

# Kommunikation als Bestandteil des Genehmigungsmanagements für Neubau- und Pilotprojekte

Joachim Schwab

1.	Einleitung .....	33
2.	Randbedingungen von Zulassungsverfahren .....	34
3.	Unternehmen unter 360-Grad-Beobachtung.....	35
4.	Rollenverständnis der Beteiligten .....	37
5.	Anforderungen an die Projektkommunikation .....	37
6.	Projektakzeptanz versus Basisakzeptanz .....	39
7.	Beschleunigung durch Entfesselungsoffensiven und Pilotprojekte .....	39
8.	Zusammenfassung.....	40

## 1. Einleitung

Schnelle und rechtssichere Genehmigungsverfahren sind für viele Bereiche der Wirtschaft von allergrößter Bedeutung. Deutschland benötigt als hochindustrialisiertes Land eine gute Infrastruktur. Dazu gehören u. a. die Sektoren Verkehr, Abfallentsorgung, Energieerzeugung und Wasserwirtschaft. Benötigt werden aber auch Genehmigungen für die zahlreichen genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), wie beispielsweise Chemieanlagen und vieles mehr.

Langwierige Genehmigungsverfahren und die Unberechenbarkeit ihres Ausgangs erschweren Investitionsentscheidungen in Deutschland. Die Dauer von Genehmigungsverfahren sowie der Umfang und Inhalt der vorzulegenden Unterlagen nimmt stetig zu, während sich gleichzeitig die Personalsituation in den Genehmigungs- und Fachbehörden verschlechtert. Die Klagebereitschaft gegen Projekte steigt ebenso wie die Möglichkeiten, solche Klagen erfolgreich durchzuführen. Das gilt insbesondere für umstrittene Anlagentypen oder besonders flächenintensive und potenziell umweltbeeinträchtigende Projekte.

Gleichzeitig steht Deutschland vor gravierenden Herausforderungen. Dazu gehören vor allem die Bewältigung der immensen Auswirkungen der Corona-Krise, aber beispielsweise auch die Organisation des Strukturwandels in den Braunkohlerevieren und die Kompensation des damit verbundenen Wegfalls an Wertschöpfung. In dieser Situation sind schnelle und rechtssichere Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren nicht nur für nationale, sondern auch für ausländische Investoren unverzichtbar. Das gilt gleichermaßen für die Reaktivierung der Wirtschaft nach dem *Lockdown* wie auch für die vom Strukturwandel betroffenen Gebiete.

Ansatzpunkte für eine beschleunigte Abwicklung von Zulassungsverfahren werden bereits seit 1990 diskutiert. Ein durchschlagender Erfolg fehlt bislang.

Die Digitalisierung von Genehmigungsverfahren steckt noch in den Kinderschuhen und es gibt nur wenige praktische *Gehversuche* zur Identifikation von Beschleunigungspotenzialen im Rahmen sogenannter *Pilotprojekte*.

Im Folgenden wird der Stellwert der Kommunikation als eine der relevanten und bislang wenig betrachteten Stellschrauben im Genehmigungsprozess beleuchtet.

## 2. Randbedingungen von Zulassungsverfahren

Im Gegensatz zu früher lassen sich die eingangs dargelegten Herausforderungen nicht mehr ausschließlich mit rechtlicher und technischer Expertise lösen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten und industriellen Großvorhaben werden heute stärker als früher die unterschiedlichen Kulturen und Rahmenbedingungen sichtbar, in die solche Projekte eingebettet sind. Auf der einen Seite gibt es die Verwaltungskultur mit ihren verschiedenen Fachbereichen, bindenden verwaltungs- und umweltrechtlichen Vorgaben und mehr oder weniger feststehenden Ressourcen und auf der anderen Seite existiert 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 erwartet. Hinzu kommen der berechnete Anspruch von Unternehmen an eine prioritäre, schnelle, aber zugleich rechtssichere Bearbeitung durch die Verwaltung sowie eine auf mehreren Ebenen agierende politische Kultur.

