

Stakeholder Management und behördliche Genehmigungsverfahren

von Dr. Joachim Schwab,
Abteilungsleiter Bezirksregierung Köln*

Die Bezirksregierung Köln ist Teil der staatlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen und genehmigt und überwacht mit ihrer Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz eine Vielzahl komplexer Anlagen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

Zum Portfolio der Bezirksregierung Köln zählen rund 1000 genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des BImSchG (Chemieanlagen, Kraftwerke, Papier- und Metallindustrie, Abfallanlagen), gentechnische Anlagen, Kläranlagen, Talsperren, Pipelines und vieles mehr.

Daneben überwacht die Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz alle Betriebe im Regierungsbezirk hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften. Wichtige Handlungsfelder sind zum Beispiel Betriebssicherheit, Produktsicherheit und Strahlenschutz. Vergleicht man das behördliche Aufgabenfeld mit den Erwartungen von Stakeholdern an Unternehmen, so ergeben sich bereits auf den ersten Blick große Schnittmengen. Hier wie dort stehen Fragen des Umwelt- und Arbeitsschutzes und der Produktsicherheit im Mittelpunkt des Interesses.

Solche Schnittmengen findet man bei allen industriellen Großprojekten. Besonders sichtbar werden sie derzeit bei umstrittenen Projekten, wie die aktuelle öffentliche Diskussion zeigt. Daneben gibt es deutliche Schnittmengen auf dem Gebiet der Anlagenüberwachung und beim Umgang mit akuten Krisen und Störfällen. Die professionelle Reak-

tion gerade auf diesen Handlungsfeldern trägt enorm zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz von Unternehmen bei, soll aber an dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden.

Im Folgenden werden die Verflechtungen zwischen Stakeholder Management und behördlichen Entscheidungsprozessen am Beispiel industrieller Großprojekte beleuchtet. Die Komplexität und die Dauer von Zulassungsverfahren für industrielle Großprojekte werden in Deutschland vielfach als Investitionshindernis kritisiert. Stuttgart 21 hat in diesem Zusammenhang eine lebhaftige Debatte über Bürgerbeteiligung bei Planung und Zulassung von Projekten ausgelöst, die den Genehmigungsbehörden bundesweit auf Schritt und Tritt begegnet. Stellvertretend sei an dieser Stelle nur auf die Auseinandersetzungen über die Umsetzung der Energiewende verwiesen. Diese Debatte ist im Grundsatz nicht völlig neu. Bereits in den 90er Jahren waren Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden einem starken öffentlichen „Leidensdruck“ ausgesetzt, der allerdings durch zunehmende Professionalisierung, verwaltungsgerichtliche Grundsatzentscheidungen, weniger Genehmigungsanträge und weniger Einwendungen ab-

„Die gesetzliche Neuregelung ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Sie ist aber schon wegen ihrer Unbestimmtheit kaum geeignet, die Sorge vor einem Scheitern ambitionierter Projekte am zivilen Widerstand zu nehmen.“

nahm. Darüber hinaus konzentrierte sich der Protest auf ausgewählte Projekttypen wie beispielsweise Abfallentsorgungsanlagen.

Heute erleben wir eine „Renaissance“, die sich allerdings unter stark veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abspielt.

Bei der Realisierung industrieller Großvorhaben werden heute stärker als früher die unterschiedlichen Kulturen und Rahmenbedingungen sichtbar, in die solche Projekte eingebettet sind. Auf der einen Seite die Verwaltungskultur mit ihren unterschiedlichen Fachbereichen, bindenden verwaltungs- und umweltrechtlichen Vorgaben und mehr oder weniger feststehenden Ressourcen und auf der anderen Seite eine Öffentlichkeit, die mehr respektive andere Beteiligungsformen einfordert, die eine Abwicklung von Projekten im Rahmen des geltenden Rechts als „formaljuristisch“ empfindet und die von Unternehmen und Behörden eine permanente Sprachfähigkeit einfordert.

