

Handlungsempfehlungen

Großprojekte im Dialog planen -
Richtlinie VDI 7000 zur frühen
Öffentlichkeitsbeteiligung

September 2014



Titelbild: VDI-Haus Düsseldorf

Inhalt

1	Neue Richtlinie zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	2
2	VDI 7000 bietet ganzheitliches Konzept	3
3	Erfolgreiche Zusammenarbeit von Kommunikatoren und Ingenieuren	6
4	Zukunft der Projektkommunikation und des Stakeholder Managements bei Großprojekten	8

Autor: Dr. Volker M. Brennecke

1 Neue Richtlinie zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Technisch getriebene Unternehmen und Vorhabenträger stehen heute unter einem wachsenden kommunikativen Handlungsdruck, wenn sie öffentlich relevante Industrie- oder Infrastrukturprojekte durchführen wollen. Um eine Eskalation von Konflikten im Rahmen der Genehmigungsverfahren zu verhindern und Risiken für die Realisierung des Projektes abzuwenden, hat der VDI eine neue Richtlinie für die Praxis entwickelt.

Erfolgreiche Unternehmen beteiligen bereits in der Planungsphase ihrer Projekte die relevanten Stakeholder. Im Dialog wird eine Antragsvariante entwickelt, die sich als gesellschaftlich tragfähig erweist. Ein solches Konzept der aktiven Integration der relevanten Öffentlichkeit in Planungsprozesse bietet Unternehmen und öffentlichen Vorhabenträgern die Chance, Großprojekte in einer überschaubaren Zeit und mit definiertem Budget zu realisieren.

Erfolgreiches Stakeholder Management steht nicht am Ende eines technischen Entwicklungsprozesses, sondern beginnt sehr früh bereits bei Grundsatzentscheidungen über das Projekt. So kann diese Aufgabe auch nicht ausschließlich an die Kommunikationsabteilung delegiert werden. Die Integration von Stakeholderinteressen sowie der Dialog über tragfähige Lösungen für eine Antragsvariante setzt eine umfassende Kooperation aller betrieblichen Akteure voraus.

Aus der Perspektive von - meist technischen - Projektleitern geht es darum, diese Dialogkompetenz in die Projektentwicklung zu integrieren. Die VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ beschreibt den erforderlichen Managementprozess vom Beginn der Projektidee bis zur Umsetzung. Sie konzentriert sich auf die praktischen Anforderungen und konkreten Prozessschritte für eine erfolgreiche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Schnittstellen zu klassischer Öffentlichkeitsarbeit und den Planungs- und Genehmigungsprozessen. Speziell für die Baubranche und die dort verwendeten Leistungsphasen (HOAI) wurde zusätzlich die VDI 7001 entwickelt.

Die VDI 7000 und die 7001 richten sich nicht nur an Ingenieure, sondern auch an Kommunikatoren. Für die Vorbereitung, Planung und Umsetzung von Stakeholder-Dialogen haben Kommunikatoren eine wichtige strategische und operative Aufgabe. Sie verfügen über professionelle Kompetenz für die Dynamik von öffentlicher Meinungsbildung, über Erfahrungen mit dem Ausgleich von innerbetrieblichen und öffentlichen Perspektiven sowie über die Skills für die operative Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen. Eine alleinige Verantwortung oder Kompetenz für Stakeholder Management haben sie allerdings nicht, sondern es bedarf immer eines ganzheitlichen Ansatzes. Die VDI 7000 legt auf die Zusammenarbeit von Kommunikatoren, Ingenieuren und auch Juristen großen Wert und macht Vorschläge für die Zusammensetzung von Teams.

2 VDI 7000 bietet ganzheitliches Konzept

Das Konzept der VDI 7000 wurde aus der systematischen Analyse erfolgreich durchgeführter Projekte heraus entwickelt. Experten für Beteiligungsverfahren, Kommunikatoren und Ingenieure von privaten und öffentlichen Vorhabenträgern sowie Vertreter von Landes- und Bundesbehörden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Verbänden haben daran mitgearbeitet. Das Konzept wurde in einem aufwändigen Erstellungsverfahren geprüft und bewertet. Im Dezember 2013 wurde der Entwurf der Richtlinie veröffentlicht und vier Monate einem öffentlichen Einspruchsverfahren unterworfen.

Nach einem Dialog mit Industrieverbänden, Umweltorganisationen, Praktikern aus Kommunikation und technischer Planung, Anwälten und Genehmigungsbehörden sowie vielen anderen Nutzern wird die Richtlinie in einer neuen Fassung Ende 2014 veröffentlicht.

