

## Unternehmen und Bürgerbeteiligung – Mögliche Ansätze und beobachtete Praxis

*Dieter Schöffmann*

Aus der Perspektive von Bürgerinnen und Bürgern und ihrem Interesse, an Planungen, Entscheidungen und Maßnahmen beteiligt zu werden, die sie direkt oder indirekt betreffen und hierauf Einfluss zu nehmen – aus dieser Perspektive kommen Unternehmen in vielfältiger Weise als Akteure vor: Sie können Vorhabenträger von Infrastruktur- oder Baumaßnahmen sein. Sie entwickeln und vermarkten Produkte und Leistungen, die das Leben von uns Menschen selbst dann prägen, wenn wir hierfür vorher keinen Bedarf gesehen haben. Sie können mit ihrer Kompetenz und ihrer finanziellen Potenz die städtebauliche Entwicklung beeinflussen, wie z.B. im Rahmen des städtebaulichen Masterplans für die Kölner Innenstadt ([www.masterplan-koeln.de](http://www.masterplan-koeln.de)). Sie können Einschätzungen zur zukünftigen sozialen Entwicklung der Stadt erarbeiten (lassen) und mit Empfehlungen an Politik, Verwaltung und die Bürgerschaft verbinden, wie es die Sparkasse Köln 2001 mit der »Einschätzung der zukünftigen sozialen Entwicklung in der Stadt Köln« und den darin enthaltenen Handlungsfeldern und Lösungsansätzen zur Stabilisierung des sozialen Klimas in Köln getan hat (vgl. Sparkasse Köln 2001). Sie können sich z.B. dem demografischen Wandel als einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung stellen und sich hierfür über ihre eigentliche Geschäftstätigkeit hinaus engagieren wie z.B. das Versicherungsunternehmen Generali mit seinem Zukunftsfonds (1). Sie können sich gemeinsam mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Sinne eines Corporate Volunteering für die Verwirklichung der Sustainable Development Goals einsetzen, die im September von der UNO verabschiedet werden ([sustainabledevelopment.un.org](http://sustainabledevelopment.un.org)) und sich hierzu mit anderen Unternehmen zusammenschließen – wie gerade in den USA mit der Initiative IMPACT2030 geschehen, die auch um die Mitwirkung von Unternehmen in Deutschland wirbt ([www.impact2030.com](http://www.impact2030.com)).

### Richtlinien für das Thema »Unternehmen und Bürgerbeteiligung«

Diese und weitere Unternehmensaktivitäten werfen Fragen nach einer erforderlichen und möglichen Bürgerbeteiligung auf. Der weiter gefasste Rahmen für die Bearbeitung dieser Fragen ist der der gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung (auch »Corporate Social Responsibility«) wie sie etwa von der EU verstanden wird: »Corporate Social Responsibility ist die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft.« (Europäische Kommission 2011, S. 7) Ein nützliches und erhellendes Normenwerk ist hierzu der »DIN ISO 26000-Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung«. Einen enger gefassten und ebenso interessanten Rahmen bilden die VDI-Richtlinien 7000 zur »frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten« (VDI 2015).

## a) Unternehmensverantwortung und ihr Bezug zur Einbindung des Unternehmens in der Gesellschaft

Die Leitlinien der DIN ISO 26000 zur gesellschaftlichen Verantwortung von Organisationen (hiermit sind auch Unternehmen gemeint) wurden in einem weltweiten Beteiligungsprozess mit unterschiedlichen Interessengruppen aus der Wirtschaft, Arbeitnehmerorganisationen, Nichtregierungsorganisationen u. a. m. erarbeitet. Auf knapp 150 Seiten definieren sie die vielfältigen Aspekte gesellschaftlicher Organisations- bzw. Unternehmensverantwortung und was zur Wahrnehmung dieser Verantwortung getan werden kann. Damit bieten sie auch eine Orientierung dafür, welche Haltung zur Bürgerbeteiligung praktiziert werden sollte. Unter der Überschrift »Einbindung und Entwicklung der Gemeinschaft« (DIN 2011, S. 87 – 92) heißt es dazu u. a.:

»Eine Organisation kann die negativen Auswirkungen ihrer Entscheidungen und Aktivitäten verringern oder vermeiden und den Nutzen ihrer Aktivitäten ebenso wie die nachhaltige Entwicklung in der Gemeinschaft maximieren, indem sie das Konzept der Einbindung der Gemeinschaft in ihre Entscheidungen und Aktivitäten einbezieht.« (S. 90)

