

Zur Rolle von Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen

Ergebnisse einer Befragung von Kommunen

Dr. Birgit Böhm, Sabine Schröder
unter Mitarbeit von Hannah Ulbrich

Eine Studie im Auftrag von Veolia Environnement

Die Forderung nach frühzeitiger, gestaltender Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben hat seit einigen Jahren in Deutschland Hochkonjunktur und stellt neue Anforderungen an Infrastrukturunternehmen. Aber welche Rolle können die Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen übernehmen? Und welche Rolle wird von den Kommunen akzeptiert? Diese Fragen sind in der Debatte um Bürgerbeteiligung bislang noch weitgehend ungeklärt. Das nexus Institut hat daher im Auftrag von Veolia Environnement Kommunen deutschlandweit zum Thema Unternehmensbeteiligung bei Partizipationsprozessen befragt.

1 FRAGESTELLUNGEN DER STUDIE

Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben im Wasser-, Umwelt-, Energie-, Abfall- und Verkehrsbereich hat seit einigen Jahren gesellschaftspolitisch als Thema Hochkonjunktur. Die Forderungen nach mehr Partizipation nehmen zu, die Qualitätsanforderungen an partizipative Prozesse und die Erwartungen an Staat und Unternehmen steigen. Das zeigen aktuelle Beispiele wie der Volksentscheid „Unser Wasser“ in Berlin, die Bürgerinitiativen gegen Flugrouten des Flughafens BBI, das Mediationsverfahren zum Bahnprojekt „Stuttgart 21“, das Bürgerdialogforum zur Fehmarnbeltquerung oder die Bürgerkonferenzen und der Online-Bürgerdialog „Energietechnologien für die Zukunft“ über den Umbau der Energieversorgung.

Noch ist die Rolle von Unternehmen als Akteur bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern unklar. Sind sie nur „Zielscheibe“ für Bürgerforderungen und Bürgerprotest? Oder können sie selbst ein aktiver Akteur im Partizipationsprozess sein? Welche Verantwortung für eine gute Bürgerbeteiligung haben Unternehmen? Diese noch offene politische und

wissenschaftliche Frage versucht die vorliegende empirische Studie zu beantworten. Während das Thema soziale Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, Corporate Citizenship) in Form von freiwilligem bürgerschaftlichem Engagement als Aktivität deutscher Unternehmen in den letzten zehn Jahren zunehmend erforscht wurde¹, ist die Rolle von Unternehmen als Akteur bei der Bürgerbeteiligung noch weitestgehend ungeklärt.

Um hier einen Forschungsbeitrag zu leisten, wurde das nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung von Veolia Environnement mit der Durchführung einer Studie zum Thema „Wahrnehmung und Bewertung der Mitwirkung von Unternehmen an Bürgerbeteiligung“ aus der Sicht von Kommunen beauftragt.

Die Studie sollte folgende Hauptfragen klären:

- Wie wird Bürgerbeteiligung im Allgemeinen und die Mitwirkung von Unternehmen an

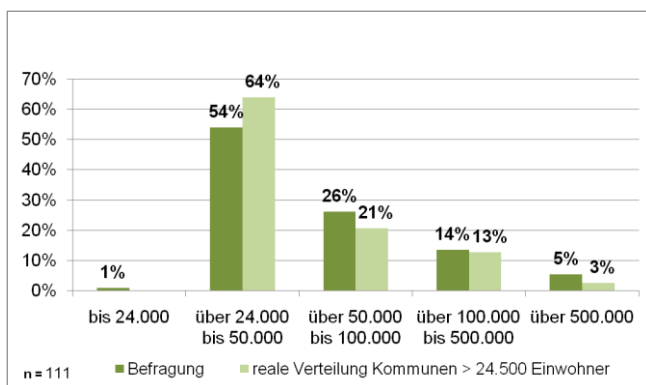
¹ Vgl. z.B.: Braun, S. (Hrsg., 2010); Braun, S.; Backhaus-Maul, H. (Hrsg., 2010); Heuberger, F / Oppen, M. / Reimer, S. (o.J.)

Bürgerbeteiligung von Kommunen wahrgenommen und bewertet?