Beschleunigung, Rechtssicherheit und Partizipation sind höchst unterschiedliche Ansprüche an einen Genehmigungsprozess. Sie gleichzeitig erfüllen zu wollen, gleicht der Quadratur des Kreises. Für diese Gemengelage gibt es naturgemäß keine Patentrezepte. Es kann deshalb nur darum gehen, zukünftige Verfahren möglichst zu optimieren und zeitverzögernde *Stolpersteine* zu vermeiden. Neben technischen und rechtlichen Fragestellungen erweist sich mangelnde oder ungesteuerte Projektkommunikation fast immer als zeitverzögernder Faktor. Die Komplexität der modernen Gesellschaft führt dazu, dass die Dynamik einer öffentlichen Debatte nicht präzise vorherzusagen oder zu kontrollieren ist. Dadurch ist die Wirkung von anderer, besserer oder intensiverer Kommunikation als Instrument begrenzt. Ungeachtet dessen findet aber Kommunikation aus Anlass von Projekten immer auf vielfältige Weise und auf mehreren Ebenen statt. Allein dadurch kann gute oder schlechte Kommunikation erheblichen Einfluss

auf Zeitdauer und Akzeptanz von Industrie- und Infrastrukturprojekten haben. Unternehmen müssen deshalb ein hohes strategisches Eigeninteresse daran haben, auf den Verlauf der Kommunikation und damit auch auf die Realisierung des Projekts Einfluss nehmen zu können. Kommunikation sollte deshalb frühzeitig in die Architektur des Genehmigungsmanagements eingeplant werden.

### 3. Unternehmen unter 360-Grad-Beobachtung

Kommunikation als integrierter Bestandteil des Genehmigungsmanagements setzt zunächst voraus, dass sich die Beteiligten darüber bewusst sind, dass sie unter 360-Grad-Beobachtung stehen. Die Auslöser der 360-Grad-Beobachtung sind zwar vielseitig, es sind aber immer ähnliche Ereignisse, die zu kommunikativen Verwerfungen führen können (Abbildung 1).

- 
- *neue Projekte, die unabhängig von der Größe eine reale/emotionale Betroffenheit auslösen können*
  - *Betriebsstörungen, die eine reale/emotionale Betroffenheit erzeugen können*
  - *eine Anhäufung von Auffälligkeiten*
  - *echte und unechte Störfälle*
  - *illegales/kollusives Handeln*
  - *Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren*
  - *Arbeitsunfälle mit schweren/tödlichen Folgen*
  - *behördliche Aktivitäten*

Abb. 1: Auslöser der 360-Grad-Beobachtung

Diese Erkenntnis ist für die kommunikative Bewältigung von Ereignissen wie z. B. Bunkerbränden in Müllverbrennungsanlagen, Rohrleitungsschäden in Unternehmen oder Störfällen von elementarer Bedeutung. Es ist nicht selten eine falsche oder verspätete Kommunikation, die Einfluss auf die Reputation und damit auch auf die öffentliche Akzeptanz eines Unternehmens hat. Sie hat aber auch erheblichen Einfluss auf neue Projekte. In der Praxis ist zu beobachten, dass Antragstellern dieser Umstand oftmals entweder nicht bewusst ist oder dass er zu spät erkannt wird. Beides kann zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Projektrealisierung führen. Die 360-Grad-Beobachtung ist mit zahlreichen Facetten verbunden, die in Abbildung 2 beispielhaft aufgelistet sind.

- 
- *Unternehmen werden von ihrem Umfeld regelmäßig beobachtet*
  - *die Beobachtung wird öffentlich kommuniziert*
  - *zum Umfeld gehören Aufsichtsbehörden, Bürgerinnen und Bürger, Initiativen, Medien, die Politik, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*
  - *dieses „Früherkennungspotenzial“ reagiert vor allem, wenn es betroffen ist, sich betroffen fühlt oder wenn die (öffentliche) Reaktion zur Rolle gehört*
  - *daraus resultieren deutlich gestiegene Anforderungen an Unternehmen in punkto Vorbereitung, Transparenz und Kommunikation*
  - *erwartet wird ein Kommunikationsverhalten, das alle Medienkanäle bedient*