»Einbindung der Gemeinschaft ist der proaktive Kontakt einer Organisation zur Gemeinschaft. Die Einbindung der Gemeinschaft zielt darauf ab, Problemen vorzubeugen und sie zu lösen, Partnerschaften mit örtlichen Organisationen und Anspruchsgruppen zu pflegen und danach zu streben, als Organisation ein gutes Mitglied der Gemeinschaft zu sein. Dies befreit die Organisation nicht davon, Verantwortung für die Auswirkungen ihrer Entscheidungen und Aktivitäten auf die Gesellschaft und auf die Umwelt zu übernehmen.« (S. 91)

»Die Einbindung der Gemeinschaft hilft Organisationen darüber hinaus, sich mit den Bedürfnissen und Prioritäten der Gemeinschaft vertraut zu machen, damit die entwicklungsbezogenen und andere Bemühungen der Organisation mit denen der Gemeinschaft und der Gesellschaft vereinbar sind.« (S. 92)

Aus der Perspektive der gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung lässt sich also die Forderung nach einer Bürgerbeteiligung sowohl bei Aktivitäten des Kerngeschäftes als auch beim darüber hinaus gehenden gesellschaftlichen Engagement ableiten. Verantwortung und Bürgerbeteiligung im Kerngeschäft ist dabei abhängig vom Tätigkeitsfeld des Unternehmens. Beim Wohnungs-, Bau- oder Energieversorgungsunternehmen ist der Anlass der Bürgerbeteiligung näher liegend als z.B. bei einem Telekommunikations- oder Medienunternehmen. Im Bereich des gesellschaftlichen Engagements ist demgegenüber weniger die Geschäftsbranche prägend als der Standort bzw. die Standortabhängigkeit des Unternehmens. Für die Bürgerinnen und Bürger sind Anlass und Ziel dieses gesellschaftlichen Engagements eines Unternehmens relevant: Engagiert sich ein Unternehmen z.B., um die Lebensqualität der Menschen am eigenen Standort zu verbessern oder um eine konsumfreundlichere Atmosphäre für die ansässigen Geschäfte zu schaffen? Sowohl die Zielformulierung als auch die Umsetzung sollte nicht ohne die Menschen vor Ort geschehen.

In diesem Zusammenhang ist der aktuelle Aufruf für ein Mehr an Unternehmensengagement und Unternehmenskooperation mit der Öffentlichen Hand und Stiftungen für die Entwicklung prekärer Quartiere interessant. In dem kürzlich veröffentlichten Positionspapier des ExWoSt-Expertenbeirats (ExWoSt = Experimenteller Wohnungs- und Städtebau), dem u. a. die Unternehmen REWE und Generali angehören, kommen die Menschen aus den zu entwickelnden Quartieren nicht vor – zumindest nicht als weitere Partner neben den Unternehmen, Stiftungen, (Wohlfahrts-)Verbänden und der Kommune:

»Die Problemlagen und Handlungserfordernisse in sozial benachteiligten Quartieren sind vielfältig und umfassen unterschiedliche Themen und Zielgruppen, von Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen über die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund bis zu den Wohnverhältnissen und dem Wohnumfeld. Die Überlagerung und räumliche Konzentration der Probleme machen die Aktivitäten zur Stärkung der Quartiere zu einem schwierigen und langfristigen Prozess, der das Mitwirken breiter Akteurskreise der Stadtgesellschaft erfordert.« (BMUB 2015, S. 5)

»Auch Unternehmer und Unternehmensvertreter denken als Bürger ihrer Stadt ganz selbstverständlich über die Grenzen ihrer engeren Geschäftstätigkeit hinaus und sind in der Regel bereit, sich mit oder ohne Rückbezug auf die eigene Geschäftstätigkeit für gute Standortbedingungen und das Gemeinwesen zu engagieren. Im Status quo ist jedoch die langfristige und transparente Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Stiftungen mit Kommunen sowie Akteuren des dritten Sektors (z. B. Wohlfahrtsverbände) zu schwach ausgeprägt, oft nur zufällig sowie kurzfristiger, anlassbezogener Natur. Der Ausgangspunkt jeder wirksamen und nachhaltigen Zusammenarbeit ist der offene, gleichberechtigte Austausch über die Frage, welche Aufgaben in der mittel- und langfristigen Weiterentwicklung des Gemeinwesens bzw. des Quartiers bestehen und was die an diesem Gespräch Beteiligten, ausgehend von ihren Präferenzen und Ressourcen, jeweils beitragen können.« (ExWoSt-Expertenbeirat 2015, S. 5)