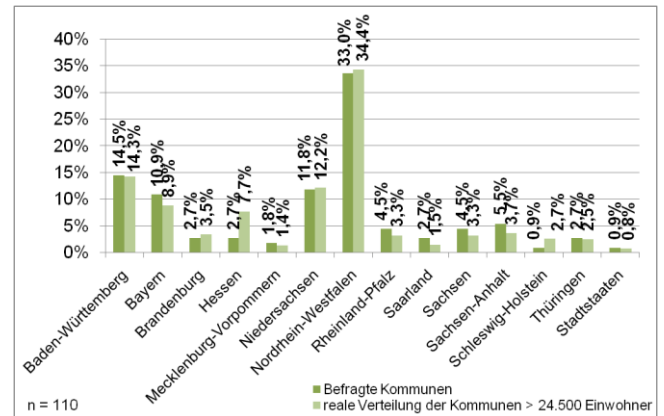
- Welche Rolle kann aus Sicht von Kommunen ein Unternehmen als Partner bei Bürgerbeteiligung übernehmen? Welche Rolle wird akzeptiert?
- Wie sollte Bürgerbeteiligung, bei der ein Unternehmen eine Rolle als Partner übernimmt, umgesetzt werden?
- Welcher unternehmerische und soziale Nutzen und welche Risiken können mit einer Rolle als Partner bei Bürgerbeteiligung für Unternehmen verbunden sein?

Im Rahmen der Studie wurden zunächst ein unternehmensinterner Workshop und eine qualitative Expertenbefragung zur Vorbereitung der Online-Befragung der Kommunen durchgeführt. In Deutschland gibt es 518 Kommunen mit über 24.500 Einwohnerinnen und Einwohnern. An diese Kommunen wurde der Online-Fragebogen versandt. 111 Kommunen beteiligten sich an der Untersuchung und beantworteten die Fragen zur Wahrnehmung und Bewertung der Beteiligung von Unternehmen an Bürgerbeteiligungsprozessen. Die Stichprobe entspricht in Bezug auf Einwohnerzahl und Verteilung nach Bundesländern der Merkmalsverteilung in der Grundgesamtheit und kann daher als repräsentativ gelten. In der Befragung ging es um informelle, deliberative Bürgerbeteiligung und damit um solche Partizipationsprozesse, die nicht gesetzlich und formalrechtlich vorgeschrieben sind.

Anzahl der Einwohner der befragten Kommunen



Befragte Kommunen nach Bundesländern



Auf Basis der Studienergebnisse lassen sich Empfehlungen dazu ableiten, welche Vorgehensweise und welche Faktoren wichtig sind, um eine Mitwirkung von Unternehmen an Bürgerbeteiligungsprozessen erfolgreich zu initiieren.

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Studie vor, die durch Veolia Environnement beauftragt und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) unterstützt wurde. Die Studie will neben dem Erkenntnisgewinn auch eine Anregung für die weitere Auseinandersetzung mit der möglichen Rolle von Unternehmen in Bürgerbeteiligungsprozessen geben.

2 ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG DER KOMMUNEN

Zur Beantwortung der eingangs beschriebenen Forschungsfragen lassen sich die folgenden Ergebnisse zusammenfassen und daraus resultierende Empfehlungen ableiten:

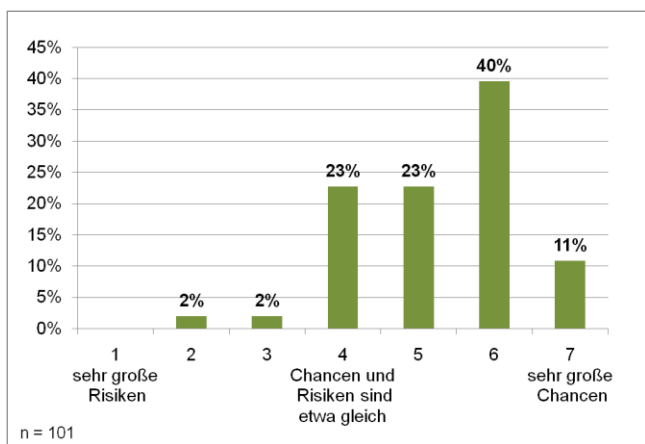
Mitwirkung von Unternehmen an Bürgerbeteiligung: Große Erwartungen und große Bedenken

Wie wird Bürgerbeteiligung im Allgemeinen und Bürgerbeteiligung durch Unternehmen von Kommunen wahrgenommen und bewertet?

