

UPPR

UMWELT UND PLANUNGS RECHT

Herausgeber und Schriftleitung:

Prof. Dr. Alexander Schink

Mitwirkend:

Prof. Dr. Walter Frenz

Dr. h.c. Eckart Hien

Prof. Dr. Michael Kloepfer

Prof. Dr. Michael Krautzberger

Prof. Dr. Stephan Mitschang

Prof. Dr. Olaf Reidt

Dr. Alfred Scheidler

Dr. Ulrich Storost

Dr. Helge Wendenburg

Prof. Dr. Jan Ziekow

Aus dem Inhalt:

Wenn das Wetter verrückt spielt –
Vorsorge vor Hochwasser und
Starkregen aus Sicht des Bundes

Die planerische Steuerung von
Windenergieanlagen und Abgra-
bungen – Harte und weiche Tabu-
zonen

Akzeptanz für industrielle Projekte
durch frühe Öffentlichkeitsbeteili-
gung, VDI-Richtlinien und Unter-
nehmenskommunikation

10/2016

::jehle

Akzeptanz für industrielle Projekte durch frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, VDI-Richtlinien und Unternehmenskommunikation

Abteilungsleiter Dr. Joachim Schwab*

Alle Internet-Fundstellen aus den Fußnoten sind nachzuklicken auf unserer UPR-Site. Geben Sie den Code **Q20166** auf **www.rehmnetz.de** in das Suchfeld ein, um die Seite aufzurufen.

1. Einleitung

Verfahren für industrielle Projekte sind in den letzten Jahren immer anspruchsvoller geworden. Dazu trägt die komplizierte und oftmals unklare Rechtslage bei. Es liegt auf der Hand, dass die rechtlichen Auseinandersetzungen um das Verschlechterungsverbot¹, Bagatellschwellen, Critical-Loads, Abschnidekriterien², diverse Ausnahmetatbestände im Umweltrecht³ und nicht zuletzt um Klage-rechte von Umweltverbänden⁴ und die Präklusion⁵ sowohl Vorhaben-träger als auch Vollzugsbehörden nachhaltig verunsichern.

Hinzu kommen die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse in Deutschland. Gegen umweltrelevante Vorhaben wird von unterschiedlichen Gruppen in unterschiedlichen Stadien des Projekts protestiert. Betroffen sind neben Kraftwerken der gesamte Bereich der Energiewende, aber auch Pipelines, Chemieanlagen und Verkehrsinfrastrukturprojekte.⁶ Träger des Protests sind einerseits organisierte Gruppen und andererseits nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger. Es gibt Vorhaben, die bereits im Vorfeld eines Genehmigungsantrags am gesellschaftlichen Widerstand scheitern und solche, die durch Proteste zeitverzögert und damit kostenintensiver realisiert werden können.

Gleichwohl werden die meisten Projekte nach wie vor störungs-frei abgewickelt und ohne nennenswerte Modifikationen realisiert. Gelegentlich kommt es zu Verzögerungen, Modifikationen, Auflagen und Entschädigungen. Einzelne Erfolge von Projektgegnern sind die Ausnahme von der Regel. Der Eindruck, in Deutschland herrsche „Stillstand 21“, wird deshalb besonders stark durch spektakuläre und gesellschaftlich umstrittene Projekte geprägt.⁷

Vergleicht man diese inhaltlich sehr unterschiedlichen Vorhaben, so fällt auf, dass sich deren Erfolg zum Zeitpunkt von Bedarfsanalysen und Machbarkeitsstudien kaum noch abschätzen lässt. Das Genehmigungsmanagement ist deutlich komplizierter geworden und verlangt nach ergänzenden Lösungen. Das haben vor längerer Zeit der Bundesgesetzgeber und der Verein Deutscher Ingenieure e. V. (VDI) erkannt. Während der Gesetzgeber versucht hat, durch die Neuregelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein Instrument für mehr Akzeptanz zu etablieren, verfolgt der VDI mit zwei für eine technisch dominierte Organisation eher atypischen „Management- und Kommunikationsregelwerken“ – der VDI 7000 und der VDI 7001 – vergleichbare Ziele.⁸ Im Folgenden soll unter Einbeziehung der neuen Regeln aufgezeigt werden, dass die strategische Entscheidung des Vorhabenträgers über den Einsatz von Kommunikation als Additiv zu technischem Know-how und juristischer Expertise eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen ambitionierter Projekte ist, dass aber gleichwohl viele Zusammenhänge und Wirkungen von Beteiligungsverfahren ungeklärt sind. Vor diesem Hintergrund bewegen sich Vorhabenträger nach wie vor auf unsicherem Terrain und es besteht ein erheblicher Bedarf an Evaluation und wissenschaftlicher Begleitforschung.

2. Die Neuregelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz

Als Reaktion auf die gewachsene Protestkultur hat der Gesetzgeber bekanntlich das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in § 25 Abs. 3 VwVfG modernisiert.⁹ Die Genehmigungsbehörden sind gehalten, schon vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken.¹⁰ Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll zur frühzeitigen Konfliktvermeidung sowie zur Entlastung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beitragen. Sie ist ein freiwilliges, vom Vorhabenträger durchzuführendes formloses und informelles Verfahren.¹¹ Da Form und Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in keiner Weise festgelegt sind und Verstöße nicht sanktioniert werden, ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kein rechtlich überprüfbares Institut, sondern (lediglich) ein Angebot an

* Der Verfasser leitet bei der Bezirksregierung Köln die Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 Vgl. nur EuGH, Urt. v. 1.7.2015, Rs. C-461/13 Weservertiefung; VG Kassel, ZUR 2016, 175 ff.; Köck, ZUR 2016, 193 ff.; Franzius, ZUR 2015, 643 ff.; Rehlinger, NVwZ 2015, 1506 ff.; Dallhammer/Fritsch, ZUR 2016, 340 ff.

2 Siehe Schumacher in: Schumacher/Fischer-Hüfte (Hrsg.), BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 34 Rn. 64; Frenz in: Frenz/Müggendorf (Hrsg.), BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 34 Rn. 60 ff.; Kohls/Mierwald/Zirwick, ZUR 2014, 150; Balla/Bernotat, Waldökologie, Landschaftsforschung und Naturschutz 2014, 43 ff.; Stier, DVBl. 2012, 1570; zur Novelle der TA Luft Kersandt, Entwurf der novellierten TA Luft und Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft und den Betrieb von Abfallverbrennungsanlagen, 3 ff.; BUND, Erste Stellungnahme zum Entwurf der Novellierung der TA Luft vom 18.4.2016, 31 „Salamitaktik“, BVerwG, Urt. v. 23.4.2014, 9A 25.12; OVG NRW, Urt. v. 16.06.2016, Az.: 8 D 99/13 AK (Steinkohlekraftwerk Trianel); OVG NRW, Urt. v. 1.12.2011, DVBl. 2012, 244 ff.

3 Vgl. Flamme/Reichenbach, NuL 2012, 173 ff.; Ewer in: Lütke/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, § 34 Rn. 44 ff.

4 Vgl. Bunge, ZUR 2015, 531 ff.; Fellenberg, NVwZ 2015, 1721 ff.; Kment, UPR 2013, 41 ff.

5 Dazu Kahl, JZ 2016, 670; Zeissler/Schmitz, UPR 2016, 1 ff.; Keller/Rövekamp, NVwZ 2015, 1672 ff.

6 Vgl. auch die Länderabfrage zur Bürgerbeteiligung im Planungsrecht vom 6.10.2015, Der Spiegel 5.10.2010, Protest gegen Großprojekte: Barrikadenrepublik Deutschland, Lachmann, Feigenblatt Bürgerbeteiligung, Wirtschaft+Markt 2013, 1 ff.; Walter (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?, Göttingen 2013; Butzlaff, Die neuen Bürgerproteste in Deutschland. Organisatoren – Erwartungen – Demokratiebilder, Bielefeld 2016; Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vom Besseren zum Bessermachen – wie Infrastrukturbeteiligung gelingt, Entwurf Zukunft der Demokratie 1/2015.

7 Siehe die Beispiele bei Rothengatter, 45. Freiburger Verkehrsseminar 2012 der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg e. V. in Verbindung mit der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., auch Rucht, Infrastrukturelle Großprojekte als sozio-politischer Sprengstoff? Tagung Technik und Protest 2014.

8 Ausführlich Brennecke, VerwArch 2015, 34 ff.; zur VDI 7001 siehe auch <https://www.vdi.de/technik/fachthemen/bauen-und-gebauedetechnik/fachbereiche/bau-technik/richtlinien/richtlinienreihe-vdi-7001-kommunikation-und-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-planung-und-bau-von-infrastrukturprojekten/>; zur VDI 7001 auch Bretschneider, http://www.vdi-suedwest.de/fileadmin/user_upload/VDI_Stuttgart/AK_Vortragsflyer/AK_TGA/2015-02-09_Bretschneider.pdf.

9 Vgl. im Einzelnen Verfasser in UPR 2014, 281 ff. m.w.N.; Schink in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 25 Rn. 123 ff.; Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 25 Rn. 27 ff.; Stier, DVBl. 2013, 700 ff.