Die Richtlinie ist logisch und inhaltlich aufeinander aufgebaut und keine Zusammenstellung von unzusammenhängenden Vorschlägen, die beliebig zu kombinieren wären. Sie gliedert das Vorgehen in vier Phasen. Diese entsprechen dem zeitlichen Ablauf von der Projektidee bis zu dessen Realisierung:

Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen

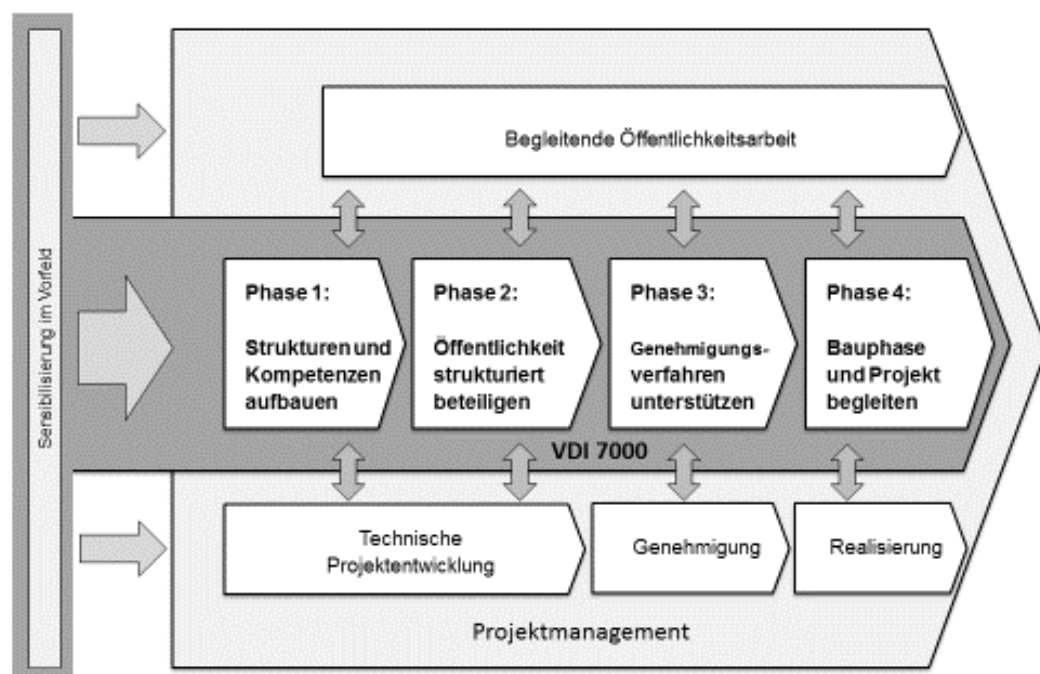
Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen

Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen

Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten

Zudem empfiehlt die VDI 7000 im Vorfeld eine Sensibilisierung der relevanten Mitarbeiter.

Das Bild zeigt die Integration des Vorgehens in das Projektmanagement und die Schnittstellen zu begleitender Öffentlichkeitsarbeit, technischer Projektentwicklung, rechtlicher Genehmigung und Umsetzung des Projekts.



Ablaufdiagramm der VDI 7000

2.1 Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen

Die Phase 1 legt die Grundlagen und ist für den Erfolg des gesamten Beteiligungsverfahrens von entscheidender Bedeutung. Die Leitung einer Organisation trifft zu Beginn Entscheidungen, um die Akzeptanz des Vorgehens intern abzusichern. Die VDI 7000 konzentriert sich dann auf die erforderliche Vorbereitung des Projektes: Um möglichst früh belastbare Informationen über das gesellschaftliche Umfeld des Projekts zu erhalten, sind Medien-, Stakeholder- und Themenfeldanalysen zielführend. Das dafür notwendige Budget sollte bereits zu Beginn der Phase 1 freigegeben werden, während die Kostenplanung für die weiteren Phasen hingegen erst am Ende dieser Phase notwendig ist. Ein zu geringes Budget für die Analysen wirkt sich negativ für das gesamte Projekt aus. Kommunikatoren sollten sich hier externen Sachverständigen bedienen, um gerade zu Beginn eine fundierte Grundlage zu schaffen.