Kommunen verbinden mit Bürgerbeteiligung große Chancen

Drei Viertel der Kommunen sehen mehr Chancen als Risiken in Bürgerbeteiligung, die Hälfte sehen sogar große oder sehr große Chancen darin – und das unabhängig von der Einwohnerzahl der Kommune. Nur 4 % der Kommunen sehen mehr Risiken als Chancen in Bürgerbeteiligung.

Verbinden Sie mit Bürgerbeteiligung eher Chancen oder eher Risiken für die Kommune?

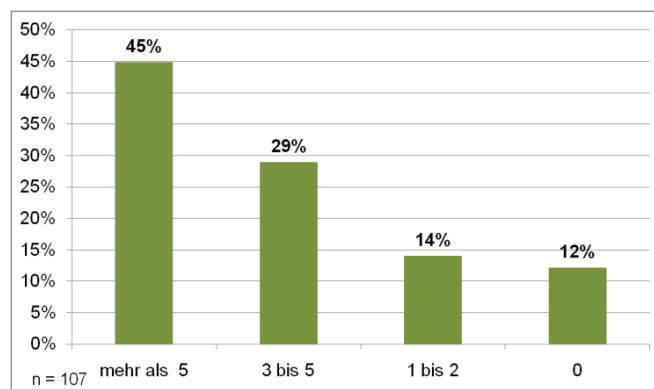


Die Freude an Bürgerbeteiligung kommt mit zunehmender Erfahrung

Je mehr Erfahrungen die Kommunen mit konkreter Bürgerbeteiligung haben, desto positiver wird diese von ihnen bewertet. Nur 21 % der Kommunen ohne oder mit geringen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung (bis zu 2 Verfahren in den letzten drei Jahren) sehen in dieser große oder sehr große Chancen. Anders fällt diese Bewertung aus, wenn Kommunen schon vergleichsweise mehr Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung gesammelt haben. 59 % dieser Kommunen sehen hier große oder sehr große Chancen. Das gleiche Bild zeigt sich, wenn man die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Bürgerbeteiligung betrachtet: Von den Kommunen mit Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Bürgerbeteiligung sehen 57 % große oder sehr große Chancen in der Bürgerbeteiligung, dagegen sehen dies nur 29 % der Kommunen ohne Erfahrung. Dies deutet darauf hin,

dass die Erfahrungen der befragten Kommunen mit Bürgerbeteiligung generell und mit der Zusammenarbeit mit Unternehmen dabei positiv waren. Diese Erfahrung beeinflusst wiederum in positiver Weise die Offenheit gegenüber Bürgerbeteiligung allgemein und der Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Bürgerbeteiligung im Besonderen. Für die Praxis lässt sich daraus die Empfehlung ableiten, dass diese Kommunen vielversprechende Ansprechpartner für Pilotvorhaben sind, bei denen sich Unternehmen in Beteiligungsprozesse einbringen wollen. Um als Unternehmen einen Beteiligungsprozess zu initiieren sollte daher ein Projekt in einer Kommune gewählt werden, die bereits über Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Bürgerbeteiligung verfügt. Dies kann dann zu einem Beispiel guter Praxis werden, das auch andere Kommunen überzeugt.

Anzahl der Projekte mit Bürgerbeteiligung in den Kommunen (in den letzten 3 Jahren)



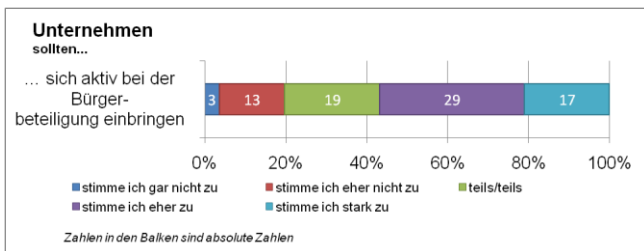
Außerdem kann der Austausch zwischen Kommunen mit und ohne Erfahrungen in diesem Feld zu einer breiteren Akzeptanz von Kommunen gegenüber Unternehmen als Partner bei der Bürgerbeteiligung beitragen und sollte gefördert und unterstützt werden.