10 So die ausdrückliche Formulierung in § 25 Abs. 3 VwVfG.

11 Vgl. Seibert-Fohr (Fn. 3), 323: „äußerst vage“; Schmitz/Prell, NVwZ 2013, 747: „weites Verfahrensermessens“; siehe auch Stier, DVBl. 2013, 702; Buchsteiner, I+E 2013, 81; Appel, NVwZ 2012, 1361; ähnlich Erler/Arndt, VBLBW 2014, 88: „leblos-deskriptiv“; Schönenbroicher, VBLBW 2012, 447: „in der Grundkonstruktion verfehlt“; Hertel/Mundig, NJW 2013, 2152: „unverbindlich und nicht justiziabel“.

den Vorhabenträger.¹² Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird hierbei als ein Kommunikationsprozess verstanden, der bereits im Vorfeld des eigentlichen (formalisierten) Genehmigungsverfahrens ansetzt, wie die folgende Übersicht verdeutlicht.

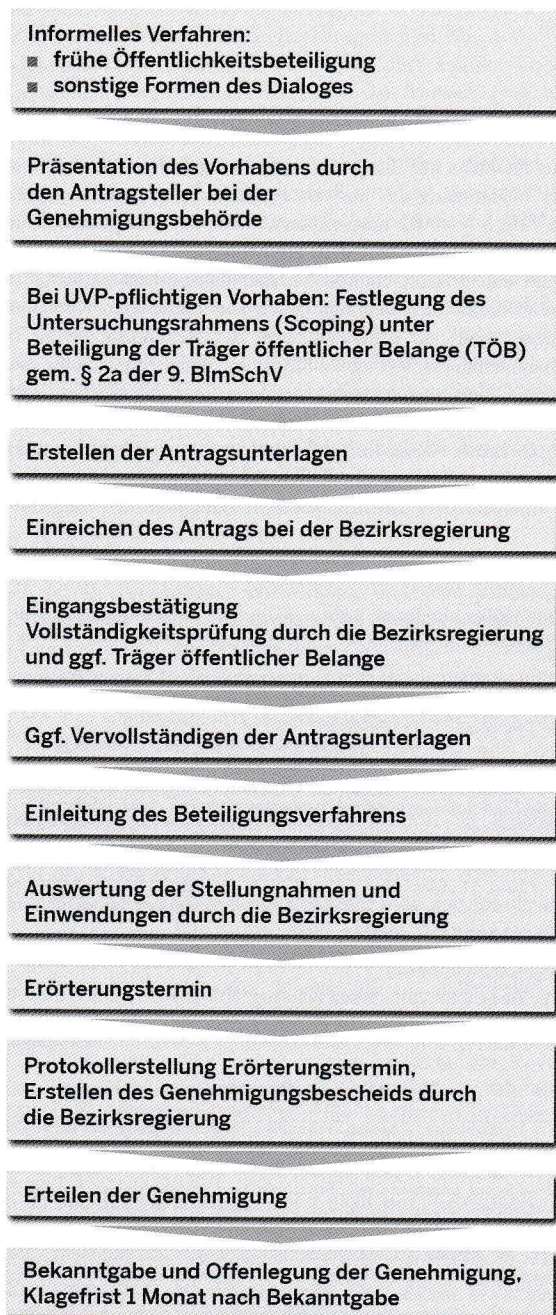


Abbildung 1: Genehmigungsverfahren nach BImSchG mit vorgeschaltetem Dialog

Was in der Theorie einleuchtend klingt, stellt die Praxis allerdings vor große Herausforderungen. Mit der Neuregelung hat der Gesetzgeber die Verantwortung für das Gelingen ambitionierter Projekte weitgehend in die Sphäre des Vorhabenträgers verlagert.¹³ Dieser muss für sein Projekt werben und soll gleichzeitig offene und faire Beteiligung organisieren. Die neue Aufgabe kollidiert mit Ansprüchen auf Mitentscheidung an unternehmerischen Prozessen, die trotz des kryptischen Beteiligungsbegriffs gesetzlich nicht vorgesehen sind¹⁴ und die in der Praxis auch nicht zum Tra-

gen kommen. Der Vorhabenträger bewegt sich deshalb ständig zwischen Beteiligungswünschen im Sinne echter Deliberation und Angeboten, die reinen Informationscharakter haben und wenig Handlungsoptionen beinhalten.¹⁵ Ob er sich überhaupt auf dieses neuartige Terrain wagt, ist mit Hilfe des Gesetzes nicht zu beantworten. Auch gibt es bundesweit keine sonstigen Regularien, anhand derer die Frage verlässlich beantwortet werden kann.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass über die Intensität behördlicher Einwirkung auf den Vorhabenträger kontrovers diskutiert wird.¹⁶ Die behördliche Hinwirkung ist neben einigen anderen Aufgaben die wichtigste neue Aufgabe. Hinwirkung ist allerdings nicht mehr als eine Art „stimulierende Einwirkung“, die jegliche Form von Verbindlichkeit oder Zwang ausschließt.¹⁷ Deshalb liegen die Gestaltungsmöglichkeiten bis zur Grenze der Neutralitätspflicht im Ermessen der Behörde. Rechtlich betrachtet ist die gesamte Bandbreite an Möglichkeiten eröffnet, die von einem schlichten Telefonanruf über ein Anregungsschreiben bis hin zu einem intensiveren Beratungsgespräch reichen kann. Entsprechend „bunt“ dürfte auch die Praxis in Deutschland sein.¹⁸ Die beiden gesetzlichen Ziele – Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Beschleunigung von Verfahren – sind allerdings nur dann erreichbar, wenn überhaupt eine frühzeitige Beteiligung mit entsprechender Befriedungsfunktion erfolgt. Nur dann besteht die Chance einer signifikanten Entlastung des nachlaufenden Genehmigungsverfahrens. Die behördliche Hinwirkung ist deshalb eine Gestaltungschance, die genutzt werden sollte, um einerseits dem Antragsteller die möglichen positiven Aspekte einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung aufzuzeigen und um andererseits als Genehmigungsbehörde von einem gut geführten informellen Kommunikationsprozess zu profitieren. Eine Genehmigungsbehörde handelt deshalb strategisch klug, wenn sie zur Optimierung des späteren Genehmigungsverfahrens den Prozess so steuert, dass Konflikte möglichst im Vorfeld bereinigt werden. Formalisierte Standardschreiben oder Telefonanrufe ohne individuelle Befassung mit dem Vorhabenträger und dem Projekt erfüllen diesen Zweck nicht. Auch macht es wenig Sinn, auf den Vorhabenträger hinzuwirken, wenn bereits die üblichen Gespräche über Antragsunterlagen, den Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung und Aspekte der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie etc. geführt werden. Zu diesem Zeitpunkt hat das Projekt innerhalb des Unternehmens bereits einen Reifegrad erreicht, der nur noch wenige Gestaltungsoptionen zulässt.

Die bisherige Praxis zeigt, dass es im Kontext der Hinwirkung weniger um rechtliche, sondern mehr um strategische und kom-

12 Informativ auch die Darstellung bei Stender-Vorwachs, Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten, Konflikt-Management-Kongress 2013, 1–28.

13 Vgl. Althaus, Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, TH Wildau 2012, 105.

14 Vgl. nur Gärditz, ZSE 2015, 23; zur Multifunktionalität der Partizipation auch Fraenkel-Haeberle, DÖV 2016, 548 ff.; siehe auch IKU GmbH, Netzausbau im Dialog? Was ist der Stand der Praxis – Was wäre möglich; zur Praxis vgl. auch Kubicek.

15 Vgl. dazu auch Renn, „ohne Handlungsoptionen macht Beteiligung keinen Sinn“, VDI Nachrichten vom 10.1.2014, vgl. auch Gobert, Beteiligungsverfahren – Das uneingelöste Versprechen der Deliberation, <https://www.juwiss.de/2013-88/>; UFU, Stellungnahme zum Entwurf des PlVereinhG vom 3.2.2012, http://www.ufu.de/media/content/files/Fachgebiete/Umweltrecht/Stellungnahme%20Gesetz_Verbesserung_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf.

16 Vgl. Brennecke, DVBl. 2016, 329 ff. (336).

17 Vgl. auch Schink (Fn. 8), § 25 VwVfG, Rn. 133, 134; Klinger, ZUR 2012, 201 „wohlmeinender Rat der Genehmigungsbehörde“.