Es ist gut, wenn sich Unternehmen – in Kooperation mit anderen Organisationen – für die Quartiersentwicklung engagieren. Besser ist es, wenn hierbei auch die dort lebenden Menschen als gleichwertige Partner einbezogen werden.

## **b) Unternehmen als Vorhabenträger und frühzeitige Beteiligung**

Wie eine Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten proaktiv und die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmend ausgestaltet werden kann und sollte, hat der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) in seinen entsprechenden Richtlinien – der »VDI 7000« – umfassend und angemessen ausgearbeitet (VDI 2015). Der VDI weist hierbei zu Recht darauf hin, dass zur Öffentlichkeitsbeteiligung mehr gehört, als die Verfahrensanwendung bei einzelnen Vorhaben:

»Um frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten erfolgreich für die Organisation zu nutzen, ist im Vorfeld eine ausreichende Vorbereitung in der Organisation sinnvoll. Diese betrifft sowohl die Sensibilisierung für allgemeine Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds als auch

für die daraus erwachsenden spezifischen Anforderungen an die Organisation und das geplante Projekt.«  
(VDI 2015, S. 8)

Eine solche notwendige und hinreichende Vorbereitung besteht m.E. darin, dass sich das Unternehmen (wie auch andere Organisationen) systematisch mit seiner gesellschaftlichen Verantwortung in all ihren Facetten (im Sinne der oben zitierten DIN ISO 26000) befasst, eine entsprechende Unternehmenskultur etabliert und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Sinne verpflichtet und qualifiziert. Ohne eine solche Unternehmenshaltung dürfte die VDI-Richtlinie mit ihren sehr weitgehenden Grundsätzen (2) kaum auf fruchtbaren Boden fallen.

## Der Umgang von Unternehmen mit Bürgerbeteiligung

Die »Wirtschaft« bzw. die meisten Wirtschaftsunternehmen scheinen mit ihrer Haltung zur Bürgerbeteiligung noch am Anfang einer notwendigen Entwicklung zu stehen. Die Abwehrhaltung scheint mir dominierend.

### *Offene oder verkappte Abwehr*

So stößt das mit der oben zitierten VDI-Richtlinie formulierte Ansinnen einer frühzeitigen und weitgehenden Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligung bei der verfassten Unternehmerschaft in Form der Deutschen Industrie- und Handelskammer auf positiv formulierte Abwehr:

»Der DIHK begrüßt die Diskussion über frühe Öffentlichkeitsbeteiligungen bei großen Industrie- und Infrastrukturprojekten. In einem sich verändernden gesellschaftlichen Umfeld ist es wichtig, bei volkswirtschaftlich wichtigen Investitionsentscheidungen bereits im Vorfeld alles zu tun, um ein Klima für eine breite Akzeptanz zu schaffen. Die Verwaltung und Politik sind dann gefragt, sich mit den Argumenten für oder gegen ein Vorhaben auseinanderzusetzen und eine Gesamtabwägung öffentlicher und privater Belange vorzunehmen.

Allerdings warnen wir vor neuen Regelungen, die verpflichtend neue Prozessschritte für Genehmigungs- und Planungsverfahren vorschreiben, wodurch neue Bürokratien entstehen.« (DIHK 2014, S. 1)

Es geht um die »Akzeptanz« bei »volkswirtschaftlich wichtigen Investitionsentscheidungen«, also um die Überzeugungsarbeit für schon feststehende Tatsachen und nicht um gesellschaftliche Aushandlungsprozesse, was heute und morgen volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Und frühzeitige systematische Bürgerbeteiligung wird nur als neue Bürokratie interpretiert. Was der DIHK letztendlich von Bürgerbeteiligung hält – nämlich wenig bis nichts – macht er m.E. mit folgender Aussage deutlich:

»Es stellt sich allerdings bei dem VDI-Richtlinienentwurf zur Öffentlichkeitsbeteiligung die Frage, ob durch das umfangreich beschriebene Verfahren nicht viel zu hohe Erwartungen der Öffentlichkeit geweckt werden. Die Entscheidung über die Durchführung und Gestaltung eines Projekts liegt jedoch weiterhin bei Politik und Verwaltung.« (DIHK 2014, S. 3)

Bürgerinnen und Bürger sind als Industrie-Fans erwünscht, nicht jedoch als ernst zu nehmende, auch widerspenstige, Dialogpartner. Diesen Eindruck vermittelt auch die 2011 gegründete und von der IHK Nordrhein-Westfalen koordinierte Akzeptanzoffensive »In|du|strie – Gemeinsam. Zukunft. Leben.«

»Im Rahmen der auf mehrere Jahre ausgelegten Initiative werden die Industrieunternehmen Nord-Westfalens deshalb selbst aktiv, öffnen ihre Betriebe und sagen mit authentischen und oft auch ungewöhnlichen Aktionen mangelndem oder überholtem Wissen den Kampf an.«

»Es sollen wieder Fans gewonnen werden – insbesondere junge Menschen, die noch am Anfang ihrer beruflichen Karriere stehen – die sich für die Produkte und Leistungen der Industrie in ihrer Nachbarschaft wieder begeistern.« (IHK NRW 2011)

Also »Kampfansage« und »Fanclub« statt kritischer Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern um die wirtschaftlich, ökologisch und sozial sinnvollen Pfade der sicher legitimen Industrieexistenz und -entwicklung. Diese Botschaft vermittelte schon die Auftaktveranstaltung zu dieser Kampagne 2011 in der IHK Köln: In nahezu allen Rede- und Diskussionsbeiträgen wurde – unter dem damals frischen Eindruck der Stuttgart 21-Proteste – abschätzig über die »Wutbürger« gesprochen. Hinweise aus einem Redebeitrag, dass die Wut der Bürger/innen auch nachvollziehbare Gründe (z.B. Intransparenz, Fehlinformationen) haben könnten, fanden dem gegenüber keine Resonanz.

### ***Wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen***

Eine eher neutrale Position brachte kürzlich ein führender Bauunternehmer in Köln in einem Gespräch zum Ausdruck: Er habe nichts gegen eine frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung bei Baumaßnahmen. Im Gegenteil. Eine solche Beteiligung verspreche letztendlich eine zügigere und wohl auch kostengünstigere Realisierung Bauvorhaben. Es spräche auch nichts dagegen, wenn ein Prozentanteil des Investitionsvolumens für die Finanzierung von Beteiligungsverfahren obligatorisch vorgesehen würde. Allerdings müssten diese Maßnahmen wettbewerbsneutral, also für alle Wettbewerber gleichermaßen verbindlich sein.

Für wettbewerbsneutrale Bürgerbeteiligungsanforderungen können sich vermutlich zukünftig mehr Unternehmen erwärmen, sofern sie zugleich eine zügige Umsetzung der dann beschlossenen Umsetzung der Vorhaben versprechen.

### ***Proaktive Beteiligungsorientierung***

Eine proaktive Beteiligungsorientierung bei Unternehmen scheint angesichts dieser Aussagen noch eine Weile auf sich warten zu lassen bzw. die Ausnahme zu bleiben: Also eine in der Unternehmensstrategie und -kultur verankerte Beteiligungsorientierung, die nicht auf allgemeinverbindliche Rahmensetzungen oder Auflagen wartet.

Für eine solche anzustrebende proaktive Beteiligungsorientierung ist es sicher hilfreich, wenn sich Unternehmen generell stärker und strategischer ihrer gesellschaftlichen Verantwortung für die Folgen ihres Handelns stellen. Und wenn sie hierzu Bürgerinnen und Bürger als Partner bei der Identifikation und dem Management von Risiken und Chancen einbeziehen.

## Aktueller Nachtrag

»Der Nutzer wird's schon annehmen. Industrie, Politik und Wissenschaft arbeiten in einem Projekt am automatisierten Verkehr. Ihre Studie weicht aber einer Frage aus: Wollen die Menschen den überhaupt?«  
(Zeit online 21.9.2015)

Auch hier sollten die Menschen mit ihren Kompetenzen und Perspektiven beteiligt werden. Auch hier geht es um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, Politik und Wissenschaft für die Folgen ihres Handelns.