Hinzu kommen die Unternehmen mit ihrem Anspruch an prioritäre, schnelle, aber zugleich rechtssichere Bearbeitung durch die Verwaltung sowie eine auf mehreren Ebenen agierende politische Kultur, die ihrerseits wiederum den unterschiedlichsten Erwartungen zu entsprechen hat. Kritiker und NGOs sind im Gegensatz zu früher viel präsenter in den Medien, viel stärker vernetzt und reagieren auf eine größere Bandbreite von Projekten. Und nicht zuletzt ist bei der täglichen Arbeit festzustellen, dass Meinungsbildung digitaler, direkter und dezentraler erfolgt.

Das alles sind enorme Herausforderungen, die zuletzt den deutschen Gesetzgeber auf den Plan gerufen haben. Nach der am 7. Juni 2013 in Kraft getretenen Neuregelung des § 25 Abs. 3 VwVfG „wirkt die Behörde darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde

spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden ...“

Es ist zu erwarten, dass die Bundesländer ihre (Landes-) Verwaltungsverfahrensgesetze entsprechend anpassen und dass der Bund die 9. BImSchV (Verordnung über das Genehmigungsverfahren) im Sinne der Neuregelung ändert. Die Realisierung industrieller Großprojekte wird deshalb zukünftig in Deutschland wie folgt ablaufen. – siehe Grafik Seite 20

Die gesetzliche Neuregelung ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Sie ist aber schon wegen ihrer Unbestimmtheit kaum geeignet, die Sorge vor einem Scheitern ambitionierter Projekte am zivilen Widerstand zu nehmen. Deshalb stellt sich erneut die Frage, wie zukünftig die Realisierung industrieller Großprojekte verbessert werden kann.

Hierzu ist zunächst generell festzuhalten, dass Projekte, die in solche Rahmenbedingungen eingebettet sind, auf allen Seiten Erfahrung, Fachkompetenz, eine hohe Sensibilität für öffentliche und mediale Prozesse sowie eine ausgeprägte „Ambiguitätstoleranz“ erfordern. Ambiguitätstoleranz meint die Fähigkeit, andere Sichtweisen zu akzeptieren sowie Mehrdeutigkeiten und Widersprüche in Situationen und Handlungsweisen zu ertragen, ohne sich unwohl zu fühlen oder aggressiv zu reagieren. Darauf müssen sich Unternehmen und Behörden einstellen, wenn zukünftig umstrittene Projekte rechtssicher, innerhalb vertretbarer Zeiträume und mit mehrheitlicher gesellschaftlicher Akzeptanz realisiert werden sollen. Fehlen bei Investoren und Behörden „Genehmigungsmanager“, die einem solchen Anforderungsprofil entsprechen, erübrigt sich die Diskussion über Akzeptanzbildung und Verfahrensbeschleunigung.

Daneben ist das jeweilige Rollenverständnis der Hauptakteure von zentraler Bedeutung. Genehmigungsverfahren für industrielle Großprojekte sind gesetzlich klar determiniert. Sie folgen feststehenden Regeln, die einen demokratischen Ursprung haben. Das Genehmigungsverfahren ist kein Ort für Aushandlungsprozesse im Sinne deliberativer Demokratie. Die Identifikation, Beschreibung und Anwendung alternativer Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse, von denen bislang nur behauptet wird, dass sie zu mehr Akzeptanz führen, ist deshalb keine Aufgabe der Genehmigungsbehörden.

Ablauf eines Genehmigungsverfahrens mit vorgezogener Öffentlichkeitsbeteiligung



„Wer Stakeholder Management als Unternehmensbereich begreift, der auf regulatorische, gesellschaftspolitische und ethische Ansprüche an unternehmerische Tätigkeit reagiert, muss sich deshalb zwangsläufig die Frage stellen, wie die kommunikativen Potenziale zukünftig stärker für die Abwicklung ambitionierter Genehmigungsverfahren fruchtbar gemacht werden können.“

Genehmigungsbehörden gewährleisten faire rechtsstaatliche Verfahren, an deren Ende eine Entscheidung steht, die dem Rechtsfrieden dient. Akzeptanz für Braunkohlekraftwerke, Flughäfen, Pumpspeicherkraftwerke oder Chemieparks zu beschaffen, ist etwas anderes und grundsätzlich Aufgabe des Investors.

