

Eskalation oder De-Eskalation?

ZUR ERFORSCHUNG VON KOMMUNIKATIONSPROZESSEN BEI BAUVORHABEN

Große Infrastruktur- und Bauvorhaben lösen zunehmend Widerstand aus und werden zum Gegenstand eskalierender Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern solcher Vorhaben. Eine Professorin vom Institut für Internationales Recht an der Juristischen Fakultät beschreibt ein interdisziplinäres Projekt, welches sich der Entstehung und Dynamik von derartigen Prozessen bei Bauvorhaben widmet.

Die unter dem Stichwort »Stuttgart 21« bekanntgewordenen Auseinandersetzungen um den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs haben dabei eine besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erfahren. Was darüber entscheidet, ob ein solches Großvorhaben erfolgreich realisiert werden kann oder in eine Eskalation führt, ist aber noch weitgehend unbekannt. Bisherige Erklärungsversuche haben sich entweder auf einzelne Fälle wie eben Stuttgart 21 beschränkt oder aber die Problematik aus einer rein disziplinären (zum Beispiel rechtswissenschaftlichen oder ökonomischen) Perspektive betrachtet. Fraglich ist bisher jedoch, ob es eine Grundlogik der Eskalation und De-Eskalation bei Infrastruktur- und Bauvorhaben gibt. Vermutlich kann diese nur interdisziplinär verstanden werden. Ein interdisziplinäres Modell der Konflikteskalation von Infrastruktur- und Industrievorhaben besteht bisher allerdings nicht.

Der Forschungsverbund »Eskalationsforschung zur Kommunikation großer Infrastruktur- und Bauvorhaben«, dessen Förderung aus dem Niedersächsischen Vorab¹ das Kuratorium der Volkswagenstiftung auf seiner Sitzung am 27. Juni 2014 entschieden hat, umfasst ein rechtswissenschaftliches, ein sozialwissenschaftliches, ein bauingenieurwissenschaftliches, ein sozial-



psychologisches und ein zur psychologischen Vertrauensforschung gehörendes Teilprojekt. Diese testen unter anderem, inwieweit unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen der Öffentlichkeitsbeteiligung, politische Akteurskonstellationen, Veränderungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, Verzerrungen in der Informationsverarbeitung der Konfliktparteien sowie Vertrauens- und Misstrauenzuschreibungen dieser Konfliktparteien den Grad der Konflikteskalation bestimmen. Zugleich überprüft jedes Teilprojekt, inwieweit die Wirksamkeit des »eigenen« Erklä-

rungsansatzes durch Erklärungsmechanismen anderer Teilprojekte moderiert oder mediiert wird. Die Integration und interdisziplinäre Modellierung dieser Erkenntnisse erfolgt in einem separaten Querschnittsprojekt.

Der Projektverbund, der federführend an der Technischen Universität Braunschweig (Sozialwissenschaften, Bauingenieurwissenschaften, Psychologische Vertrauensforschung) angesiedelt ist und im Verbund mit der Leibniz Universität Hannover (Rechtswissenschaften) und der Georg-August-Universität Göttingen

(Sozialpsychologie) durchgeführt wird, soll einen substanzialen Erkenntnisfortschritt beim Verständnis der Eskalation und De-Eskalation von Infrastruktur- und Bauvorhaben einerseits sowie die Ableitung konkreter politischer und gesellschaftlicher Handlungsempfehlungen andererseits ermöglichen.

Der Forschungsverbund geht davon aus, dass viele Faktoren

nächst ausgewählte Gegenstand betrifft die umstrittene und in den Bereich des Infrastrukturrechts fallende Hafenhinterlandanbindung in Nordwestdeutschland. Der Gegenstand stellt ein teilweise retrospektives Beispiel für phasenweise Eskalation dar. Aktuell besteht die Möglichkeit zur begleitenden Analyse offener Entscheidungsprozesse. Auf Grundlage des Rasters analysiert der Projektverbund

struktur- und Bauvorhaben sowie dem jeweiligen Potenzial von Kommunikationsstrategien zur Verhinderung oder Abschwächung von Eskalationsprozessen. Anschließend wurde durch systematische Recherchen ein interdisziplinäres Team niedersächsischer Forscher/-innen zusammengestellt. Der Auswahl lag ein erstes Erklärungsmodell zugrunde: Die bisherige Forschung lässt erwarten, dass



Abbildung 1
Gibt es eine Grundlogik der Eskalation und De-Eskalation bei Infrastruktur- und Bauvorhaben? Das Beispiel »Stuttgart 21« zeigt Polizeikräfte, die Ende September 2010 in Stuttgart im Schlossgarten gegen Gegner des Bahnprojekts vorgehen. Mehrere tausend Demonstranten protestierten damals gegen die geplante Abholzung von 300 Bäumen im Schlossgarten.