Engagement von Unternehmen bei Bürgerbeteiligung erwünscht

Die Kommunen sind mehrheitlich der Ansicht, dass Unternehmen sich bei der Bürgerbeteiligung aktiv einbringen sollten, und sind somit offen für die

Mitwirkung von Unternehmen an Beteiligungsprozessen.

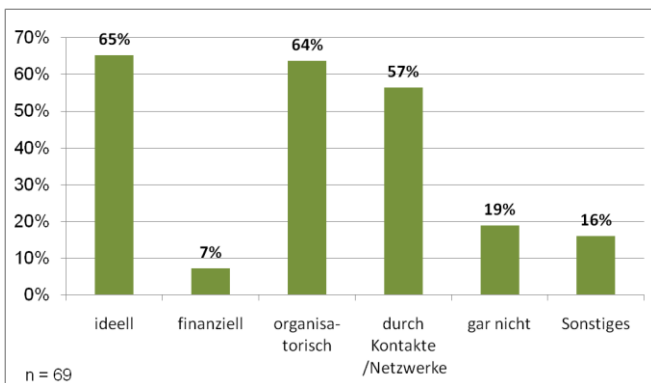
Inwiefern stimmen sie der folgenden Aussage zu?



Hohe Unterstützungsbereitschaft der Kommunen für Unternehmen

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass in den Kommunen eine hohe Bereitschaft besteht, Unternehmen, die mit dem Anliegen, Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, auf eine Kommune zu kommen ideell, organisatorisch oder auch durch Kontakte oder Netzwerke zu unterstützen.

Wie würde die Kommune Unternehmen, die Bürgerbeteiligung durchführen wollen, unterstützen?

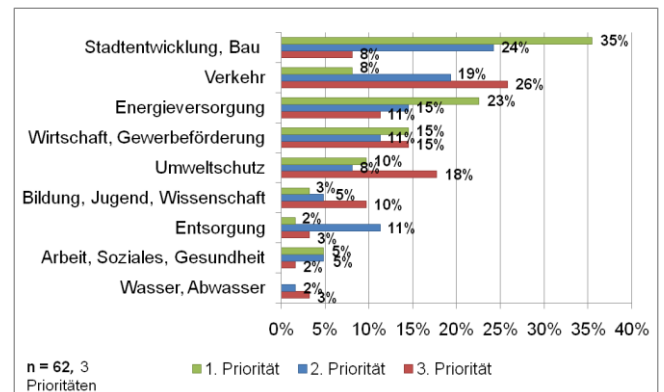


Stadtentwicklung, Verkehr und Energieversorgung sind wichtigste Bereiche

Die Kommunen bewerten die Mitwirkung von Unternehmen bei Bürgerbeteiligung vor allem in den Bereichen Stadtentwicklung, Verkehr und Energieversorgung als sinnvoll und bieten somit gute Ansatzpunkte für Bürgerbeteiligung für Infrastrukturunternehmen. Gerade der Bereich der Energieversorgung stellt sich als interessantes Wachstumsfeld dar. Denn hier besteht zugleich durch die Energiewende und den damit verbundenen

Netzausbau ein besonderer Bedarf an mehr Partizipation. Zugleich liegen noch so gut wie keine Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in diesem Sektor vor. Daher besteht hier ein besonderes Interesse an der Kooperation mit Unternehmen.

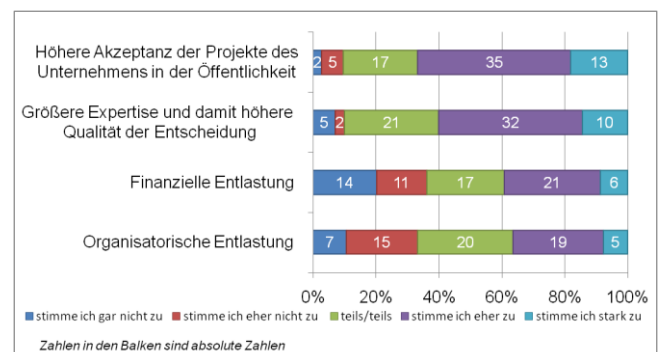
In welchen Bereichen ist Ihrer Meinung nach die Beteiligung von Unternehmen an Beteiligungsprozessen besonders wichtig?