Er muss letztlich für „sein Projekt“ werben und sich überlegen, ob und wie er bereits im Vorfeld von Planungen und später projektbegleitend die Bürgerinnen und Bürger vor Ort einbindet. Wer dieses Rollenverständnis nicht von Anfang an offen und möglichst mit der Genehmigungsbehörde abgestimmt kommuniziert, läuft Gefahr, dass industrielle Großprojekte einer allgemeinen Debatte über mehr Demokratie oder bessere respektive andere Verfahrensabläufe zum Opfer fallen. Diese Sichtweise ist dann eine andere, wenn die Verwaltung ihre eigenen Projekte plant und in Genehmigungsprozesse einbringt. In solchen Konstellationen wechselt sie die Rolle, tritt selbst als Investor auf und steht damit wie ein privates Unternehmen vor der Notwendigkeit der Akzeptanzbeschaffung. Diese Sonderkonstellation wirft vielfältige und unregelmäßige Fragen eines „behördlichen Stakeholder Managements“ auf und soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Angesichts der Vielzahl bereits bestehender rechtlicher Regeln für industrielle Großprojekte besteht kein Bedarf nach weiterer Regulierung. Es liegt stattdessen nahe, die Neuregelung in § 25 Abs. 3 VwVfG dafür zu nutzen, Optimierungspotenziale im Stakeholder Management und in der Verzahnung mit behördlichen Entscheidungsprozessen zu suchen.

Ein Blick auf die bisherige Praxis liefert einerseits einen ernüchternden Befund, eröffnet aber andererseits auch Chancen. Analysiert man den Ablauf ambitionierter Projekte, so ist zunächst auffällig, dass diese in ihren verschiedenen Phasen stark von technischen und rechtlichen Fragestellungen und den jeweiligen Akteuren beherrscht werden. Es scheint nach wie vor erstrebenswert und erlernt zu sein, Projekte mit technischen und rechtlichen Mitteln durchzusetzen. Bei Projektgesprächen zwischen Investoren und Behörden sitzt in den seltensten Fällen ein Vertreter des Stakeholder Managements mit am Tisch. Stakeholder Management wird in diesem Kontext als ein

„Aliud“ empfunden und scheint vielen Personen aufgrund ihrer beruflichen Sozialisation „suspekt“.

Den Behörden ist Stakeholder Management weitgehend unbekannt, zumal es im geltenden Recht keinerlei Verankerung hat. Zur Vermeidung von Missverständnissen sei darauf hingewiesen, dass bei industriellen Großprojekten technische und rechtliche Fragestellungen immer eine herausragende Bedeutung haben werden. Das alleine genügt aber nicht mehr, da bereits im Vorfeld umstrittener Projekte auf vielfältige Weise Kommunikation stattfindet, die Auswirkungen auf das spätere Genehmigungsverfahren hat.

Diese Kommunikation wird bislang überwiegend einzelfallbezogen und zunächst vor dem und später parallel zum eigentlichen Verfahren betrieben. Kommuniziert wird auf den unterschiedlichsten Ebenen mit den unterschiedlichsten Inhalten, den unterschiedlichsten Stakeholdern und den unterschiedlichsten Botschaften. Gespräche mit Genehmigungsbehörden über Art, Umfang und Integration von Unternehmenskommunikation in die behördlichen Prozesse sind die seltene Ausnahme und gelten im Hinblick auf das Neutralitätsgebot von Behörden als „verdächtig“. Diese Praxis führt zunächst zu einer „kommunikativen Entkopplung“ vom eigentlichen Genehmigungsprozess und zur Kommunikation auf parallelen Kanälen während des Genehmigungsverfahrens. Abgesehen von zahlreichen Schnittstellen betreiben Investoren und Genehmigungsbehörden im ungünstigsten Fall ihre jeweils eigene Kommunikation, was nicht unbedingt zur Beschleunigung beiträgt. Bei diesem Befund verwundert es nicht, dass Behörden in der Regel keinerlei Einblicke in die Organisation des Stakeholder Managements haben und umgekehrt Unternehmen nicht wissen, wie behördliche Kommunikation im Kontext mit Genehmigungsverfahren und einer von ihrem Einfluss her nicht zu unterschätzenden politischen Landschaft funktioniert.