Abb. 2: Facetten der 360-Grad-Beobachtung

In einem ersten Schritt ist es deshalb wichtig, im Projektteam zunächst ein grundsätzliches Bewusstsein dafür zu schaffen, dass mit solchen Einflussfaktoren gerechnet werden muss. Um angemessen reagieren zu können, ist es notwendig, antizipierend zu überlegen, wer wann wie reagiert. Dazu gehört auch die Festlegung, welche Person aus dem Projektteam für eine solche Aufgabe geeignet ist. Auslöser der 360-Grad-Beobachtung sind, wie die Abbildung 1 zeigt, nicht immer reale und damit technisch oder naturwissenschaftlich erklärbare, sondern oftmals emotionale Betroffenheiten. Gerade diese Betroffenheitslage macht es den Projektbeteiligten häufig schwer, Überzeugungsarbeit zu leisten. Hierbei wird bisweilen übersehen, dass eine Seite rational argumentiert, während sich die andere Seite nicht verstanden fühlt. Neben rechtlichen und fachlichen Argumenten, die in der Diskussion unverzichtbar sind, sollte deshalb auch Raum für einen angemessenen Umgang mit subjektiver Betroffenheit bestehen.

Wichtig ist beispielsweise auch die Erkenntnis, dass an der Kommunikation über ein Projekt fast immer unterschiedliche Partner mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind (Abbildung 3), die teilweise von unterschiedlichen Ebenen aus agieren.

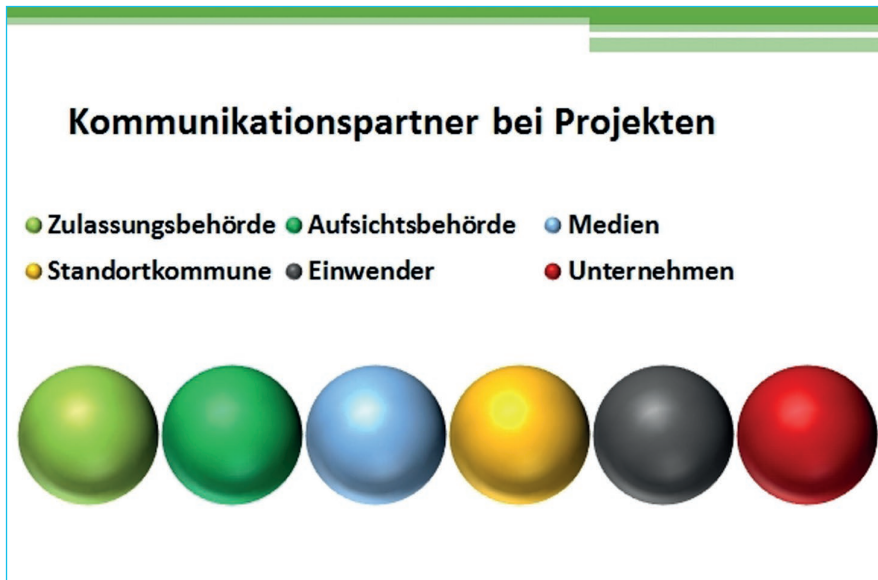


Abb. 3: Kommunikationspartner bei Projekten

Mangelnde Kenntnis der internen Abläufe bei den handelnden Beteiligten und deren jeweiliger Rolle können die erfolgreiche Umsetzung neuer Projekte zeitlich behindern. Behörden, Betreiber, Medien und Politik arbeiten in unterschiedlichen Organisationszusammenhängen, haben unterschiedliche Rollen und kommunizieren deshalb auch unterschiedlich. Die Standortkommune steht nicht zwangsläufig immer auf Seiten des Investors, die Zulassungsbehörde steht unter der Aufsicht eines Ministeriums, auf der kommunal- und landespolitischen

Ebene gibt es legitime Rückfragen und die Medien erweisen sich in den seltensten Fällen als Fürsprecher für umstrittene Projekte. Kommunalpolitische Wahlkämpfe können die Bauleitplanung tangieren, Projekte mit überregionalem Bezug zu Anfragen im Landtag führen und Presseanfragen an Genehmigungsbehörden sind intern in der Regel von denjenigen inhaltlich zu bearbeiten, die gleichzeitig für die Abwicklung des Verfahrens zuständig sind.