Parallel zu diesen Analysen werden in der technischen Projektentwicklung die Handlungsspielräume und Optionen geprüft und bewertet. Die Organisation und das Projektteam stellen sich darauf ein, dass intern nicht eine einzig mögliche, beste technische Lösung entwickelt werden kann, sondern zunächst nur präferierte Optionen und Alternativen. Um diese nicht vollständig bis zu Ende durchplanen zu müssen, bietet sich ein iteratives Vorgehen an. Ein schrittweises Annähern an die Optionen, die in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung mit den Stakeholdern die größten Chancen auf Einigung haben, bedarf der ständigen internen Überprüfung erreichter Planungsschritte. Ideal ist es, wenn die Organisation den Prozess der Aufnahme von Kriterien aus den Vorgesprächen und der Themenfeldanalyse transparent macht. Ein solches Vorgehen schafft von Anfang an Vertrauen in den Planungsprozess.

Zu diesem Zeitpunkt der internen Entwicklung von Optionen sollte die begleitende Öffentlichkeitsarbeit starten. Über die unterschiedlichen Kommunikationskanäle wird die Öffentlichkeit darüber informiert, wie der Vorhabenträger sie an der Suche nach einer breit getragenen Antragsvariante beteiligen wird und wie das Verfahren dazu geplant ist. Der Vorhabenträger sollte glaubhaft machen, dass noch nicht alle Entscheidungen gefällt sind und er die Interessen und Wünsche in die konkrete Projektplanung integrieren möchte. Schon zu Beginn wird deutlich, dass die Organisation der Treiber dieses Beteiligungsverfahrens ist und nicht erst durch eskalierte Konflikte dazu gezwungen wird.

Den Abschluss der Phase 1 bildet die Planung des Dialogverfahrens und der Kommunikation. Es bedarf auf der Basis der Akteurs- und Themenfeldanalyse sowie der Ausarbeitung von Optionen einer Operationalisierung der Beteiligungsziele und eine Festlegung des Grades der Mitwirkung: Information und Konsultation sind dabei niedrige Stufen, die bei geringen Handlungsspielräumen gewählt werden sollten. Sie versprechen allerdings in der Regel auch nur geringere Akzeptanz. Die in der VDI 7000 als „Mitgestaltung“ bezeichnete dritte Stufe der Beteiligung erweist sich meist als erfolgversprechender, macht aber auch einen professionell konzipierten und moderierten Prozess erforderlich. Vor Beginn des eigentlichen Dialogverfahrens sollte die Organisation deshalb sich sehr fundiert auf eine Prozessarchitektur festlegen und den Ablauf bis zur Realisierung des Projektes durchplanen. Hierzu gehört auch die für Kommunikatoren selbstverständliche professionelle Planung der Öffentlichkeitsarbeit für Presse, Internet und Hotline.

2.2 Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen

Erst wenn diese Strukturen und Kompetenzen aufgebaut worden sind, sollte eine Organisation die Öffentlichkeit strukturiert an ihrem Planungsprozess beteiligen. Die meisten Fehler werden durch eine unzureichende Vorbereitung und improvisiertes und zum Teil durch Aktionismus geprägtes Verhalten gemacht. Deshalb legt die VDI 7000 einen besonderen Wert auf die Phase 1. Für das eigentliche Dialogverfahren der Phase 2 bietet die Richtlinie dann eine Fülle von Formaten und Vorgehensstrategien an. Die Bedeutung der Beziehungsebene zwischen den Stakeholdern und dem Vorhabenträger ist besonders relevant, Kommunikatoren sollten hier gegebenenfalls mit neutralen Moderatoren auf die Prinzipien von Glaubwürdigkeit, Transparenz, Respekt und dem Dialog „auf Augenhöhe“ achten. Die Tragfähigkeit von Lösungen wird innerhalb des Beteiligtenkreises und öffentlich sehr von der Akzeptanz dieses Verfahrens abhängen. Die gemeinsame Suche nach Optionen und eine von allen geteilte Bewertung der Fakten (Joint Fact Finding) prägt die Einschätzung von Fairness und Glaubwürdigkeit.

Wenn Unternehmen von Anfang an klar die Handlungsspielräume und Optionen kommunizieren und ein Klima der kooperativen Suche nach einer Problemlösung schaffen, dann sind bereits wichtige Erfolgsfaktoren sichergestellt. So lassen sich auch hartnäckige Kritiker einbinden und Störer andererseits auch ausgrenzen. Ziel des Dialogverfahrens ist die Auswahl einer Antragsvariante, die breit getragen werden kann. Sich hier gegenüber Kritik durchzusetzen rächt sich spätestens im Genehmigungsverfahren durch entsprechende Klagen.