Wer Stakeholder Management als Unternehmensbereich begreift, der auf regulatorische, gesellschaftspolitische und ethische Ansprüche an unternehmerische Tätigkeit reagiert, muss sich deshalb zwangsläufig die Frage stellen, wie die kommunikativen Potenziale zukünftig stärker für die Abwicklung ambitionierter Genehmigungsverfahren fruchtbar gemacht werden können. Natürlich können Un-



Dr. Joachim Schwab leitet seit 2009 die Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz bei der Bezirksregierung Köln. Nach seiner juristischen Ausbildung war er bei der Bezirksregierung Köln von 1986 bis 1996 im Umweltbereich tätig und dort unter anderem für die Durchführung von Genehmigungsverfahren in den Bereichen Abfall, Chemie und Gentechnik verantwortlich. Von 1996 bis 2002 leitete er den Personalbereich in der Schulabteilung und von 2002 bis 2007 den Bereich Verwaltung und Logistik in der Polizeiabteilung. Von 2007 bis 2009 leitete er die Stabsstelle des Regierungspräsidenten.

Unternehmen ebenso wenig wie Behörden die gesetzlichen Rahmenbedingungen verändern. Unternehmen haben aber erheblichen Gestaltungsspielraum in den rechtlich nicht besetzten Räumen.

Deshalb muss das Stakeholder Management vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Veränderungsprozesse stärker als bisher der Frage nachgehen, wie es bereits vor Ablauf der eigentlichen Zulassungsverfahren agieren kann, wie die Ergebnisse in den Verfahrensprozess integriert werden können und wie eine kommunikative Begleitung des zeitversetzten Genehmigungsverfahrens erfolgen kann. Dieser integrative Ansatz ist für Unternehmen und Behörden gleichermaßen von Bedeutung. Für das Stakeholder Management bietet sich die Chance, als integraler Bestandteil von technischen und rechtlichen Konzepten zu einer frühzeitigen Akzeptanzbildung und kommunikativen Begleitung von Genehmigungsverfahren beizutragen. Für Behörden bietet sich die Chance, komplexe Verfahren auch unter heutigen Randbedingungen schnell und rechtsicher abzuwickeln.

Wer den Anspruch hat, Großprojekte unter Einbeziehung rechtlicher, technischer und kommunikativer Aspekte zu gestalten, wird feststellen, dass der Weg einerseits sehr ambitioniert ist und es andererseits nahezu keine regulatorischen Vorgaben gibt. Der letzte Aspekt ist eine Chance und kein Risiko, da er Raum für innovative Lösungen bietet. Der erste Aspekt erfordert ein Umdenken auf beiden Seiten, deutlich mehr Kenntnis über die jeweiligen Arbeitswelten und nicht zuletzt zusätzliche beziehungsweise andere Ressourcen. Nur so wird es möglich sein, die unbestimmte Vorstellung des deutschen Gesetzgebers in § 25 Abs. 3 VwVfG über mehr Kommunikation in Zulassungsverfahren mit Leben zu füllen.

Wie die Behörden zukünftig ihrer Hinwirkungspflicht genügen, ist derzeit genauso offen, wie die Gestaltung des Prozesses der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Unternehmen. Wer allerdings Entlastungseffekte der

frühen Öffentlichkeitsbeteiligung beim anschließenden Genehmigungsverfahren spüren will, sollte als Genehmigungsbehörde schon im Vorfeld auf einer aktiven Rolle des Stakeholder Managements bestehen. Hierfür gibt es in der Praxis der Bezirksregierung Köln bereits erste positive Ansätze.