Das Agieren der Beteiligten innerhalb dieser Strukturen ist legitim, gehört zur Gesellschaft, kostet aber oft schlichtweg Zeit. Wer sich auf diese Situation nicht angemessen vorbereitet, darf sich anschließend nicht über Zeitverzögerungen oder fehlende Randbedingungen beklagen.

## 4. Rollenverständnis der Beteiligten

Empfehlenswert ist auch eine frühzeitige Klärung der jeweiligen Rolle der Projektbeteiligten. Das zahlt sich spätestens bei öffentlichen Konflikten aus, da die Erwartung an die Kommunikation des Antragstellers eine andere ist als an die einer Zulassungsbehörde. Die Rolle des Antragstellers oder Investors versteht sich von selbst. Er will sein Projekt realisieren und trägt die Verantwortung für Kommunikation, Präsentation und Verteidigung gegenüber Angriffen. Die Zulassungsbehörde hat eine differenzierte Rolle einzunehmen, wie die Abbildung 4 zeigt.

- *sie gewährleistet schnelle und rechtssichere Genehmigungsverfahren*
- *sie ist grundsätzlich neutrale Instanz*
- *da Genehmigungsverfahren starke wirtschaftspolitische Bezüge haben, besteht ein gemeinsames Interesse der Beteiligten am Erfolg*
- *Neutralität und ein Austausch über den „Genehmigungsfahrplan“ sind deshalb kein Widerspruch*
- *Anregungen zur Kommunikation sollten ebenso selbstverständlich sein, wie der Austausch über technische und rechtliche Fragen*

Abb. 4: Rolle der Zulassungsbehörde

Natürlich kann und darf eine Zulassungsbehörde vor Abschluss der inhaltlichen Prüfungen im Genehmigungsverfahren keine einseitige Position vertreten. Entgegen häufig anzutreffender Meinung verbietet das Neutralitätsgebot allerdings keine Gespräche zwischen Antragstellern und Behörden über die Kommunikation des Projektes. Gerade weil behördliche Entscheidungen von erheblicher wirtschaftlicher Tragweite sind, sollten Behörden und Antragsteller ein gemeinsames Interesse an einer geordneten Kommunikation haben, die sich an der jeweiligen Rolle orientiert.

## 5. Anforderungen an die Projektkommunikation

Viele Beispiele aus der Praxis zeigen, dass neben technischer und rechtlicher Expertise, die in Deutschland hervorragend vertreten ist, Projekte in ihrem Verlauf oftmals in eine kommunikative Schieflage geraten. Trotz vieler technischer und

standortbezogener Unterschiede gibt es gleichwohl einige Gemeinsamkeiten, die – vereinfacht dargestellt – immer wieder auffallen und die teilweise im Kontext der 360-Grad-Beobachtung bereits erwähnt wurden. Dazu zählen u. a. die in Abbildung 5 aufgeführten Aspekte.

- *mit schlechter Kommunikation werden Unternehmen scheitern, auch wenn sie gute Absichten verfolgen*
- *die richtige Kommunikation hat einen extrem hohen Stellenwert*
- *bei öffentlichen Debatten spielen Transparenz, emotionale Betroffenheit und Vertrauen eine entscheidende Rolle*
- *es wird erwartet, dass jeder Player seiner Rolle gerecht wird*
- *das gilt gleichermaßen für Behörden, Betreiber und die Medien*
- *es wird oft personalisiert, spekuliert und dramatisiert*
- *starke Bilder unterstreichen die Botschaft*
- *einfache Nachrichten sind besser zu kommunizieren als komplexe Themen*
- *schlechte Nachrichten finden mehr Gehör als gute*
- *erregende und sensationelle Sachverhalte haben oft Priorität*
- *es wird auf allen Kanälen kommuniziert*