Die konkrete Festlegung des Antrags jedoch ist der Organisation vorbehalten. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist keine direkte Demokratie, bei der Bürger über das Projekt abstimmen. Die verbindliche Entscheidung über einen Antrag für ein Großprojekt liegt bei der Genehmigungsbehörde. Sie trifft die bindende Abwägungsentscheidung und ist auch rechtlich nicht an das informelle Dialogverfahren gebunden. Alle Akteure wären allerdings schlecht beraten, wenn sie dieses ignorieren würden. Durch die Regelungen des § 25 III Verwaltungsverfahrensgesetz zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wird es auch zu Veränderungen der Verwaltungskultur kommen.

2.3 Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen

Da auch während des förmlichen Genehmigungsverfahrens die Öffentlichkeit weiter informiert und eingebunden bleiben sollte, beschreibt die VDI 7000 in der Phase 3 diesen Prozess bis zum endgültigen Bewilligungsbescheid. Nicht erst in dieser Phase ist auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit Juristen erforderlich, damit keine Widersprüche zwischen informeller Beteiligung und rechtlichen Entscheidungsprozessen entstehen. Das Dialogverfahren nach VDI 7000 war erfolgreich, wenn es nur zu wenigen Einwendungen und einem Erörterungstermin ohne Eskalation kommt. Denn die Klagebefugnisse von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen bei Großprojekten sind gestiegen und bilden einen der Hauptrisikofaktoren für eine erfolgreiche Umsetzung. In dieser Phase zahlt sich die vorher investierte Zeit und das Budget aus, denn sich hinziehende rechtliche Auseinandersetzungen kosten ein Vielfaches und gefährden zum Teil das Projekt im Ganzen.

2.4 Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten

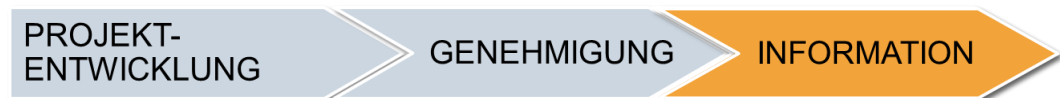
Die Projektkommunikation während der Bauphase wird dann noch einmal sehr bedeutsam, denn zwischen Bewilligungsbescheid und Baubeginn kann viel Zeit liegen. Das aufgebaute Vertrauen muss aufrechterhalten und durch permanente Information und Medienarbeit vor Ort die Transparenz fortgeführt werden („Baustelle wird zur Schaustelle“). Auch die Einbindung der Anwohner zum Beispiel in einem Baustellenbeirat hat sich bewährt. Die Phase 4 der VDI 7000 gibt abschließend noch Hinweise zur Krisenkommunikation, wenn trotz guter Beteiligungsverfahren Konflikte auftreten. Sie empfiehlt zudem kontinuierliche Nachbarschaftsdialoge, um den Gesprächsfaden nicht abreißen zu lassen. Nach Projektrealisierung sollte eine angemessene Feier den Erfolg herausstellen. Ein würdiger Abschluss kann durch Einbindung der Beteiligten des Dialogverfahrens und der Öffentlichkeit zu einer glaubhaften Demonstration guter Nachbarschaft werden.

3 Erfolgreiche Zusammenarbeit von Kommunikatoren und Ingenieuren

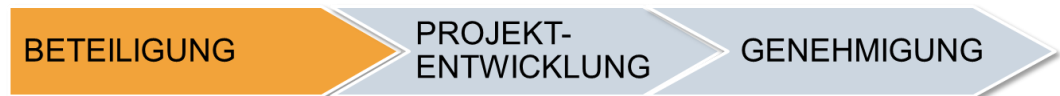
Das Konzept der VDI 7000 erfordert eine für viele Organisationen neue Form der internen Zusammenarbeit. Die bisher meist übliche Arbeitsteilung zwischen technischer Entwicklung einerseits und Kommunikation der Ergebnisse andererseits kann dann nicht mehr aufrechterhalten werden, wenn Dialog Teil der Planung wird. Kommunikation stand früher am Ende des Planungsprozesses, um die Öffentlichkeit von der Sinnhaftigkeit und den Vorteilen zu überzeugen. In Zukunft wird Kommunikation und Beteiligung am Anfang stehen.