Größere Akzeptanz und größere Expertise durch Mitwirkung von Unternehmen

Zwei Drittel der Kommunen sind der Ansicht, dass die Mitwirkung von Unternehmen an Bürgerbeteiligungsprozessen zu einer größeren Akzeptanz von Projekten in der Öffentlichkeit führt. Ebenfalls zwei Drittel sehen in einer größeren Expertise im Prozess und dadurch einer höheren Qualität der Entscheidungen einen Vorteil der Mitwirkung von Unternehmen an Beteiligungsprozessen.

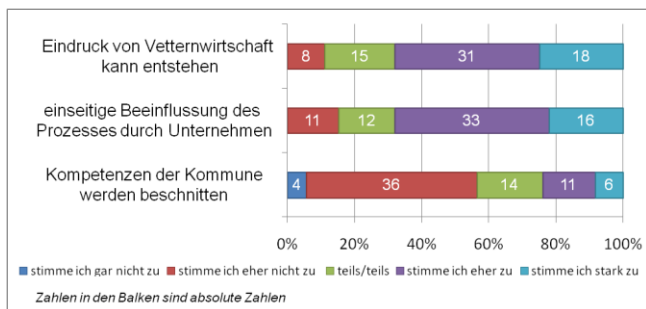
Welche Vorteile sehen Sie konkret für Ihre Kommune, wenn Unternehmen sich bei Beteiligungsprozessen einbringen?



Eindruck von Vetternwirtschaft und Beeinflussung durch Unternehmen als Risiko

Neben den Vorteilen werden von einem Großteil der Kommunen aber auch Risiken in der Mitwirkung von Unternehmen an Bürgerbeteiligung gesehen. Hierzu gehören insbesondere das Risiko einer einseitigen Beeinflussung des Prozesses durch die Unternehmen in Richtung der Unternehmensziele und das Risiko, und dass der Eindruck von Vetternwirtschaft zwischen Kommune und Unternehmen entstehen könnte. Die Kommunen sind sich also sowohl der Vorteile der Beteiligung von Unternehmen an Bürgerbeteiligung bewusst, aber auch für die Risiken sensibilisiert. Deshalb ist es vor allem wichtig, wie die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Unternehmen verläuft, ob also die Ziele und die Rolle der Unternehmen im Prozess ausreichend transparent gemacht werden, bzw. das Unternehmen auch tatsächlich an der Meinung der Bürger und Bürgerinnen interessiert ist und bereit ist, deren Vorschläge zu berücksichtigen (s.u.).

Welche Nachteile sehen Sie konkret für Ihre Kommune, wenn Unternehmen sich bei Beteiligungsprozessen einbringen?



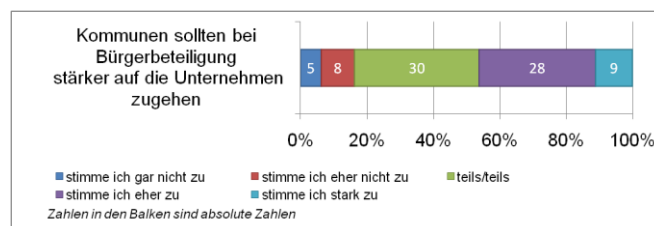
Mehr Engagement der Kommunen bei der Zusammenarbeit mit Unternehmen

Knapp die Hälfte der Kommunen (46 %) ist der Meinung, dass die Kommunen bei der Bürgerbeteiligung zukünftig stärker auf die Unternehmen zugehen sollten, um diese als Partner zu gewinnen. Nur 16 % sind nicht dieser Meinung.

Diese Bereitschaft sollte, um zukünftig mehr Bürgerbeteiligung zu realisieren, in den Kommunen stärker gefördert werden, zum Beispiel durch Dialog-

Veranstaltungen mit Kommunen und Unternehmen. Dies könnte unter anderem auch eine Aufgabe für übergreifende Verbände der Kommunen wie z.B. den Deutschen Städte- und Gemeindebund oder den Deutschen Städtetag, aber auch für Unternehmensverbände wie die Industrie- und Handelskammern sein.