18 Es existieren die unterschiedlichsten Empfehlungen und Hinweise einzelner Bundesländer oder Behörden, vgl. nur Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung Baden-Württemberg, Gemeinsamer Leitfaden der Bezirksregierungen NRW, 2. Auflage 2016, Merkblatt Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie Clausthal-Zellerfeld von 2014, (interne Rundverfügung), Stadtentwicklungsamt Berlin, Umweltamt Nürnberg; Gewerbeaufsicht Niedersachsen; Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg.

munikative Fragen geht. Das ist neu und bedarf der Klärung zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde. Um zu vermeiden, dass es im Laufe des späteren Verfahrens zu Unklarheiten über Erwartungshaltung und Verantwortung der Akteure kommt, sollten sich die Beteiligten mindestens über folgende Themen verständigen.¹⁹

Rechtliche Anforderungen	freiwillig, unbestimmt, keine Sanktionen, keine Rechtsfolgen
Betroffene Vorhaben	BlmSchG, Planfeststellung, BauO
Verantwortung für die Durchführung	Vorhabenträger
Behördliche Hinwirkungspflicht	Situationsabhängig
Beteiligung als Chance	bei Ansprüchen auf Genehmigung
Beteiligungsbegriff	Information, Konsultation, Mitbestimmung
Betroffene Öffentlichkeit	allgemeine Öffentlichkeit, organisierte Öffentlichkeit
Zeitpunkt der Beteiligung	Frühzeitigkeit, Partizipationsparadox
Format und Dokumentation	Anhörungen, Dialoge, Workshops, Wortprotokolle, Verlaufsprotokolle
Beteiligung der Behörden am Prozess	Neutralitätsangebot, Einbindung von Fachbehörden, Teilnahme an Terminen
Relevanz für das Zulassungsverfahren	Erkenntnisquelle ohne Veränderung des Umweltrechts
Darstellung des Rechtsrahmens	Genehmigungsbehörde

Abbildung 2: Vorgespräche mit Genehmigungsbehörden

3. Die Regelwerke des VDI

Auch die VDI-Richtlinien nehmen für sich in Anspruch, einen Beitrag zur Lösung der eingangs geschilderten Probleme zu leisten. Ähnlich wie § 25 Abs. 3 VwVfG sind die Richtlinien vorhaben-trägerzentriert und beinhalten sowohl grundsätzliche und vorbereitende als auch konkret auf bestimmte Phasen eines Projekts zugeschnittene Empfehlungen für die Umsetzung von Projekten.²⁰ Im Kern geht es um die Verzahnung zwischen technischer Planung und Kommunikationsplanung in einem unterschiedlich stark ausgeprägten Beteiligungsprozess.

Die VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Industrie- und Infrastrukturprojekte“ ist ein umfangreicher Managementleitfaden und versteht sich als Drehbuch zur Vorbereitung und Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.²¹ Sie dokumentiert nach eigenen Angaben den aktuellen Stand des Wissens zur erfolgreichen Projektabwicklung von in der Öffentlichkeit stehenden Vorhaben.²² Ihr Konzept ist ein logisch und inhaltlich aufeinander aufbauender projektbegleitender Prozess, der allerdings individuelle Anpassungen an das konkrete Projekt nicht ausschließt.²³

Von zentraler Bedeutung ist der Versuch, in einem dialogischen Prozess Konflikte zu eliminieren, möglichst zu einer einvernehmlichen Antragsvariante zu kommen und den Erörterungstermin auf „wesentliche Fragen“ zu reduzieren.²⁴ Neben Tipps zur Vorbereitung und Organisation gibt es für die operative Umsetzung Handlungsempfehlungen zu den folgenden vier Phasen²⁵:

- Strukturen und Kompetenzen aufbauen
- Öffentlichkeit strukturiert beteiligen

- Genehmigungsverfahren unterstützen
- Bauphase und Projekt begleiten

Ob die VDI 7000 zum Einsatz gelangt, entscheidet grundsätzlich der Vorhabenträger. Für diese Grundentscheidung enthält die Richtlinie verschiedene Leitfragen.²⁶ Dazu zählen beispielsweise:

- Welche Veränderungsprozesse sind für das Unternehmen besonders relevant?
- Ist die Wahrnehmung des Unternehmens von Misstrauen geprägt?
- Welche strategische Bedeutung hat frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für das Unternehmen/das konkrete Projekt?
- Was ist der Kern möglicher öffentlicher Debatten?
- Welche Risiken folgen daraus für die Realisierung des geplanten Projekts?
- Welche Analysen sind für eine erste Einschätzung notwendig?
- Stehen ausreichende Ressourcen zur Verfügung?

Die Fragen verdeutlichen, dass die Grundentscheidung erst nach einer intensiven Reflexion des Vorhabenträgers getroffen werden kann. Durch eine systematische Prüfung im Rahmen der VDI 7000 kann der Vorhabenträger auch zu dem begründeten Ergebnis kommen, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich ist.²⁷

Die VDI 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“²⁸ verfolgt in der Gesamtausrichtung denselben Zweck wie die VDI 7000. Sie formuliert in komprimierter Form Grundprinzipien und Standards zur Gestaltung der Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten.²⁹ Im Gegensatz zur VDI 7000 teilt sie das Vorhaben nicht in vier Phasen, sondern orientiert sich an den Leistungsphasen eins bis neun der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).³⁰ Um Glaubwürdigkeit und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung zu sichern, enthält die VDI 7001 zehn allgemeine Grundregeln³¹, u. a.:

- Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung
- Frühzeitige Einbeziehung der Bürger
- Einbeziehung unterschiedlicher Interessen
- Eine umfassende Faktenklärung

19 Vgl. dazu im Einzelnen Verf. in UPR 2014, (Fn. 9), 281 ff. m. w. N.

20 Vgl. insgesamt dazu Brennecke, Richtlinie VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten – Empfehlungen für eine neue Planungs- und Dialogkultur, Netzwerk Bürgerbeteiligung 2015, zur Entwicklung der VDI 7001 siehe auch Brettschneider, (Fn. 8), 10 ff.

21 VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“, Beuth Verlag, Januar 2015, 103 Seiten.

22 VDI 7000, 3.

23 VDI 7000, 3, 4.

24 VDI 7000, 86; vgl. auch die Darstellung bei Ecker & Partner, White Paper zur Kommunikation von Großprojekten, 2014 35 ff.

25 VDI 7000, 5; zum Ablaufdiagramm siehe Brennecke (Fn. 8), 42.

26 Vgl. VDI 7000, 11, 17, 23, 30.

27 Vgl. dazu VDI 7000, 4; ebenso Brennecke (Fn. 16), 333; zu dieser Einschätzung kann man aber auch ohne die VDI 7000 gelangen.

28 VDI-Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“, Beuth Verlag, März 2014, 44 Seiten.

29 Zur Bedeutung der Kommunikation und zur VDI 7001 siehe auch Kerkhoff, Positive Kommunikation im Projektgeschäft. Wie Ingenieure verständlicher kommunizieren können. Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Technischer Abteilungen an Wissenschaftlichen Hochschulen (ATA), RWTH Aachen 2016,.

30 VDI 7001, 5, 19 ff.; zu den kommunikativen Anforderungen in den Leistungsphasen der HOAI auch Ziekow/Ewen/Barth/Schütte, Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften, UBA Text 07/2015, 95, ferner auch Brettschneider (Fn. 8), 14 ff.

31 Siehe VDI 7001, 12 ff.

- Eine professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz
- Eine auch für Laien verständliche Kommunikation.

Die VDI 7001 enthält ferner Prüflisten zu den Themen „Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Verständlich kommunizieren mit der Öffentlichkeit“.³² Auch diese Richtlinie ist nur anwendbar, wenn im Vorfeld eine unternehmerische Grundentscheidung getroffen wurde.

Vergleicht man die VDI 7000 mit der VDI 7001, so ist für beide Regelwerke zunächst festzuhalten, dass sie sich an den Vorhabenträger richten und rein empfehlenden Charakter haben.³³ Als Äußerungen privater Einrichtungen sind sie rechtlich ohne Bindungskraft. Sie sind deshalb weder Ergänzungen der verwaltungsrechtlichen Vorschriften, noch Konkretisierungen im Rechtssinne.³⁴ Ein Vergleich mit anderen technischen Regelwerken scheidet bereits deshalb aus, da die Richtlinien keine technischen, sondern kommunikative Empfehlungen beinhalten und die praktische Erprobung und Bewährung fehlt.

Beide Richtlinien sind ferner auf einzelne Investitionsprojekte zugeschnitten und geben deshalb keine Antwort auf die Frage, ob Projektrakteptanz überhaupt ohne Basisakzeptanz zu erreichen ist.³⁵ Diese Frage kann aber für bestimmte Unternehmen und für bestimmte Projekte von entscheidender Bedeutung sein. Unternehmen mit einer grundsätzlich defensiven Kommunikationsstrategie wirken wenig glaubwürdig, wenn sie aus Anlass einzelner Projekte die Notwendigkeit früher Öffentlichkeitsbeteiligung erkennen und sich der VDI-Richtlinien bedienen. Ähnlich schwierig kann es für Projekte in Regionen werden, in denen ein Bezug zwischen Unternehmen und Umfeld einfach deshalb fehlt, weil dort noch nie gebaut wurde.³⁶

Beide Richtlinien wurden schließlich von unterschiedlichen Gesellschaften innerhalb des VDI zeitlich nacheinander entwickelt und formulieren im Grundsatz neue Anforderungen an die handelnden Personen des Vorhabenträgers. Gefordert sind zukünftig soziale und kommunikative Kompetenzen und Managementfähigkeiten.³⁷ Diese identische Grundausrichtung ist uneingeschränkt zu begrüßen, da die Konflikte allein mit rechtlichen Mitteln und technischem Know-how nicht mehr lösbar sind. Vorhabenträger sind deshalb gut beraten, frühzeitig der Frage nachzugehen, wer die neu geschaffene Rolle zur Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Projektmanagement überhaupt besetzen kann.

