change Management – Den Unternehmenswandel gestalten; Frankfurt/New York, 2005.

Zusammenfassung/Summary

Kommunikative Stellwerks(ent)störungen: Scheitern und Gelingen von Straßenbahnprojekten

Warum scheitern schienenungebundene Großvorhaben so häufig? Auf Grundlage praktischer Beteiligungserfahrungen wird aufgezeigt, dass derartige Projekte stadtweiten Change-Management-Prozessen ähneln, die Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit einbeziehen müssen. Es wird darauf hingewiesen, wie man derartige Transformationsprozesse „aufgleist“; strittige Fragen öffentlich verhandelt und wie „Führung durch Einbindung“ zur erfolgreichen Umsetzung beiträgt.

Communicative signal box (dis)ruptions: Failure and success of tramway projects

Why do large-scale rail projects fail so often? Based on practical participation procedures it is shown that such projects are similar to city-wide Change-Management processes which have to include politics, administration and public. It is pointed out how to get such transformation processes „on track“, negotiate controversial issues in public and how „leadership through involvement“ contributes to a successful implementation.