Abb. 5: Anforderungen an die Projektkommunikation

Alle Aspekte beleuchten das zu lösende Problem aus unterschiedlichen Perspektiven. Ein Teil betrifft unmittelbar das Unternehmen, wie beispielsweise die Kommunikationsstrategie. Andere Aspekte verdeutlichen z. B. die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit oder werfen einen Blick auf die Arbeitsweise der Medien. Viele der dargestellten Punkte werden immer wieder kritisiert. Das betrifft das Agieren von Einwendern, Bürgerinitiativen oder die mediale Berichterstattung. Hierbei wird häufig übersehen, dass jeder Beteiligte aus seiner jeweiligen Perspektive seine Rolle einnimmt und hierbei versucht, legitime Interessen durchzusetzen. Das ist zugegebenermaßen oft anstrengend, gehört aber zu den Randbedingungen von Zulassungsverfahren. Will man sich dem nicht *schicksalhaft* ergeben, sondern die Herausforderung annehmen, muss man sich frühzeitig wappnen. Aus Platzgründen zeigt die Übersicht in Abbildung 6 nur einige Aspekte für den entsprechenden Themenspeicher.

- *Readiness (Vorbereitung)*
- *Schnelligkeit (Reaktionszeit des Unternehmens)*
- *Empathie (Ängste und Sorgen ernst nehmen, Lösungen anbieten)*
- *Kontinuität und Transparenz (laufende und offene Informationen zum Status)*
- *Interdisziplinarität (organisierte Zusammenarbeit von unterschiedlichen Experten unter Zeitdruck)*
- *Klarheit in der Kommunikation (stringent, verständlich und zeitnah)*
- *Abstimmung mit den Behörden (Daten und Fakten)*
- *Information der Politik (bei überregionalen Ereignissen)*
- *aktuelle Ansprechpartner (Organigramme)*

Abb. 6: Themenspeicher für die Vorbereitung

## 6. Projektakzeptanz versus Basisakzeptanz

Was nach einem Blick auf die vorstehenden Stichpunkte trivial erscheint, ist in der konkreten Umsetzung sehr ambitioniert. Denn Kommunikation findet nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern idealerweise von der Vorbereitung über das Zulassungsverfahren bis hin zur Realisierung und damit permanent projektbegleitend statt. Es gibt deshalb regelmäßig neue und wechselnde Anforderungen, auf die flexibel reagiert werden muss. Wer allerdings die Notwendigkeit von Kommunikation als Bestandteil eines modernen Genehmigungsmanagements von vornherein ausblendet oder sich nicht vorbereitet, verspielt wertvolle Chancen. Eine Strategie ist deshalb unverzichtbar. Zur Kommunikationsstrategie kann auch die Entscheidung über den Einsatz einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gehören, die mittlerweile in Deutschland, aber auch im benachbarten Ausland in den unterschiedlichsten Formaten praktiziert wird. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist Ausdruck einer neuen Mitsprachekultur, aber keine Wunderwaffe. Sie ist im Kern der Versuch einer auf das einzelne Projekt bezogenen kommunikativen Konfliktlösung vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren. Über ihren Einsatz entscheidet ausschließlich der Vorhabenträger, dem auch die Verantwortung für das Gelingen obliegt. Sie ist auf jeden Fall mit hohen Anforderungen an die Kommunikationsfähigkeit der Projektbeteiligten verbunden und damit nicht nur für Ingenieurinnen und Ingenieure eine besondere Herausforderung. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist immer projektbezogen und deshalb nicht mit der Sicherung von Akzeptanz des Unternehmens als Daueraufgabe zu verwechseln. Losgelöst von Einzelprojekten sollte eine angemessene, kontinuierliche und empathische Basiskommunikation fester Bestandteil der Unternehmensphilosophie sein. Denn ohne Basisakzeptanz, der *License to operate*, wird es schwer sein, neue Projekte zeitnah und rechtssicher zu realisieren. Fehlt die Basisakzeptanz des Unternehmens, hilft auch keine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung.