Davon abgesehen gibt es kleinere, aber auch gravierendere Unterschiede zwischen den beiden Richtlinien.³⁸ Allgemein ist die VDI 7000 zunächst deutlich umfangreicher als die VDI 7001.³⁹ Das liegt in der Natur der Sache, da sie als Managementrichtlinie für ambitionierte und besonders umstrittene Projekte gedacht ist.⁴⁰ Jede der vier Phasen der VDI 7000 beinhaltet umfangreiche Teilaufgaben, die erledigt werden müssen.⁴¹ Das Gesamtkonzept der VDI 7000 verlangt eine systematische Reflexion der einzelnen Schritte durch das Projektteam, die über eine schematische Abarbeitung hinausgeht.⁴² Die Komplexität hat allerdings auch ihren Preis, da die VDI 7000 viel Erfahrung im Umgang mit Großprojekten voraussetzt. Wo das nicht der Fall ist, sind zunächst Schulungen notwendig. Das gilt allerdings hinsichtlich der kommunikativen Herausforderungen auch für die VDI 7001.

Ein zentrales Problem bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt in der Frage, in welchem Stadium Kommunikation eigentlich „früh“ ist.⁴³ Da diese Frage abhängig vom Projekt und vom Umfeld nach strategischen Gesichtspunkten getroffen werden muss, verwundert es nicht, dass sich hierzu in den Richtlinien keine konkreten Empfehlungen, sondern nur marginal unter-

schiedliche Bekenntnisse finden. Die VDI 7001 integriert Kommunikation in die Leistungsphasen der HOAI.⁴⁴ Die Leistungsphase 1 beginnt mit der Grundlagenermittlung und bezieht sich auf die konkrete Objektplanung. Zu diesem Zeitpunkt ist die Grundsatzdiskussion über das „Ob“ eines Projekts bereits abgeschlossen.⁴⁵ Der Bedarf ist ermittelt, bevor die Leistungsphasen der HOAI einsetzen.⁴⁶ Die VDI 7001 empfiehlt deshalb, den Leistungsphasen der Ingenieurplanung eine Phase der Grundsatzdiskussion vorzuschalten, ohne allerdings selbst Regelungen für diese Vorphase zu treffen. Stattdessen verweist sie lediglich auf die VDI 7000.⁴⁷

Aus der Sicht der VDI 7000 ist die Leistungsphase 1 der HOAI für eine akzeptierte Antragsvariante zu spät. Wann allerdings der richtige Zeitpunkt gekommen ist, bleibt auch in der VDI 7000 offen. Die VDI 7000 unterscheidet sich deshalb kaum von der VDI 7001. Sie enthält nur das allgemeine Bekenntnis, „deutlich vor den gesetzlich geregelten Planungs- und Genehmigungsverfahren anzusetzen“⁴⁸, während die VDI 7001 eine vorgeschaltete Phase empfiehlt.

Gravierende Unterschiede zeigen sich beim Umgang mit Alternativen und bei der Konfiguration des Zulassungsantrags. Die Leistungsphase 2 der HOAI und ihr folgend die VDI 7001 beinhaltet zwar die Darstellung und Bewertung von Varianten. Hierbei kann es sich aber nur um Modifikationen innerhalb des geplanten (Bau-)Objekts handeln, da der Bauherr die Grundsatzentscheidung bereits getroffen hat.⁴⁹ Die in der Öffentlichkeit immer wieder erhobene Forderung nach alternativen Lösungen bis hin zur Nullvariante ist deshalb bei konsequenter Orientierung an der HOAI nicht Bestandteil der VDI 7001, auch wenn die Richtlinie darauf hinweist, dass in der Leistungsphase 2 „die grundsätzliche Notwendigkeit des Vorhabens diskutiert sowie die technischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen des Infrastrukturprojekts gemeinsam abgewogen werden können“.⁵⁰

32 Siehe VDI 7001, Anhang A (33 ff.) und Anhang B (37 ff.).

33 Siehe die Empfehlungen zur Vorbereitung und operativen Umsetzung, VDI 7000, 4; zu den Grundprinzipien und Standards vgl. VDI 7001, 4.

34 Siehe dazu Seibel, NJW 2013, 3000 ff.; Jarras, BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 48 Rn. 60; zu weitgehend Brennecke, (Fn. 16), 332 „vergleichbar mit der Konkretisierung des Standes der Technik durch VDI-Richtlinien“.

35 Dazu bereits Verfasser in UPR 2014 (Fn. 9).

36 Z.B. das geplante Pumpspeicherkraftwerk am Rursee (siehe Wikipedia).

37 Siehe VDI 7000, 19 ff.; VDI 7001, 4.

38 Vgl. auch die Gegenüberstellung bei Brettschneider (Fn. 8), 12.

39 Die VDI 7000 umfasst 103 Seiten, die VDI 7001 ist 44 Seiten stark.

40 VDI 7000, 6 „Industrie- und Infrastrukturprojekte“; die Abgrenzung zwischen den einzelnen Projekten ist in der Praxis häufig unklar, vgl. auch Fraenkel-Haeblerle (Fn. 11), 548.

41 Zur operativen Umsetzung vgl. VDI 7000, 14.

42 So ausdrücklich VDI 7000, 4.

43 Dazu und zum Partizipationsparadox vgl. in UPR (Fn. 9); Weinert, Entwicklung eines regionalen Energiekonzepts mit Online-Partizipation. Erfahrungsbericht über energiebeizuns.de, Netzwerk Bürgerbeteiligung, 22.10.2013, 1, 9.

44 Siehe dazu § 34 HOAI und VDI 7001, 18 ff.

45 VDI 7001, 19.

46 Vgl. Kalte/Wiesener, Deutsches Ingenieurblatt 2006, 55; Simmendinger, Deutsches Ingenieurblatt 2011, 45; PMS GmbH, Bedarfsplanung nach DIN 18205 – Grundlagen für die Bedarfsplanung im Bauwesen.

47 Siehe die allgemeinen Ausführungen in VDI 7001, 19; Die VDI 7001 wollte diese Phase offensichtlich wegen möglicher Diskussionen um die „Leistungsphase 0“ ausklammern, vgl. auch Volkmann, Leistungsphase 0. Projektvorbereitung durch Bedarfsplanung.

48 So VDI 7000, 7, 56.

49 Vgl. Koebler in: Locher/Koebler/Frick (Hrsg.), HOAI, 12. Aufl. 2014, § 34 Rn. 55 „Varianten nach gleichen Anforderungen“; Kalte/Wiesener, Deutsches Ingenieurblatt 2008, 52 ff.

50 Die Ausführungen in der VDI 7001 zur Leistungsphase 2 sind insoweit missverständlich.

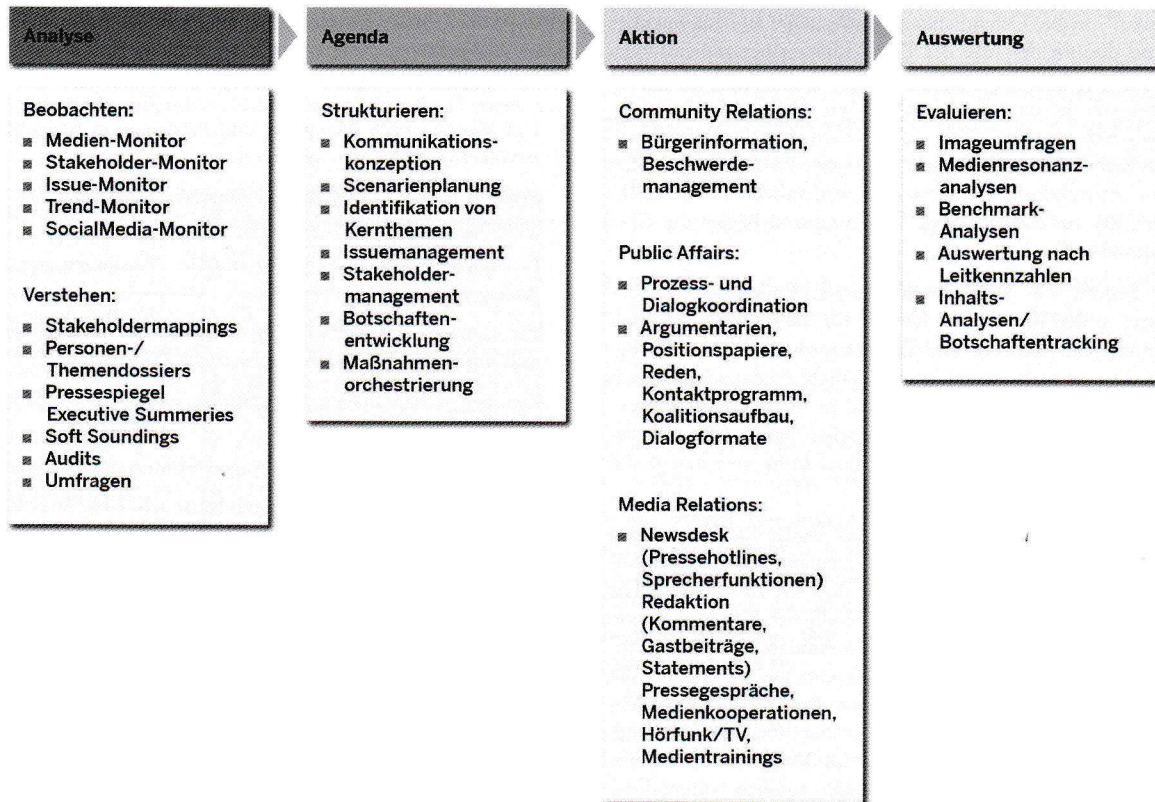


Abbildung 3: Ablaufplanung Dialogprozess

Demgegenüber ist eine der Leitideen der VDI 7000 die Entwicklung technisch möglicher alternativer Optionen für das geplante Projekt, um diese später im Dialogverfahren gemeinsam zu einer Antragsvariante zu entwickeln.⁵¹ Das ist qualitativ ein ganz anderer Ansatz, da nicht nur über das „Wie“, sondern auch über das „Ob“ des Vorhabens in einem deliberativ ausgerichteten Beteiligungsprozess diskutiert wird.⁵²