Foto: Uwe Anspach dpa/lsw

Abbildung 2
Kommunikation über Plakate: Stuttgart 21-Gegner erinnern auf dem Schlossplatz in Stuttgart an den Polizeieinsatz vom September 2010, bei dem durch den Einsatz von Wasserwerfern Menschen verletzt wurden.

Foto: Marijan Murat/dpa

Eskalationsprozesse interagierend auslösen und beeinflussen. Diese einzelnen Faktoren werden zunächst aus disziplinärer Perspektive betrachtet, müssen dann aber wegen der komplexen Zusammenhänge interdisziplinär analysiert werden. Zu diesem Zweck wurden den fünf Teilprojekten ein disziplinübergreifendes Teilprojekt hinzugefügt.

Die disziplinären Perspektiven beziehen sich jeweils auf zwei gemeinsam ausgewählte Gegenstände. Die Auswahl der Gegenstände erfolgte auf Grundlage eines Rasters nach fünf Kriterien. Der erste, zu-

aus dem Bereich der Bauvorhaben als zweiten Gegenstand die Entscheidung über Standorte großer Windparks. Auch hier wurde retrospektiv ein Beispiel ausgewählt, bei dem es zu Eskalationsprozessen gekommen ist, nämlich der Windpark Himmelsleiter im Bereich Münsterwald bei Aachen. Weiterhin wird die Entscheidung über Windkraftanlagen im Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) erforscht.

Erster Ausgangspunkt des Verbundprojekts waren politische Erfahrungen mit eskalierenden Konflikten um Infra-

mindestens rechtliche Voraussetzungen, politische Konstellationen, massenmediale Kommunikation, die Abschätzung von Kosten und Nutzen geplanter Projekte, die Wahrnehmung von Informationen durch Akteure und das Vertrauen in Institutionen und Personen relevant für die Erklärung von Eskalationsprozessen sind. Diese Aspekte spiegeln sich in der Auswahl der Forscherinnen und Forscher wider.

Im Anschluss an einen mehrtägigen Workshop im April 2012 fand sich aus den Teilnehmern und Teilnehmerin-

1 Das »Niedersächsische Vorab« ist ein Förderangebot, mit dem Niedersachsen als Wissenschaftsstandort gestärkt werden soll. Daher werden mit den Mitteln ausschließlich Forschungsvorhaben an Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen in Niedersachsen unterstützt.



**Apl. Prof. Dr. iur.
Jutta Stender-Vorwachs**

Jahrgang 1954, ist Außerplanmäßige Professorin am Institut für Internationales Recht an der Juristischen Fakultät. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, Bau- und Planungsrecht, Medienrecht und Kommunikationsrecht. Kontakt: jutta.stender-vorwachs@jura.uni-hannover.de

nen eine Kerngruppe zusammen, die seitdem in regelmäßigen Treffen eine Verstärkung des Forschungsansatzes und Vervollständigung der Vorarbeiten geleistet hat.

Hauptziel der Verbundforschung dieser Kerngruppe ist der Aufbau eines interdisziplinären Verbunds zur Eskalationsforschung in Niedersachsen. Diese interdisziplinäre Ausrichtung wird unter anderem durch das Querschnittsprojekt gesichert und soll in der Förderphase die Entwicklung eines interdisziplinär fundierten mehrdimensionalen Eskalationskonzepts, die Entwicklung und Validierung interdisziplinärer Zusammenhänge zur Erklärung von Eskalationsprozessen und die Publikation gemeinsamer Projektergebnisse an prominent sichtbaren Stellen (national und international) beinhalten. Angestrebt wird daran anknüpfend die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Konzepts für eine DFG-Forscherguppe.