Kommunen sollten bei Bürgerbeteiligung stärker auf die Unternehmen zugehen



Kommunen sehen grundsätzliche Verantwortung für Bürgerbeteiligung bei sich

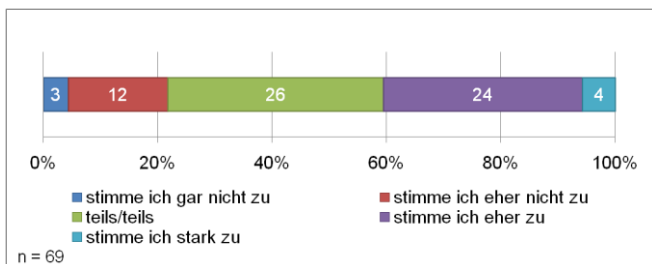
Auch wenn das Engagement der Unternehmen bei Bürgerbeteiligung von vielen Kommunen erwünscht ist und diese sich mehrheitlich durch die Mitwirkung von Unternehmen bei Bürgerbeteiligung nicht in ihren Kompetenzen beschnitten fühlen, sehen die Kommunen informelle Bürgerbeteiligung dennoch als originäre Aufgabe in der Verantwortung der Kommunen und nicht in der der Unternehmen. In gewisser Weise können Unternehmen bei der Bürgerbeteiligung auch in Konkurrenz zu den Kommunen und ihren Interessen stehen. In der Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen wollen die Kommunen den Prozess steuern und wünschen eine klare und transparente Rollenverteilung zwischen Kommune und Unternehmen.

Öffentliche Wahrnehmung von Unternehmen bei Bürgerbeteiligung eher positiv

41 % der befragten Kommunen sind davon überzeugt, dass die Beteiligung von Unternehmen an Bürgerbeteiligung von der Öffentlichkeit als sehr positiv wahrgenommen wird. Nur 22 % der Kommunen sind nicht dieser Ansicht. Ein Unternehmen, das sich bei seinen Projekten als offen

für Bürgerbeteiligung nach außen darstellt oder aktiv an Bürgerbeteiligung mitwirkt, kann somit zu einem positiveren Image des Unternehmens in der Öffentlichkeit beitragen, sofern es die oben beschriebenen Chancen und Risiken, die aus Sicht der Kommunen damit verbunden sind, berücksichtigt.

Die Beteiligung von Unternehmen an Bürgerbeteiligungsprozessen wird von der Öffentlichkeit (Bürger, Medien) als sehr positiv wahrgenommen.



Experte, Initiator, Durchführender: die Rolle des Unternehmens in der Bürgerbeteiligung

Welche Rollen kann aus Sicht von Kommunen ein Unternehmen als Partner bei Bürgerbeteiligung übernehmen? Welche Rollen werden akzeptiert?

Unternehmen als Experten sind anerkannt und erwünscht

Die Rolle des Experten oder desjenigen, der die Bürgerinnen und Bürger umfassend informiert, wird von den Kommunen für Unternehmen deutlich akzeptiert. In der Rolle des Experten oder des Informationsgebers treten Unternehmen bei Bürgerbeteiligung bisher auch am häufigsten auf, so dass diese Rolle den Kommunen am ehesten vertraut ist.

Unternehmen als Initiator oder Organisator benötigen mehr Akzeptanz

Rollen mit mehr Einfluss auf den Prozess, wie initiiierende und organisierende Rollen, werden von den Kommunen bisher weniger akzeptiert. Etwa ein Drittel befürwortet diese Rollen, ca. 40 % eine Rolle in der inhaltlichen Ausgestaltung. Mit diesen Rollen von