Die Integration von Beteiligung in Planungsprozesse führt zu einer neuen Zusammenarbeit zwischen Kommunikatoren und Ingenieuren. In erfolgreichen Unternehmen ist diese heute bereits ständige Praxis. Je nach Druck bei den Vorhabenträgern durch negative Erfahrungen und nach Bereitschaft zu neuen Wegen („Lernkurve“) wächst das Interesse an diesem Ansatz. Stromtrassen- oder Windparkbetreiber, Kraftwerksplaner oder Pipelinebetreiber, Straßenbau-Behörden, die Deutsche Bahn oder Flughäfen, viele Vorhabenträger fangen an, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in ihre Planung zu integrieren. Dabei ist die notwendige Zusammenarbeit ihrer Kommunikatoren und Ingenieure eine erfolgskritische Voraussetzung.

Bisher: Information am Ende des Prozesses



Künftig: frühzeitige Kommunikation und Beteiligung



Dieser neue Ansatz bedeutet aber oft nicht weniger als einen Paradigmenwechsel für Ingenieure, aber auch in weiten Teilen für Kommunikatoren. Ingenieure können nicht mehr nur nach der „optimalen technischen Lösung“ suchen, sondern müssen ihre Lösung viel stärker am gesellschaftlichen Umfeld ausrichten, um erfolgreich zu sein. Allerdings kann dies mit ihren professionellen Standards für Problemlösungen kollidieren, wie sie jede Disziplin entwickelt (z. B. Ärzte bei Operationen oder Juristen bei der Urteilsfindung). Kein Angehöriger einer Disziplin wird einfach von seinem Regelwerk abweichen können. Deshalb ist es wichtig, neue Anforderungen in diese Regeln zu integrieren.

Umweltschutz und Sicherheit sind Anforderungen an Technik, die bereits integriert wurden und heute zum professionellen Selbstverständnis von Ingenieuren gehören. Interessen von Stakeholdern müssen vergleichbar erst in Technikgestaltung bei Großprojekten überführbar gemacht werden. Dafür müssen sie operationalisierbar und kommunikativ übersetzt werden. Ingenieure finden immer dann eine Lösung, wenn die Anforderungen klar benannt sind. Zum Beispiel kann die Verschattung von immer größer werdenden Kühltürmen von Kraftwerken durch eine technische Lösung reduziert werden: Hybridkühltürme arbeiten mit Ventilatoren und haben nur die halbe Bauhöhe, bei vergleichbaren Kosten und minimal geringem Wirkungsgrad.

Die Stromtrassen-Planung beim Netzausbau kann ebenfalls nur in enger Abstimmung der planenden Ingenieure und der Kommunikatoren erfolgen. Sie müssen in der Praxis „Hand in Hand“ arbeiten, um die größte Akzeptanz für eine Trasse bei Sicherstellung der technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen heraus zu finden.

Auch die Arbeitsweise und Funktion von Kommunikatoren wird sich verändern. Sie werden sich ebenfalls von operativen Spezialisten für unterschiedliche Medien zu strategischen Kommunikations- und Stakeholder Managern entwickeln. Um diese Veränderungen beider Berufsgruppen bei der Planung von Großprojekten zu diskutieren und gemeinsam zu Empfehlungen zu kommen, hat der VDI Verein Deutscher Ingenieure und der BdP Bundesverband deutscher Pressesprecher eine Zusammenarbeit vereinbart.

Denn auch die Kommunikationsarbeit verändert sich im Umfeld der Großprojekte dramatisch. Nicht nur die neuen Medien erfordern ganz neue Skills, sondern auch das Zusammenwachsen mit Public Affairs führt zu neuen Anforderungen. Stakeholder Management

führt den traditionellen politischen Lobbyismus im Sinne von Public Affairs mit Kommunikation zusammen. Die Integration mit der technischen Projektentwicklung von Ingenieuren und dem kooperativen Verfahrensmanagement von Juristen steigern die Anforderungen noch.

Die neuen Anforderungen wirken sich auch auf die externen Dienstleistungen aus. Es entwickeln sich professionelle Dialoggestalter für Beteiligungsverfahren, die über andere Kompetenzen verfügen müssen als klassische PR-Agenturen. Auch Ingenieur- und Planungsbüros beginnen, sich in diesem Gebiet weiter zu entwickeln und zum Teil kommt es zu konstruktiver Zusammenarbeit von unterschiedlichen Dienstleistern. Wenn dadurch sinnvoll den interdisziplinären Teams der Vorhabenträger zugearbeitet werden kann, dann ist ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor für gutes Stakeholder Management gesichert.