Gemessen an der eher schlicht ausgefallenen Regelung in § 25 Abs. 3 VwVfG ist dieser Vorschlag sehr ambitioniert und kann möglicherweise bei einstufigen Zulassungsverfahren, bei denen von Rechts wegen Alternativen zu prüfen sind, zur Befriedung beitragen. Bei mehrstufigen Verfahren löst er aber nicht das Problem, da z. B. Linienbestimmungen bereits vorgegeben und Planungen nur innerhalb dieses Rahmens möglich sind.⁵³ Der Spielraum ist deshalb in solchen Fällen begrenzt.⁵⁴

Bei einstufigen Verfahren ohne vorgeschriebene Alternativenprüfung und mit einem Rechtsanspruch auf die Genehmigung⁵⁵ ist mehr als zweifelhaft, ob sich der Vorhabenträger bereits im Stadium der Projektentwicklung auf die empfohlene Mitgestaltung Dritter bei seinem Projekt einlassen wird. Die VDI 7000 weist zu Recht darauf hin, dass die letzte Festlegung der Antragsvariante beim Vorhabenträger liegt.⁵⁶ Auch ist für eine gemeinsame Antragsvariante keine Rechtsverbindlichkeit zu erzielen. Selbst wenn die Bürger eingebunden werden, ist das keine Garantie dafür, dass sie das Projekt billigen.⁵⁷ Im Zweifel gibt es immer einen Kläger und für den Vorhabenträger zählt letztlich nur der bestandskräftige Genehmigungsbescheid.⁵⁸ Von daher sind die (behaupteten) Vorteile eines dialogischen Prozesses mit gemeinsamer Antragsvariante schwer vermittelbar. Die Praxis im Geschäftsbereich des Verfassers zeigt, dass Vorhabenträger vor diesem Hintergrund eher zu der einfacheren Variante des § 25 Abs. 3 VwVfG tendieren und sich als Einstieg der VDI 7001 oder anderer Hilfsmittel bedienen.

Zur Phase 3 der VDI 7000 „Genehmigungsverfahren unterstützen“ ist anzumerken, dass dort weitgehend die von Behörden und Gutachtern im Genehmigungsverfahren zu erledigenden Aufgaben beschrieben werden.⁵⁹ Neu ist die Überlegung, auch in dieser Phase parallel und kontinuierlich mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren.⁶⁰ Das ist sicherlich für den Vorhabenträger hilfreich, dürfte aber keine nennenswerten Auswirkungen auf das Genehmigungsverfahren haben.

Und nicht zuletzt beinhaltet die VDI 7000 auch ein Kapitel über alternative Konfliktlösungen zu rechtlichen Auseinandersetzungen in Form von Mediation, Schlichtungsverfahren und Bürgerentscheiden.⁶¹

Ob die VDI Richtlinien zur Lösung der beschriebenen Probleme beitragen, kann nicht verlässlich beurteilt werden. Praktische Erfahrungen im Umgang oder eine Art „Stresstest“ fehlen bislang.⁶² Das gilt insbesondere für die VDI 7000, die für sich in

51 Zur Einbindung in die Projektplanung und Entwicklung der Antragsvarianten siehe VDI 7000, 7, 56.

52 Zur Deliberation siehe Hilpert, Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz, Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Juni 2011.

53 Vgl. auch Kubicek, Der Legitimationsbruch bei der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten.

54 Was die VDI 7000 selbst zutreffend beschreibt, vgl. VDI 7000, 37.

55 Dazu zählen baugenehmigungspflichtige Projekte und alle Vorhaben i. S. d. BImSchG.

56 Siehe VDI 7000, 75.

57 Siehe nur „Die Wurbürger und Mitbuddler“.

58 Zutreffend Nimgelgen, Akzeptanz von Großprojekten – Hürden und Lösungsansätze in öffentlich-rechtlichen Planungsverfahren, November 2012, 19.

59 Siehe VDI 7000, 78 ff.

60 Siehe VDI 7000, 87 ff.

61 Siehe VDI 7000, 89 ff.

62 Vgl. auch Brennecke, (Fn. 16), 337 „embryonale Phase“.

Anspruch nimmt, „den gegenwärtigen Stand des Wissens für *erfolgreiche*⁶³ frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu dokumentieren⁶⁴ und die mit der Idee der Entwicklung einer gemeinsamen Antragsvariante ein Unikat auf dem Markt darstellt. Auch gibt es viele Projekte, die versuchen, mit anderen oder ähnlichen Ansätzen erfolgreich zu sein.⁶⁵ Von daher stehen manche Empfehlungen der Richtlinien in Konkurrenz zu anderen Angeboten eines sich neu entwickelnden Marktes. Das verdeutlicht die Übersicht auf Seite 381 zur Beobachtung, Steuerung und Begleitung eines Dialogprozesses.⁶⁶

Viele Begriffe oder Bausteine des Beispiels finden sich in ähnlicher Form in den Richtlinien. Das gilt für die Bereiche Stakeholder, Kernthemen, Prozess- und Dialogkoordination und Dialogformate. Das ist nicht weiter verwunderlich, da auch im Bereich der Kommunikationsberatung „das Rad nicht ständig neu erfunden wird“. Welche Vorgehensweise letztlich besser oder strukturierter ist, lässt sich pauschal nicht abschätzen und bedarf der individuellen Festlegung.

Ungeachtet dessen ist es das Verdienst beider Richtlinien, den Blick von Unternehmensleitung und Ingenieurinnen und Ingenieure für das Thema Kommunikation deutlich zu schärfen. Die Notwendigkeit transparenter und verständlicher Kommunikation besteht, unabhängig von Größe und Konfliktlage, bei jedem Projekt, das Interessen Dritter berührt. Hervorzuheben sind bei der VDI 7000 die systematische Integration der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Projektmanagement und der Umstand, dass die kommunikative Begleitung des Vorhabens nicht mit Erhalt des Genehmigungsbescheides endet, sondern während der Bauphase fortgeführt wird.⁶⁷ Und nicht zuletzt enthalten beide Richtlinien eine Vielzahl an Überlegungen, die den Einstieg in eine andere Art der Problembewältigung erleichtern und zum festen Bestandteil der Gespräche zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden gemacht werden sollten. Die Genehmigungsbehörden sollten deshalb neben anderen Hilfsmitteln und Empfehlungen auch die Richtlinien erwähnen, ohne allerdings die ein oder andere Vorgehensweise zu empfehlen oder zu präferieren.⁶⁸ Denn auf die rein unternehmerische Entscheidung, mit welchen Mitteln sich der Vorhabenträger der neuen Herausforderung stellt, darf die Genehmigungsbehörde aus Wettbewerbsgründen keinen Einfluss nehmen.

4. Unternehmenskommunikation als strategischer Erfolgsfaktor

Adressat der gesetzlichen Neuregelung in § 25 Abs. 3 VwVfG ist die Genehmigungsbehörde. Mit der Hinwirkung endet allerdings ihre wichtigste Aufgabe. Entscheidet sich ein Vorhabenträger nach Beratung zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, wird er dadurch zum „Herr des informellen Verfahrens“.⁶⁹ Seine Rolle ist es, diesen Prozess eigenverantwortlich durchzuführen.

Bei der Entscheidung befindet er sich in einem gewissen Dilemma. Verzichtet er trotz Beratung durch die Behörde auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, liegt der „schwarze Peter“ beim ihm, falls später der Vorwurf mangelnder Informationspolitik erhoben wird. Führt er frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch, ist er – und nicht die Behörde – für den gesamten Prozess und damit auch für das Gelingen verantwortlich.

Die Entscheidung im Sinne von Pro oder Contra dürfte maßgeblich davon abhängen, welchen Stellenwert Unternehmenskommunikation als strategischer Erfolgsfaktor im Unternehmen hat.⁷⁰ Die gesellschaftlichen Trends und die Ähnlichkeiten bei der Realisierung umweltrelevanter Projekte liefern deutliche Hinweise

darauf, dass Unternehmenskommunikation, die sich unter anderem zu früher Öffentlichkeitsbeteiligung und Stakeholder-Management bekennt, ein strategischer Erfolgsfaktor ist.⁷¹ Für diese Einschätzung sprechen folgende Erkenntnisse:

- Der Wunsch nach Akzeptanz und Partizipation ist in breiten Bevölkerungsschichten verankert
- Proteste gegen Kraftwerke, Windparks, Netzausbau etc. sind keine singulären Erscheinungen
- In der Öffentlichkeit herrscht ein tiefes Misstrauen gegenüber Antragstellern und Behörden
- Ein Großteil der Bevölkerung inklusive der Politik wünscht sich umfangreiche und kontinuierliche Informationen
- Das gilt gleichermaßen für Projekte und Betriebsstörungen/Störfälle
- Informationspolitik wird zunehmend als Bringschuld verstanden
- Meinungsbildung organisiert sich heute schneller, direkter und digitaler
- Proteste und Misstrauen werden durch die Medien beeinflusst.