Der Forschungsverbund soll zudem disziplinäre Beiträge formulieren, die in den beteiligten Fächern eingebracht werden. Konkrete disziplinäre Ziele sind:

- **Rechtswissenschaften:** Analyse und Vergleich rechtlicher Grundlagen bei Infrastruktur- und Bauvorhaben mit Fokus auf den Aspekt der Öffentlichkeitsbeteiligung und dessen Auswirkung auf Eskalationsprozesse;
- **Sozialwissenschaften:** Prüfung ausgewählter Hypothesen zur Koalitionsbildung und zu kollektiven Lernprozessen als Grundlage für Eskalation, Prüfung und Validierung von Thesen zum Zusammenhang von medienvermittelter Kommunikation und Eskalation;
- **Bauingenieurwissenschaft:** Analyse der Grundlagen

und Auswirkungen von Kosten-Nutzen-Analysen bei Großprojekten im Hinblick auf Eskalationsprozesse;

- **Sozialpsychologie:** Bedingungen, Formen und Auswirkungen der (verzerrten) Verarbeitung von Informationen durch Akteure und Betroffene bei Konflikten um Bauvorhaben im Hinblick auf deren Verhalten;
- **Vertrauensforschung:** Analyse der Entstehungsbedingungen und Dynamiken von Vertrauensurteilen durch Akteure und Betroffene sowie deren Einfluss auf die Wahl eskalativer Handlungsstrategien.

Alle Teilprojekte behandeln dieselben Fallbeispiele, gegebenenfalls ergänzt durch weitere fachwissenschaftlich relevante Gegenstände. Die Verbindung zwischen den Teilprojekten wird nicht nur über das gemeinsame Forschungsinteresse »Eskalation« und die Fallbeispiele, sondern auch institutionell über regelmäßige Workshops und das gemeinsame Querschnittsprojekt gesichert.

Das grundlegende Ziel einer Sicherung der Legitimität politischer Strukturen und Prozesse bei gleichzeitiger politischer Handlungsfähigkeit, Stärkung von Partizipation, Transparenz und Rationalität von Entscheidungen ist gerade für das Land Niedersachsen von großer Bedeutung. Als Transitland für Mobilität und Energie und wichtiger Standort für geplante große Bauvorhaben (etwa Windparks) sind aktuell und in absehbarer Zukunft verschiedene Entscheidungsprozesse zu organisieren. Der Projektverbund soll hierzu Wissen bereitstellen und im Rahmen der Nachwuchsentwicklung auch langfristige Kompetenzen aufbauen, die eine Bereitstellung des notwendigen interdisziplinären

Wissens für Politik und Gesellschaft ermöglichen.

Ein direkter Transfer von Erkenntnissen aus dem Verbundforschungsprojekt in die niedersächsische Wirtschaft, Gesellschaft und Region kann konkret über die Strategiegruppe »Raum und Mobilität« im Rahmen des Projekts »Masterplan Stadt und Region Hannover / 100 % für den Klimaschutz« und über den Arbeitskreis »Akzeptanz und Effizienz in der Vorhabenplanung« der 7. Kommission der Niedersächsischen Landesregierung erfolgen.

Ein besonderes Augenmerk sei noch kurz auf das an der Leibniz Universität Hannover angesiedelte rechtswissenschaftliche Teilprojekt gelegt. Das Projekt wird unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen von Planungsverfahren insbesondere in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligungen analysieren und vergleichen. Untersucht werden die Bedingungen bei Infrastruktur- und Bauvorhaben, die jeweiligen Ziele des Gesetzgebers, die konkrete Umsetzung in den untersuchten Fällen und die Auswirkungen auf Eskalationsprozesse. Damit verbunden sind eine Bewertung der bestehenden vielfältigen Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in den verschiedenen Stufen des formellen Verfahrens und die Erarbeitung von Vorschlägen für eine Optimierung der Beteiligungsprozesse. Von besonderer Bedeutung wird sein, inwieweit die neue Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG (Frühzeitige Unterrichtung der betroffenen Öffentlichkeit über die Ziele, Mittel und voraussichtlichen Auswirkungen eines Vorhabens, Gelegenheit zur Äußerung, Erörterung und Mitteilung der Ergebnisse gegenüber der Behörde und der Öffentlichkeit) zu einer De-Eskalierung beitragen kann.