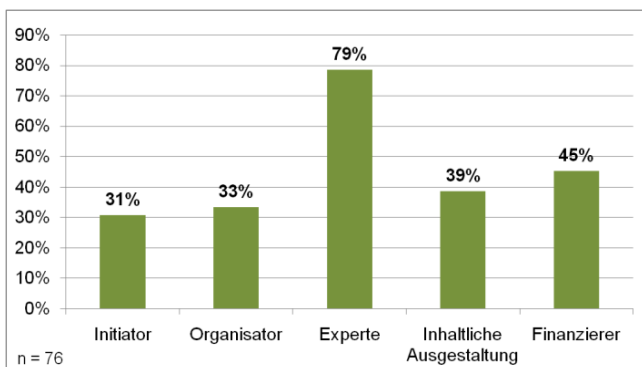
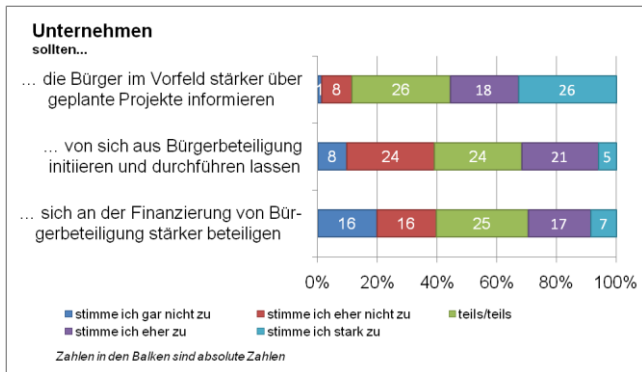
Unternehmen haben die Kommunen bisher weniger Erfahrung als mit der Rolle des Experten. Daher rufen sie eventuell auch mehr Skepsis hervor. Ein weiterer Grund für die geringere Akzeptanz dieser Rollen könnte sein, dass die Kommunen, wie oben als Risiko aus Sicht der Kommunen schon beschrieben, eine zu große Einflussnahme der Unternehmen befürchten.

Finanzierung durch Unternehmen wird zwiespältig bewertet

Die Finanzierung von Beteiligungsprozessen durch Unternehmen wird von den Kommunen kritisch gesehen. Ein knappes Drittel der befragten Kommunen befürwortet eine stärkere finanzielle Beteiligung von Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen und knapp die Hälfte befürwortet auch die Rolle des Finanzierers. Die Kommunen befürchten bei der Finanzierung jedoch in besondere Weise, dass der Eindruck von Einflussnahme oder Vetternwirtschaft entstehen könnte. Kommunen, die über eine gesonderte Stelle für Bürgerbeteiligung verfügen und somit diesem Thema eine hohe Wichtigkeit einräumen, befürworten die Finanzierung von Beteiligungsprozessen durch Unternehmen eher. Auch hier zeigt sich, dass größere Erfahrung in diesem Feld auch zu einer positiveren Haltung gegenüber der Beteiligung von Unternehmen führt.

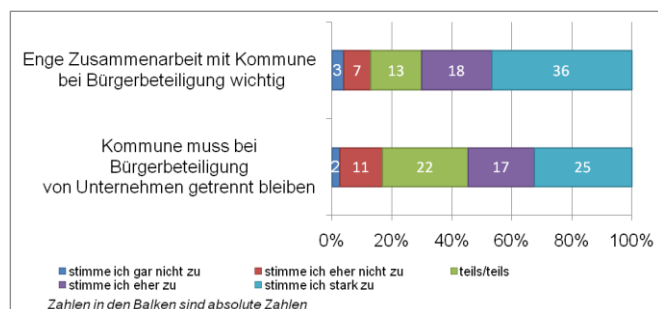
Hinsichtlich der Finanzierung könnten übergeordnete Institutionen wie Wirtschaftsverbände oder Handelskammern als Vertreter der Unternehmen eine unabhängige Rolle spielen. Vorstellbar wäre z.B. ein Bürgerbeteiligungsbeitrag durch Infrastrukturunternehmen, der über diese Institutionen verwaltet und ausgezahlt wird.

Welche Rollen für ein Unternehmen befürworten Sie bei informellen Beteiligungsprozessen?



Enge Zusammenarbeit bei klar getrennten Rollen

Die Kommunen fordern, dass Unternehmen bei Bürgerbeteiligung eng mit den Kommunen zusammenarbeiten. Dennoch sollen die Rollen von Kommune und Unternehmen offengelegt und klar voneinander abgegrenzt sein, um Vorwürfen von Vetternwirtschaft und einseitiger Einflussnahme entgegenzuwirken.



Stilfragen – Auf das *Wie* kommt es an

Wie sollte Bürgerbeteiligung, bei der ein Unternehmen eine Rolle als Partner übernimmt, umgesetzt werden?

Hohe Relevanz des Themas und breites Interesse als zentrale Erfolgsbedingungen

Das Thema der Bürgerbeteiligung sollte eine hohe Relevanz und ein möglichst breites Interesse in der Bevölkerung besitzen. Nur dann lässt sich eine hohe Beteiligung möglichst vieler Bevölkerungsgruppen erreichen. Die Kommunen sehen vor allem in stadtweiten und regionalen Belangen eine sinnvolle Beteiligung von Unternehmen.