Angesichts dieser Fakten ist die Frage, ob Unternehmenskommunikation überhaupt im Zusammenhang mit Projekten einen Stellenwert hat und ob sie eher defensiv oder aktiv praktiziert wird, sowohl für den Erfolg ambitionierter Neubauprojekte als auch für die Akzeptanz gewachsener Standorte und vor allem für den Umgang mit außergewöhnlichen Ereignissen (Betriebsstörungen, Störfälle) von herausragender Bedeutung.

Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind deshalb keine „weichen“ Themen, sondern „harte“ erfolgskritische Faktoren für Infrastruktur- und Industrieprojekte.⁷² Die Praxis zeigt auch deutlich, dass Unternehmenskommunikation mittlerweile viel stärker als in der Vergangenheit auch in den behördlichen Fokus gerückt ist.⁷³ Erfolgreich ist deshalb ein Zusammenwirken von Recht, Technik und Kommunikation auf beiden Seiten des Tisches: beim Vorhabenträger und bei der Genehmigungsbehörde.

Für dieses neue Lernfeld gibt es allerdings weder Blaupausen, noch Erfolgsgarantien, was unter anderem damit zusammenhängt, dass jedes Projekt in seinem jeweiligen gesellschaftlichen

63 Hervorhebung des Verfassers.

64 Siehe VDI 7000, 3.

65 Vgl. die Publikationen bei navos Public Dialogue Consultants GmbH, vgl. auch die Darstellung bei IKU GmbH (Fn. 11), 6–8; Zukunft durch Industrie e. V., Kommunikations-Leitfaden für Industrie- und Infrastrukturprojekte 2011, siehe auch die Handlungsempfehlungen bei Kalka/Schlubbers, Konzept einer Stakeholderkommunikation in Unternehmenskrisen am Beispiel von zivilgesellschaftlichen Bewegungen bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Forschungsbericht des Fachbereichs Wirtschaft der Fachhochschule Düsseldorf, 2014, 40.

66 Das Bild zeigt die überarbeitete Version einer Darstellung der navos GmbH (Fn. 65).

67 Siehe dazu VDI 7000, 92 ff. (Phase 4).

68 Zur Neutralitätspflicht siehe bereits Verf. (Fn. 9), wie hier Ziekow/Barth/Schütte/Ewen, Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende 2014, 16.

69 So auch Brennecke (Fn. 16), 331.

70 Siehe dazu auch Hitschfeld/Lachmann, Akzeptanz als strategischer Erfolgsfaktor, Friedrich-Ebert-Stiftung 2013, Hitschfeld/Ruhmer, Kommunikation von Bauprojekten, Bundesverband deutscher Pressesprecher 2013.

71 Vgl. Roland Berger, Eine Frage der Wahrnehmung. Wie Führungskräfte durch Perception Value Management in der Netz- und Mediengesellschaft reüssieren, 08/2015, ferner Deutsche Post AG, Erfolgsfaktor Stakeholder-Management, 2014,

72 So zutreffend die VDI 7001; zur praktischen Bedeutung der Akzeptanzkommunikation siehe auch Pust, Akzeptanzkommunikation für Energieprojekte, Frühjahrstagung der Deutsche Wissenschaftliche Gesellschaft für Erdöl, Erdgas und Kohle e. V. 2014,

73 Die Kommunikations- und Informationspolitik von Unternehmen führt regelmäßig zu Nachfragen bei Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden sowie bei Standortkommunen.

Umfeld stattfindet und dass die Faktoren, die zur Akzeptanzbeschaffung beitragen können, sehr vielschichtig und noch nicht abschließend geklärt sind.⁷⁴ Die Unsicherheiten und die Komplexität führen nicht selten dazu, dass der Stellenwert der Kommunikation ignoriert, mindestens aber unterschätzt wird. Kleinere und mittlere Unternehmen sind häufig überfordert.⁷⁵ Die Komplexität darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass durch die gesellschaftlichen Veränderungen die Anforderungen an die Projektkommunikation enorm gestiegen sind. Der Befund mag einem persönlich nicht gefallen, er gehört aber – neben technischen Lösungen und juristischer Expertise – zu den strategischen Erfolgsfaktoren bei der Realisierung von Projekten. Unternehmen kommen deshalb nicht umhin, Bürgerkommunikation und Bürgerbeteiligung strategisch, zeitlich und budgetär in die Projektplanung einzubeziehen.⁷⁶ Diese grundlegende Weichenstellung hat weitreichende Folgen. Denn sie führt zwangsläufig dazu, dass diejenigen, die technische Projekte managen, viel stärker als bisher und zusätzlich mit kommunikativen Herausforderungen konfrontiert werden. Sie müssen sich deshalb mit Disziplinen, Sichtweisen und Tools beschäftigen, die nicht zu ihrem erlernten Repertoire zählen. Auch müssen sie gegebenenfalls mit externen Beratern, die dieses Handwerk verstehen, interdisziplinär zusammenarbeiten.

Das alles gelingt nur dann, wenn frühe Öffentlichkeitsbeteiligung professionell in das Projektmanagement integriert wird und die handelnden Personen auf diese Aufgabe vorbereitet werden. Projekte, die in die vorstehenden Rahmenbedingungen eingebettet sind, erfordern ergänzende Instrumente und bei Vorhabenträgern Manager, die weit mehr als die Fähigkeit mitbringen, Anlagentechnik zu beschreiben und auf die zahlreichen Rechtsfragen des Umweltrechts eine Antwort geben zu können. Wer aus unternehmensstrategischer Sicht nicht bereit ist, in dieses Feld zu investieren, darf sich später nicht über verzögerte oder gar gescheiterte Projekte beklagen.

Ob allerdings das vorhabenträgerzentrierte Beteiligungsmodell, das der gesetzlichen Regelung und den VDI-Richtlinien zugrunde liegt, die ihm zugedachte Konfliktlösungsfunktion dauerhaft erfüllen kann und ob die Prämissen des Modells überhaupt zutreffend sind, ist zu hinterfragen und bedarf der vertieften Betrachtung.

Ein nicht unerheblicher Teil an Zeit- und Kostenüberschreitungen ist bei Großvorhaben auf defizitäres Management und die Komplexität der Projekte zurückzuführen.⁷⁷ Dieser Umstand wird durch Fokussierung auf vorhabenträgerzentrierte Beteiligungsmodelle ausgeblendet. Wie hoch der Verzögerungsanteil durch Proteste tatsächlich ist, weiß niemand. Auch weiß bislang niemand, ob die Verfahren durch frühe Öffentlichkeitsbeteiligung tatsächlich besser oder schneller abgewickelt werden. In der Partizipationsforschung wird seit 10 Jahren eine Evaluationslücke konstatiert.⁷⁸ Von daher besteht die Gefahr, die Wirkungen von Bürgerbeteiligung zu überschätzen. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es zielführender, die Wirklichkeit verlässlich zur Kenntnis zu bringen und Erwartungen und die Zielerreichung durch eine systematische Evaluation genauer zu überprüfen, um sie eventuell beim nächsten Mal zu korrigieren.⁷⁹

Auch ist die häufig anzutreffende Meinung, die Mehrheit der Bevölkerung sei industrie-feindlich, zu undifferenziert.⁸⁰ Zahlenmäßig hohe Einwendungen sind kein Zeichen für mehrheitlichen Protest, da diese über vorformulierte Listen oder einen im Internet verfügbaren „Einwendungsgenerator“ ohne großen Aufwand erzeugt werden können.⁸¹ In vielen Fällen hält sich der legitime Protest sehr in Grenzen. 267 Einwendungen gegen den Neubau der umstrittenen Leverkusener Rheinbrücke⁸² oder 59 Einwen-

dungen gegen eine umstrittene Chemieanlage⁸³ sind jedenfalls kein Zeichen für mehrheitlichen gesellschaftlichen Protest. Die Beispiele lassen sich beliebig ergänzen. In der Praxis verlaufen Erörterungstermine wesentlich unspektakulärer, als immer wieder behauptet wird. Dort entlädt sich jedenfalls kein mehrheitlicher, sondern überwiegend organisierter (Minderheits-)Protest. Der Diskussionsverlauf ist durchweg sachlich und konstruktiv. Viele Bürgerinnen und Bürger sind eher unentschlossen, gelegentlich unsicher und manchmal mit der Beurteilung der Vorhaben schlichtweg überfordert.