## Anmerkungen

*Dieser Beitrag erschien zuerst im eNewsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung (Ausgabe 3/2015, 08.10.2015).*

(1) Der Generali Zukunftsfonds bündelt und gestaltet das gesellschaftliche Engagement des Versicherungsunternehmens Generali Deutschland. Unter dem Leitthema »Der demografische Wandel – unsere gemeinsame Herausforderung« fördert der Generali Zukunftsfonds bürgerschaftliches Engagement insbesondere der Älteren im gesamten Bundesgebiet. – Website: <http://zukunftsfonds.generalideutschland.de/online/portal/gdinternet/zukunftsfonds/content>

(2) Die Grundsätze für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung lauten: »Frühzeitigkeit« (deutlich vor den gesetzlich geregelten Planungs- und Genehmigungsverfahren), »Transparenz« (Ziele, Interessen u.a.m. nachvollziehbar und verständlich begründen und leicht zugänglich dokumentieren), »Klarheit« (klare, gut verständliche Sprache; klare Unterscheidung zwischen robustem Wissen und Wissenslücken bzw. Unsicherheiten), »Glaubwürdigkeit« (Authentizität und Aufrichtigkeit), »Handlungsspielräume« (Willen und Bereitschaft, gemeinsam etwas gestalten zu wollen, entsprechende Handlungsspielräume zu schaffen, nach gemeinsam tragbaren Alternativen zu suchen und diese später umzusetzen), »Offenheit« (Anregungen aus dem Prozess aufnehmen können und wollen), »Respekt« (prinzipielle Anerkennung des Anderen ohne Absichten zur Instrumentalisierung) u.a.m. (VDI 2015, S. 11ff.)

---

## Literaturverzeichnis

---

BMUB (2015) – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Benachteiligte Quartiere gemeinsam unterstützen. Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis zur Zusammenarbeit mit Unternehmen und Stiftungen, Berlin

Böhm, Dr. Birgit / Sabine Schröder (2012): Zur Rolle von Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen Ergebnisse einer Befragung von Kommunen. Eine Studie im Auftrag von Veolia Environnement, Berlin

DIN (2011) Deutsches Institut für Normung e. V.: Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung (ISO 26000:2010), Berlin

DIHK (2014) – Deutscher Industrie- und Handelskammertag: DIHK-Stellungnahme zum Entwurf der VDI-Richtlinie für frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Berlin

ExWoSt-Expertenbeirat (2015): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen und Stiftungen in der sozialen Quartiersentwicklung. Diskussions- und Positionspapier des Expertenbeirates im ExWoSt-Forschungsfeld »Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung«

Europäische Kommission (2011): Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel

IHK Köln (2015): Einstellung der Bevölkerung gegenüber Industrie. Eine Umfrage im Auftrag der IHK Köln im Rahmen der Industrieakzeptanz-Offensive – Langfassung. Durchgeführt von SKOPOS – Institut für Markt- und Kommunikationsforschung GmbH Co. KG, Hürth; Köln

IHK NRW (2011): Industrie bietet das »Du« an. Nord-westfälische Industrie geht in die Akzeptanzoffensive. Presseinformation

Sparkasse Köln (2001): Einschätzung der zukünftigen sozialen Entwicklung in der Stadt Köln. Gutachten der Prognos AG im Auftrag der Stadtsparkasse Köln anlässlich ihres 175-jährigen Jubiläums. Kurzfassung. Der Stadt Köln und ihren Bürgern im September 2001 überreicht, Köln

VDI (2015): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten

---

## Autor

**Dieter Schöffmann**, Inhaber von VIS a VIS Beratung – Konzepte – Projekte (für wirksame Maßnahmen in der Gesellschaft und für Bürgerengagement); aktives Mitglied des Netzwerk Bürgerbeteiligung (Koordinator der Themengruppe »Urban Governance«) und des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (AG »Perspektiven der lokalen Bürgergesellschaft«).

## Kontakt

Dieter Schöffmann

VIS a VIS Beratung - Konzepte – Projekte

Johannisstraße 79

50668 Köln

Tel 0221- 420 60 73-0

Fax 0221- 420 60 73-9

E-Mail: [ds@visavis-wirkt.de](mailto:ds@visavis-wirkt.de)

[www.visavis-wirkt.de](http://www.visavis-wirkt.de)

---

## Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)