## 7. Beschleunigung durch Entfesselungsoffensiven und Pilotprojekte

Verzögerte Zulassungsverfahren sind natürlich nicht ausschließlich das Ergebnis schlechter Kommunikation. Neben Fragen der personellen Ausstattung von Zulassungsbehörden spielen vor allem rechtliche Vorgaben eine erhebliche Rolle. Da solche Vorgaben im Wesentlichen auf europäisches Umweltrecht und auf Bundesrecht zurückzuführen sind, gibt es relativ wenig Beschleunigungspotenzial auf der Ebene der einzelnen Bundesländer. Gleichwohl hat es sich die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zum Ziel gesetzt, die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Beschleunigung von Verfahren auszuschöpfen. Mit der *Entfesselungsoffensive* will sie die großen wirtschaftlichen Kräfte in Nordrhein-Westfalen nutzen und Freiraum für Innovationen schaffen. Bestandteil dieser Offensive, die im Rahmen diverser *Entfesselungspakete* umgesetzt wird, sind u. a. die in Abbildung 7 aufgeführten Bereiche:

- *Erlassbereinigung*
- *Genehmigungsfiktionen*
- *mehr Genehmigung, weniger Kontrolle*
- *Digitalisierung von Zulassungsverfahren*
- *Einführung eines Genehmigungscontrolling*
- *Lenkungsgruppen, Arbeitsgruppen*
- *Integration der Digitalisierung in die Landesstrategie*
- *Raum für Modellprojekte*

Abb. 7: Bestandteile der Entfesselungsoffensive NRW

Für die Praxis interessant und vielversprechend ist der Versuch, im Rahmen von Modellprojekten Beschleunigungspotenziale zu identifizieren. Denn es gibt nach wie vor Engstellen bei der behördlichen Abwicklung, aber auch bei der Zuarbeit durch Antragsteller. Dass die Suche nach Potenzialen jenseits rechtlicher Deregulierung durchaus erfolgversprechend ist, zeigt ein Modellversuch, der Bestandteil des Entfesselungspakets III der Landesregierung war. In diesem Projekt, das von der Bezirksregierung Köln durchgeführt wurde, konnte ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren für eine Chemieanlage in Rekordzeit abgewickelt werden. Erreicht wurde dieser Erfolg u. a. durch abgestimmte Zeitpläne mit dem Antragsteller, Parallelisierung und Straffung der Verfahrensabläufe in der Behörde und beim Antragsteller sowie durch ein verabredetes Genehmigungscontrolling.

## 8. Zusammenfassung

Verfahren für industrielle Projekte und für Infrastrukturprojekte sind in den letzten Jahren immer anspruchsvoller geworden. Dazu trägt die komplizierte und oftmals unklare Rechtslage bei. Hinzu kommen die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse in Deutschland. Gegen umweltrelevante Vorhaben wird von unterschiedlichen Gruppen in unterschiedlichen Stadien des Projekts protestiert. Gleichwohl werden die meisten Projekte zwar oftmals verzögert, aber letztlich doch unter Modifikationen, mit Auflagen oder gegen Entschädigungen realisiert. Der Eindruck, in Deutschland herrsche *Stillstand 21*, wird deshalb eher durch einzelne spektakuläre Projekte geprägt.

Vergleicht man die inhaltlich sehr unterschiedlichen Projekte, so fällt allerdings auf, dass sich deren Erfolg zum Zeitpunkt von Bedarfsanalysen und Machbarkeitsstudien oft schlecht abschätzen lässt. Am Ende eines Verfahrens steht zwar meistens eine Genehmigung, der lange Weg dorthin ist aber oft quälend und insbesondere für ausländische Investoren ein Hemmschuh. Ziel eines modernen Genehmigungsmanagements muss es deshalb u. a. sein, mögliche *Flaschenhälse* früh zu identifizieren, um dadurch Zeit im Prozess zu gewinnen. Zeitverluste können u. a. durch mangelnde oder schlechte Kommunikation entstehen. Kommunikation findet bei jedem Projekt in irgendeiner Form statt und sei es nur als *Hintergrundrauschen*. Um zu verhindern, dass dadurch Zeit- und Reputationsverluste entstehen, sollte die kommunikative Begleitung von Projekten in das Ge-

Genehmigungsmanagement integriert werden. Zusätzlich ist es dringend notwendig, Zulassungsverfahren zu digitalisieren und im Rahmen von Pilotprojekten nach Beschleunigungsmöglichkeiten zu suchen.

Die Entfesselungsoffensive der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen liefert hierfür wichtige Impulse.

### **Anmerkung**

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