Ungeachtet dessen wurden im Zuge der Konflikte um spektakuläre Vorhaben ohne empirische Grundlagen bewährte gesetzliche Regelungen kurzerhand als nicht mehr zeitgemäß eingestuft und die Probleme in die informelle und damit auch unverbindliche Phase verlagert.⁸⁴ Ob sich gesellschaftliche Konflikte, die ihren Ursprung in industriepolitischen Grundsatzentscheidungen haben, überhaupt durch Verlagerung in die Verantwortung von Vorhabenträgern entschärfen lassen, ist offen. Auffällig ist in diesem Kontext, dass mittlerweile die zahlreichen Dialogangebote von organisierten Kritikern als Versuch angesehen werden, Proteste zu kanalisieren und Bürgerinitiativen zu spalten. Das Beteiligungsmodell wird als neue Herrschaftsstrategie angesehen, die sich sanfter Methodik bediene und einlade, statt auszugrenzen.⁸⁵ Es wird deshalb zunehmend vor der „Mittmachfalle“ gewarnt.⁸⁶ Der dahinterstehende politische Konflikt um das „uneingelöste Versprechen der Deliberation“⁸⁷ ist durch die in § 25 Abs. 3 VwVfG getroffene Regelung nicht lösbar und überfordert den Vorhabenträger.

74 Informativ Franke/Kubenz, Großprojekte in der Sackgasse, Expertenforum der Hanns-Seidel-Stiftung, 10/2014.

75 Zur Rolle der KMU vgl. auch Pfeiffer, Klein- und Mittelständige Unternehmen auf dem Weg in eine chancengleiche Bürgerbeteiligung, Netzwerk Bürgerbeteiligung 2015, siehe auch Wirtschaftskammer Österreich, Die Kommunikation bei Bauprojekten, „auch bei kleinen und mittleren Projekten zunehmend Widerstand“.

76 Siehe auch DialogGesellschaft, Smarte Partizipation?! Warum es noch kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog gibt, Januar 2015.

77 Vgl. dazu Haverkamp, ZSE 2015, 75 ff.; differenziert auch die Stellungnahme zur Auswahl und Abwicklung von Großprojekten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur vom Mai 2014.

78 Vgl. Kubicek, Transparenz beim Netzausbau, Wissenschaftsdialog 2013, 10, siehe auch Walk, Partizipationsforschung und Partizipationsverfahren in der sozialwissenschaftlichen Klimaforschung, TU Berlin.

79 So zutreffend Kubicek (Fn. 14); siehe auch Schink (Fn. 9), § 25 VwVfG, Rn. 123 „Wunderdinge nicht zu erwarten“; vgl. auch den Zwischenbericht des Arbeitskreises 1 der Innenministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder „Bürgerbeteiligung im Planungsrecht“ vom 6.10.2015.

80 Vgl. auch Schönauer, Sind die Deutschen industrie-feindlich? Die gesellschaftliche Akzeptanz von industriellen Großprojekten, Vortrag bei der Tagung Perspektiven auf Deutschland 2013.

81 Zum Einwendungsgenerator siehe z. B. <http://www.muthilden.de/Einwendung-B-Plan/B-Plan-einwendung.html>; <http://b73-ausbau.jimdo.com/einwendungsgenerator/>; zu vorformulierten Einwendungen siehe http://www.greenpeace-aachen.de/u_liste_datteln.pdf; <http://www.berel-am-ries.de/seiten/Chronik/380%20KV%20Trasse/20131023%20Einwendung%20Muster%20Planfeststellung%20.pdf>; <http://www.bad-schwartau.de/Quicknavigation/Startseite/Mustereinwendung-nest-Handreichung-f%C3%BCr-das-Plan%C3%A4nderungsverfahren-FBQ-Tunnelbauwerk-.php?object=tx%2327.13&ModID=7&FID=2327.6956.1&NavID=2327.16>.

82 Vgl. <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/leverkusen/300-einwendungen-gegen-a1-brueckenplanung-aid-1.5890745>; <http://www1.wdr.de/nachrichten/thailand/leverkusener-bruecke-bau-verzoegert-sich100.html>.

83 Siehe dazu <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/dormagen/60-einwaende-gegen-tdi-anlage-aid-1.1341512>; zu dem Projekt siehe auch <http://www.cbgnetwork.org/3962.html>.

84 Vgl. auch Gärditz (Fn. 14), 31 „Großprojekte zum Seismographen einer gesellschaftlichen Gesamtverfasstheit hochstilisiert“.

85 Vgl. nur Wilk in: Wenn Konzerne den Protest managen. Dokumentation der Tagung vom 26.9.2015 von Robin Wood, Linke Medienakademie, LobbyControl und klimaretter.info, 14.

86 Vgl. nur Wagner, Die Mitmachfalle, Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, 2013; ders. Strategische Dialogbereitschaft, Zeitschrift Marxistische Erneuerung 2012, BUND, Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitmachfalle, 11.7.2015.

87 So Gobert, (Fn. 15).

Bemerkenswert ist schließlich die starke Orientierung der meisten Beteiligungsangebote an den Bedürfnissen der Kritiker, obwohl diese gesamtgesellschaftlich immer in der Minderheit sind. Durch die starke Fokussierung auf Kritiker und auf spektakuläre Einzelprojekte wird die Frage, mit welchen Instrumenten gesamtgesellschaftliche Akzeptanz erzeugt wird, weitgehend ausgeblendet. Das gilt sowohl für die Regelung in § 25 Abs. 3 VwVfG als auch die VDI-Richtlinien, erklärt sich aber aus der Entstehungsgeschichte, da es immer (nur) um den Versuch ging, eine Antwort auf Proteste gegen Einzelvorhaben zu finden.⁸⁸

Es bedarf deshalb ergänzender Anstrengungen, die über die Bemühungen des Vorhabenträgers zur Erreichung von reiner Projektakzeptanz hinausgehen müssen.⁸⁹ Transparenz, Offenheit, Dialogfähigkeit und angemessener Umgang mit Kritikern ist wichtig, hilfreich und zeitgemäß. Mindestens genauso wichtig ist es aber, die unentschiedene Mehrheit der Bevölkerung zu aktivieren.⁹⁰ Strategisch geht es um den Grundkonsens „Industrie-Bürgerschaft“ und um die Meinungsführerschaft bei bedeutsamen Projekten.⁹¹ Die Erzeugung oder Aktivierung von Basisakzeptanz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der Vorhabenträger durch strategische Konzepte und kontinuierliche Bemühungen ihren Beitrag leisten sollten. Es sind aber auch andere gefordert.

5. Evaluation

Ob es mit behördlicher Hinwirkung und dem Einsatz der VDI-Richtlinien gelingt, für umstrittene Projekte mehr Akzeptanz zu erzielen und eine beschleunigte Zulassung zu erreichen, ist nicht abschätzbar. Verlässliche empirische Evaluationen gibt es bislang kaum. Das betrifft sowohl den Beteiligungsprozess als auch den Einsatz einzelner Tools. Es gibt einige „Best-Practice-Beispiele“ und daraus abgeleitete Empfehlungen, allerdings kaum Dokumentationen und Bewertungen.⁹² Bereits an anderer Stelle wurde kritisch angemerkt, dass adäquate Formen der Wirkungsmessung der stark kommunikativ ausgerichteten Methoden fehlen bzw. in den Kinderschuhen stecken. Die Reflexion erschöpft sich bislang mehr in „gefühlten“ Effekten. Gesichert scheint allenfalls die Erkenntnis, dass Beteiligung einen breiten Kommunikationsmix unter Einbeziehung der neuen Medien erfordert und eine Art Qualitätsrahmen haben sollte. Hierzu gibt es mittlerweile zwar mehr Vorschläge und Handreichungen, aber letztlich wenig Belastbares.⁹³

Dieser Befund ist unbefriedigend, da der Nutzen informeller Beteiligungsverfahren einschließlich der hierbei zu beachtenden Standards und die Verzahnung zwischen informellen und formellen Verfahren ohne gesicherte Daten nicht beurteilt werden kann.⁹⁴ Vor diesem Problem stehen nicht nur Zulassungsbehörden und Vorhabenträger, sondern auch der Gesetzgeber, falls die Diskussion über eine Anpassung des neuen Instruments wieder aufflackern sollte.⁹⁵ So lässt sich die Frage einer verbindlichen Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für bestimmte Vorhaben ohne Daten kaum seriös beantworten. Ungeachtet rechtlicher Bedenken hätte die verbindliche Einführung schlichtweg den Effekt, dass die Pflicht zur Hinwirkung entfällt. Ob der Zwang zur Kommunikation im informellen Raum dann tatsächlich mehr bewirkt, als die bislang praktizierte Hinwirkung, ist reine Spekulation. Andere Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften werden die Unberechenbarkeit von Bürgern und Politikern vermutlich nicht verändern.⁹⁶ Auch die Überlegung, die Kontrolle und Verantwortung des Vorhabenträgers für Bürgerbeteiligung zukünftig entweder an die Zulassungsbehörden abzugeben oder mit neutralen zivilgesellschaftlichen Gruppen zu teilen⁹⁷, setzt mehr Kenntnisse voraus. Und nicht zuletzt ist standort- oder projektbezogene Kommunikation ohne Budget nicht leistbar. Unter-

nehmen werden in dieses Feld deshalb nur dann kontinuierlich investieren, wenn sie vom Erfolg überzeugt sind.