Transparenz gewährleisten

Transparenz und Offenheit des Bürgerbeteiligungsprozesses sind sowohl wichtige Voraussetzungen als auch Erfolgsfaktoren für Bürgerbeteiligung. Diese beinhalten die umfassende Offenlegung aller Informationen, eine für alle Beteiligten nachvollziehbare Gestaltung des Prozesses und die Transparenz über den Abwägungs- und Lösungsprozess bzw. den Umgang mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung.

Gestaltungsspielräume gewährleisten

Das Vorhandensein von Entscheidungs- bzw. Gestaltungsspielraum ist für die Kommunen eine wichtige Voraussetzung für Bürgerbeteiligung. Es muss aus Sicht der Kommunen klar kommuniziert werden, welche Gestaltungsspielräume bestehen.

Verfahren: Moderation, Vorbereitung, Frühzeitigkeit, unterschiedliche Angebote

Hinsichtlich des Beteiligungsverfahrens sind für die Kommunen vor allem die folgenden Aspekte wichtig:

- eine professionelle, externe, neutrale Moderation des Prozesses,
- gute Vorbereitung,
- Frühzeitigkeit und
- die Anwendung niedrigschwelliger und unterschiedlicher Beteiligungsangebote (z.B. Kombi-

nation von On- und Offlineangeboten), um möglichst viele Bürgerinnen und Bürger anzusprechen.

Welcher unternehmerische und soziale Nutzen und welche Risiken können dementsprechend mit einer Rolle als Partner bei Bürgerbeteiligung für Unternehmen verbunden sein?

Eine größere Akzeptanz von Projekten und eine höhere Qualität der Entscheidungen können nicht nur als Vorteile für die Kommunen, sondern auch für die Unternehmen gesehen werden. Eine höhere Akzeptanz von Projekten bedeutet vor allem auch ein geringeres Risiko der Verzögerung von Projekten durch spätere Proteste der Bevölkerung und somit eine Verkürzung von Planungszeiten.

Will sich ein Unternehmen erfolgreich als in der Bürgerbeteiligung aktives Unternehmen etablieren, sollte – aus Sicht der Kommunen – jedoch auf die oben genannten Punkte geachtet werden. Insgesamt erwarten die meisten Kommunen, dass Unternehmen nicht im Alleingang Bürgerbeteiligung durchführen, sondern mit den Kommunen eng zusammenarbeiten, dabei aber klar voneinander abgegrenzte Rollen ausfüllen. Dann kann dies für ein Unternehmen, das sich nach außen als offen für Bürgerbeteiligung darstellt und aktiv an Bürgerbeteiligung mitwirkt, auch zu einem positiven Image in der Öffentlichkeit und bei den Kommunen beitragen. Aus Sicht der Kommunen wird die Beteiligung von Unternehmen an Bürgerbeteiligungsprozessen in der Öffentlichkeit eher positiv als negativ wahrgenommen.

Nicht berücksichtigt wurden in der Studie die Perspektiven der in vielen Unternehmen neu entstehenden, eigenständigen Abteilungen für Bürgerbeteiligung – ihre Zuständigkeiten, Aufgaben, Budgets und Projekte. Nach der hier vorliegenden Untersuchung der kommunalen Bewertungen drängt sich eine vergleichende Studie zu den Perspektiven der unternehmerischen Abteilungen auf.

Literatur

Braun, S. (Hrsg., 2010): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Der deutsche Weg im internationalen Kontext. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Braun, S.; Backhaus-Maul, H. (Hrsg., 2010): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in Deutschland – Eine sozialwissenschaftliche Sekundäranalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heuberger, F / Oppen, M. / Reimer, S. (o.J.): Der deutsche Weg zum bürgerschaftlichem Engagement von Unternehmen. Thesen zu Corporate Citizenship in Deutschland. Aus: betrifft: Bürgergesellschaft, Analyse-Reihe des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Ansprechpartnerinnen für die Studie:

Veolia Environnement:

Dr. Petra Warnecke, Veolia Wasser

nexus-Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung:

Dr. Birgit Böhm

Sabine Schröder

September 2012