4 Zukunft der Projektkommunikation und des Stakeholder Managements bei Großprojekten

Die Debatte zur abnehmenden Akzeptanz von Großprojekten sollte sich unter den professionell dafür Verantwortlichen neu ausrichten: Denn ein allgemeines Klagen über gesellschaftliche Ignoranz hilft in der konkreten Situation nur wenig. Unternehmen und öffentliche Vorhabenträger fragen sich denn auch zunehmend, was sie selbst konkret tun können, um dieses Thema besser zu bearbeiten und bei ihren Projekten einer Lösung zuzuführen. Denn trotz der allgemeinen Meinungskämpfe werden die Konflikte um die Akzeptanz von Großprojekten aller Prognosen nach nicht geringer, eher im Gegenteil: Angesichts der demografischen Entwicklung (der Protest geht vorrangig von gut gebildeten Menschen über 45 Jahre aus) und zunehmenden Vertrauensverlusten gegenüber Politik, Verwaltung und Wirtschaft kann hier keine Entwarnung gegeben werden.

Es gibt zudem zwei weitere in diesem Kontext wichtige Entwicklungen, die auf die konkrete Situation der Vorhabenträger Einfluss haben: Zum einen nehmen die Klagerechte von Umweltverbänden zu. Das bedeutet für Antragsteller, dass entweder die rechtlichen Auseinandersetzungen ansteigen und Projekte weiter gefährdet sind oder die professionellen Non-Governmental Organisations (NGO's) so einbezogen werden, dass es möglichst zu keinen Eskalationen kommt. Hier gibt es heute noch viel Spielraum, der angesichts dieser Entwicklung besser genutzt werden sollte.

Zum anderen kommen neben den NGO's die Genehmigungsbehörden in eine veränderte Rolle: Denn eine neue Rechtsvorschrift im Verwaltungsverfahrensgesetz regelt die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“. Danach haben Behörden eine Verpflichtung

bei relevanten Großprojekten auf diese informellen Dialogverfahren bei den Vorhabenträgern „hinzuwirken“. Allerdings hat der Gesetzgeber keine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung vorgesehen. Obwohl informelle Projektkommunikation gesetzlich nicht erzwungen werden kann, wird sie im Vorfeld von förmlichen Genehmigungsverfahren von der Verwaltung immer mehr eingefordert werden.

Es gibt also mindestens von zwei Seiten Entwicklungstendenzen, die auf mehr Dialog im Vorfeld von Großprojekten drängen werden. Die neuen sozialen Medien mit ihrer Berichterstattung in Echtzeit seien hier nur zusätzlich erwähnt. Projektkommunikation und Stakeholder Management sollten also zu einem strategischen Thema der Leitung von Projekten sowohl bei Unternehmen als auch bei öffentlichen Vorhabenträgern werden.

Letztlich bedeuten diese neue Anforderungen aber auch für die Kommunikatoren wie für die Ingenieure neue berufliche Perspektiven: Kommunikatoren werden als Stakeholder Manager erheblich an Relevanz gewinnen und mehr Einfluss auf ihre Organisation bekommen. Ebenso werden nur noch diejenigen Ingenieure Karriere als technische Projektleiter machen, die ihre Projekte durch diese gesellschaftlichen „Untiefen“ steuern und im Interesse ihrer Organisationen realisieren. Insofern stecken also auch viele Chancen darin, wenn öffentliche Interessen sich mit den eigenen in Deckung bringen lassen.

Die Professionalisierung des Themas Projektkommunikation und Stakeholder Management bei Großprojekten war überfällig.

Der VDI

Sprecher, Gestalter, Netzwerker

Ingenieure brauchen eine starke Vereinigung, die sie bei ihrer Arbeit unterstützt, fördert und vertritt. Diese Aufgabe übernimmt der VDI Verein Deutscher Ingenieure. Seit über 150 Jahren steht er Ingenieurinnen und Ingenieuren zuverlässig zur Seite. Mehr als 12.000 ehrenamtliche Experten bearbeiten jedes Jahr neueste Erkenntnisse zur Förderung unseres Technikstandorts. Das überzeugt: Mit 152.000 Mitgliedern ist der VDI die größte Ingenieurvereinigung Deutschlands.

Verein Deutscher Ingenieure e.V.
Dr. Volker M. Brennecke
Koordinator für Gesellschaft und Innovation

Tel. +49 211 6214-474
brennecke@vdi.de
www.vdi.de/7000