Aus den vorstehenden Gründen ist es deshalb dringend erforderlich, bundesweit Projekte zu evaluieren.⁹⁸ Klärungsbedarf besteht u. a. hinsichtlich der Frage, ob mehr Information überhaupt die Akzeptanz erhöht und ob mehr Partizipation erfolgreich ist.⁹⁹ Auch die Vorteile und Nutzen sowie Grenzen und Risiken von Öffentlichkeitsbeteiligung sollten detaillierter analysiert werden. Ähnliches gilt für praxisorientierte, effiziente und effektive sowie standardisierte Vorgehensweisen.

Zur Unterstützung kann als praktische Hilfestellung auf einen Fragebogen zurückgegriffen werden, der von einer Arbeitsgruppe der Bezirksregierungen in NRW mit Unterstützung der Servicestelle für Beteiligung NRW erstellt wurde.¹⁰⁰ Dadurch kann mit vertretbarem Aufwand relativ schnell ein bundesweiter Datenpool aufgebaut werden, der zumindest eine bessere Abschätzung erlaubt. Das ersetzt natürlich keine wissenschaftliche Begleitforschung, die parallel zu ausgewählten Projekten betrieben werden sollte. Der Fragebogen beinhaltet folgende Kernelemente.

Welcher Gruppe ordnen Sie sich zu?

- ☐ Vorhabenträger
- ☐ Bürger
- ☐ Bürgerinitiative

Welcher Kategorie lässt sich das betreffende Vorhaben zuordnen?

- ☐ Industrieprojekt (z. B. Kraftwerk, Abfallanlage, Papierverarbeitung)
- ☐ Infrastrukturvorhaben (z. B. Straßenbau, Energieleitung, Hochwasserschutz, Renaturierung)

⁸⁸ Vgl. die Einleitung der VDI 7000, 2 ff.; zu § 25 Abs. 3 VwVfG siehe die Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/9666, 13; wortgleich LT-Drucks. (NRW) 16/5230, 2.

⁸⁹ Siehe dazu die Aktivitäten des Chempark-Betreibers Currenta in NRW, Akzeptanzbericht, Januar 2016, ferner Seegers, Wie misst man Akzeptanz?, Erfahrungsbericht Kommunikationskongress 2016.

⁹⁰ Wie hier Niedersächsischer Industrie und Handelskammertag, Publikation 18.7.2012, S. 3 „schweigende Mehrheit der Befürworter aktivieren“; instruktiv auch Wulforth/Renkamp/Schönfelder, Neue Wege bei der Bürgerbeteiligung zu Straßenbauvorhaben – das Praxisbeispiel Ortsumgehung Waren (Müritzt), Fachbeitrag.

⁹¹ Vgl. dazu Ningelgen (Fn. 58), 19; zur Bedeutung der Meinungsführerschaft siehe auch DialogGesellschaft, Smarte Partizipation? Erfolgsmodelle für Dialog und Beteiligung, Oktober 2015.

⁹² Die Projekte werden meist aus der Retrospektive betrachtet; intensiv und aufschlussreich Kubicek, Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren, im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung 2014.

⁹³ Vgl. dazu Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung mit zahlreichen Nachweisen, Netzwerk Bürgerbeteiligung, Brennecke (Fn. 16, 336) sieht in der VDI 7000 einen akzeptierten Qualitätsstandard; siehe auch Kalka/Schlabbbers (Fn. 65), 40 mit deutlichen Bezügen zur VDI 7000; zum Debattestand der Bürgerbeteiligung siehe auch RWE Stiftung, Akzeptanz, Partizipation und Bürgerbeteiligung 2015 mit zahlreichen weiterführenden Hinweisen.

⁹⁴ Zusätzliche Erkenntnisse kann ein laufendes Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zu „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“ liefern.

⁹⁵ Vgl. dazu Schink, EurUP 2014, 112, 117 m.w.N.; Stellungnahme des Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein e. V. vom 24.4.2014.

⁹⁶ Zutreffend Ningelgen (Fn. 88), 19.

⁹⁷ So der Vorschlag im Working-Paper Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen, Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), 2016, 19.

⁹⁸ Vgl. auch vgl. Kubicek, Transparenz beim Netzausbau, Partizipation vs. Kommunikation, Wissenschaftsdialog BNetzA meets science, Juni 2013; Hammerl, Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, Resources-Institut für Wasser, Energie und Nachhaltigkeit, Graz, 2011.

⁹⁹ Vgl. auch Walk, Partizipation: wie könnte die Einbindung der Betroffenen in solchen Großprojekten gestaltet werden? Sicht aus der Wissenschaft, Inter 3 Institut für Ressourcenmanagement.

¹⁰⁰ Vgl. <http://www.brd.nrw.de/umweltschutz/pdf/Leitfaden-fruehe-OeB.pdf>; zur Arbeit der Servicestelle siehe <https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/service-stelle/>.

Wie hoch war der Konfliktgrad des Vorhabens vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung?

- ☐ Sehr hoch
- ☐ Hoch
- ☐ Mittel
- ☐ Gering
- ☐ Sehr gering

Wer hat die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung angestoßen?

- ☐ Bürger
- ☐ Bürgerinitiative
- ☐ Behörde
- ☐ Vorhabenträger

Wenn eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat, zu welchem Zeitpunkt?

- ☐ Projektidee
- ☐ Grundsatzentscheidung
- ☐ Planungsphase

Wenn die Öffentlichkeit in einer späteren Phase eingebunden wurde, zu welchem Zeitpunkt?

- ☐ Bei der Antragstellung
- ☐ Während des Planfeststellungs-/Genehmigungsverfahrens
- ☐ Umsetzung

Wer steuerte/koordinierte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung?

Wurde eine neutrale Instanz/Moderation herangezogen?

Was war aus Ihrer Sicht das vorrangige Ziel der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung?

- ☐ Information
- ☐ Anhörung von Betroffenen
- ☐ Aktive Beteiligung

Welche Maßnahmen der Bürgerbeteiligung wurden umgesetzt?

- ☐ Runder Tisch/Bürgerversammlung
- ☐ Ortsbegehungen
- ☐ Anhörungen von Expertinnen und Experten

Welche Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit wurden eingesetzt?

- ☐ Projektwebsite
- ☐ Newsletter
- ☐ Presse- und Medienarbeit
- ☐ Social Media

Wenn Sie der Initiator sind/waren: warum wurden diese eingesetzt?

Wenn Sie Teilnehmer waren: wie bewerten Sie die Maßnahmen?

Wie bewerten Sie die Beteiligung an den angebotenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung?

- ☐ Sehr hoch
- ☐ Hoch
- ☐ Mittel
- ☐ Gering
- ☐ Sehr gering

Konnte im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein gemeinsames Ergebnis erzielt werden?

Bestand Klarheit über den Umgang mit und die Kommunikation der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses?

Wie hoch schätzen Sie den Konfliktgrad des Vorhabens nach Abschluss der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein?

Wie bewerten Sie den Beteiligungsprozess insgesamt?

6. Zusammenfassung

Akzeptanzbeschaffung ist eine sehr ambitionierte und für alle Projektbeteiligten weitgehend ungewohnte Aufgabe. Auch wenn verbindliche Regeln fehlen, führt an ihr kein Weg vorbei. Akzeptanzbeschaffung ist allerdings nach geltendem Recht keine behördliche Aufgabe. Gleichwohl müssen Genehmigungsbehörden im Rahmen der gesetzlichen Regelung als wichtige Initiatoren tätig werden.

Um zukünftig Projekte erfolgreich und innerhalb vertretbarer Zeiträume zu realisieren, ist eine strategische Grundsatzentscheidung der Unternehmensleitung zur Kommunikation notwendig. Erst danach ist über die Zusammensetzung von Projektteams, Ressourcen, externe Unterstützung und die Vorbereitung auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu entscheiden. Unternehmen mit einer grundsätzlich eher defensiven Kommunikationsstrategie wirken wenig glaubwürdig, wenn sie aus Anlass einzelner Projekte im Rahmen früher Öffentlichkeitsbeteiligung überraschend ihre Strategie ändern. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist deshalb nur ein Teilaspekt der Unternehmenskommunikation und baut auf ihr auf. Das planvolle Zusammenwirken von Ingenieuren, Juristen und Kommunikationsexperten im Rahmen des Projektmanagements ist erfolgversprechend, aber kein Allheilmittel. Allen Beteiligten muss bewusst sein, dass die Einbindung der Bürger keine Garantie dafür bietet, dass sie das Projekt billigen. Es gibt aber gute Chancen für mehrheitliche Akzeptanz von Projekten, wenn es gelingt, die Projektbefürworter stärker als bisher zu aktivieren.

Für die konkrete projektbezogene Umsetzung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liefern die VDI-Richtlinien wichtige Hinweise, ohne dass sie allerdings als verbindliche Konkretisierungen im Rechtssinne zu qualifizieren sind. Darüber hinaus gibt es auf dem Markt inzwischen zahlreiche sonstige Hilfsmittel, auf die zur Orientierung zurückgegriffen werden kann. Um zukünftig eine bessere Entscheidungsbasis zu haben, ist eine bundesweite Evaluation der Beteiligungspraxis nach einem standardisierten Fragebogen sowie ein Ausbau der wissenschaftlichen Begleitforschung unverzichtbar. Die Ergebnisse können auch für die Diskussion fruchtbar gemacht werden, ob Projektakzeptanz ohne Basisakzeptanz überhaupt erreichbar ist.