Wer diese Chance nicht nutzt, darf sich nicht wundern, wenn in einigen Jahren erneut nach dem Gesetzgeber gerufen wird. Und wer als Unternehmen mit einer hohen „Akzeptanzlast“ startet, darf sich anschließend nicht über die Zeitdauer von Genehmigungsverfahren beklagen. Spätestens seit Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung sind deshalb Unternehmen und Behörden aufgefordert, über einen integrativen Ansatz des Genehmigungsmanagements gemeinsam nachzudenken. Unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen zukünftiger Projekte ist allerdings, dass dieser integrative Ansatz bei Investoren und Behörden auf der Entscheidungsebene ankommt.

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

Neue Dialogkultur bei technischen Großprojekten

von Dr. Volker Brennecke,
Koordinator Gesellschaft und Innovation, VDI Verein Deutscher Ingenieure

Die Probleme der Realisierung technischer Industrie- und Infrastrukturvorhaben in einer Stakeholdergesellschaft nehmen zu. Ansprüche unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Gruppen und Verbände werden öffentlich geltend gemacht, und potenzielle Anwohner artikulieren ihren Protest nicht nur über die neuen Medien wirkungsvoll.

Diese Konfliktlagen setzen wiederum politische Entscheidungsträger unter Druck und wirken sich auch auf die Behörden aus. Unabhängig von rechtlichen Verfahren oder bereits vorliegenden Genehmigungsbescheiden stehen technische Großprojekte unter dem Vorbehalt der öffentlichen Akzeptanz. Diese ist heute zunehmend von einer Vielzahl von Kriterien abhängig: Dabei spielen umweltpolitisch akzeptierte Begründungen gerade bei der Energiewende ebenso eine Rolle wie die wahrgenommene Legitimität des Entscheidungsverfahrens oder Besitzstandsinteressen von Grundstückseigentümern.

Gerade technik- und ingenieurgetriebene Unternehmen stehen angesichts dieser Herausforderungen vor der Frage, wie sie mit den unterschiedlichen Ansprüchen umgehen sollen. Sie haben zumeist wenig Dialogerfahrungen mit der Öffentlichkeit – anders als Konsumgüterhersteller oder Handelsunternehmen mit Konsumenten und Verbraucherverbänden. Je nach Leidensdruck und Lernkurve gehen sie dazu über, ihre Projekte kommunikativ aufwendiger zu begleiten oder sogar in der frühen Projektentwicklung auf die Öffentlichkeit zuzugehen. Das Spektrum der unterschiedlichen Strategien ist groß, und es herrscht eine gewisse Unsicherheit über „best practices“. Ob unter dem Label „Stakeholder Management“ oder anderen Labels suchen Unternehmen nach Wegen, wie sie die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse mit ihren internen Planungs- und Entscheidungsprozessen synchronisieren können.

Zusätzliche Anforderungen kommen auf Unternehmen noch aus der neuen gesetzlichen Regelung zur „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 25 Abs. 3 VwVfG) zu. Danach sind Unternehmen (respektive alle Vorhabenträger) bereits vor Antragstellung bei öffentlich relevanten Projekten gehalten, die Öffentlichkeit einzubeziehen. Durch die gesetzlich aufgegebene Hinwirkungspflicht der Behörden und den Nachweis der Beteiligung im Zuge der Genehmigungsverfahren wird dieses Instrument der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ gegenüber den bisher geltenden förmlichen Verfahren noch an Bedeutung gewinnen.

Um den technikgetriebenen Unternehmen, ihren Ingenieuren und allen Beteiligten in diesen Verfahren Hilfestellung zu geben, hat der VDI dieses Thema umfassend und interdisziplinär bearbeitet. In diversen großen Veranstaltungen wie dem Deutschen Ingenuerntag 2013 stand die Forderung nach einer neuen Dialogkultur bei technischen Großprojekten im Mittelpunkt. In einer politischen Stellungnahme des VDI im März 2013 und in zwei VDI-Richtlinien (VDI 7000 und VDI 7001) wurde diese Forderung in konkrete Empfehlungen für die Praxis umgesetzt.

Um zu praxisgerechten Empfehlungen zu kommen, ist zunächst eine gute und nüchterne Analyse erforderlich. Ausgangspunkte waren im VDI zum einen die Erkenntnis, wie die bisherige Kommunikation in Planungs- und Genehmigungsverfahren geprägt ist, und zum anderen,