

FRANKREICH- ZENTRUM

der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg i.Br.

Bulletin no 6

Januar 1994

Inhalt :

→*Editorial: Joseph Jurt*

Liebe Leserin, lieber Leser,

Ihr

Joseph Jurt
Vorsitzender des Vorstands des
Frankreich-Zentrums

Paul Rombach :

**Behördliches Projekt-
management in Frankreich**

Zur Sicherung der Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort wird der Beschleunigung der für die Schaffung von Wohnraum, die Errichtung oder Erweiterung von industriellen Produktionsanlagen oder die Einrichtung von Müllbeseitigungsanlagen erforderlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren große Bedeutung beigemessen. Von Investorensseite wird als eine wesentliche Ursache für vermeidbare Verzögerungen bei komplexen Genehmigungsverfahren das unkoordinierte Nebeneinander der verschiedenen beteiligten Fachbehörden und das Fehlen einer einheitlichen "zielstrebigen und entschlossenen Verfahrensführung" genannt. Auf Seiten der privaten Vorhabenträger wird bei komplexen Investitionsvorhaben in der Regel ein "Projektmanager" eingesetzt, dessen Aufgabe das "aktive und eigenverantwortliche Fördern der Realisierung eines bestimmten Projekts, insbesondere durch Organisieren, Koordinieren und Motivieren aller für die Projektrealisierung notwendigen Personen und Institutionen" ist. Im Rahmen des Grundsatzproblems der Entwicklung von der traditionell bürokratisch strukturierten öffentlichen Verwaltung hin zu einem möglicherweise effizienteren Verwaltungsmanagement, stellt sich daher die Frage, ob es möglich und ratsam ist, bei komplexen Bauvorhaben in Analogie zum unternehmensinternen Projektmanagement auch auf Behördenseite einem Projektmanager die Verantwortung für eine möglichst zügige und reibungslose Durchführung des Zulassungsverfahrens zu übertragen. Theoretisch sind dabei zwei Typen denkbar: Ein "behördlicher Projektmanager" kann entweder hierarchisch über den im Rahmen eines Zulassungsverfahrens zuständigen Fachbehörden angesiedelt und diesen gegenüber weisungsbefugt sein oder aus der Behördenhierarchie ausgegliedert und ohne Weisungsbefugnis den beteiligten Fachbehörden gegenüber sein. Während man sich in Deutschland noch sehr schwer mit dem Einsatz behördlicher Projektmanager tut, haben sich in Frankreich beide Typen behördlichen Projektmanagements bewährt.

1. Der Präfekt als den Fachbehörden übergeordneter Projektmanager

Eindrücklichstes Beispiel für den Typus des den Fachbehörden übergeordneten Verfahrensverantwortlichen ist der Präfekt eines französischen Départements. Wenn es um die Zulassung des Betriebs industrieller Anlagen geht, ist er nicht nur für die Erteilung der immissions- und wasserrechtlichen Genehmigungen sowie für die Durchführung der entsprechenden Verfahren zuständig, sondern steht auch fast allen am Verfahren beteiligten staatlichen Unterbehörden in seinem Département (den

"services extérieurs de l'état") vor und ist zur Rechtsaufsicht über die beteiligten Gemeinden berufen. In einem typischen Beispielsfall, dem Zulassungsverfahren für eine große Papierfabrik in den Vogesen, hat der zuständige Präfekt diese umfassenden Kompetenzen dazu genutzt, die Sachbearbeiter aus den verschiedenen beteiligten Behörden zu mehreren von ihm geleiteten Sitzungen einzuberufen und zur zügigen und koordinierten Durchführung des Verfahrens anzuhalten. Wie stark er sich als "Projektmanager" verstanden hat, wird auch daran deutlich, daß er bisweilen auch den Vorhabenträger gedrängt hat, möglichst schnell nach genehmigungsfähigen Lösungen für auftauchende Detailfragen zu suchen. Was die Frage seiner "Unparteilichkeit" angeht, betont der Präfekt, er sei zwar insofern "voreingenommen" gewesen, als er Errichtung und Betrieb der Papierfabrik aus wirtschaftspolitischen Gründen gewünscht habe; doch habe er dem Vorhabenträger von Anfang an klar gemacht, daß er die erforderlichen immissions- und wasserrechtlichen Genehmigungen nur erteilen werde, wenn nicht nur die gesetzlichen, sondern auch die teilweise über diese hinausgehenden, von den einzelnen Fachbehörden vorgegebenen Anforderungen erfüllt seien. Bei seinen Bemühungen um möglichst zügige Erledigung des Verfahrens habe er als natur- und ingenieurwissenschaftlich vollkommen ungebildeter Verwaltungsfachmann die von den Fachbehörden im Hinblick auf den Bau der Papierfabrik aufgestellten Grenzwerte als verbindliche Mindestanforderungen aufgefaßt; die Verhandlungen mit Fachbehörden und Vorhabenträger hätten nur dazu gedient, gemeinsam nach Wegen zur Erreichung oder Unterschreitung dieser Grenzwerte zu suchen.

Derartiges Management-typisches Verhalten eines Präfekten ist auch in Frankreich ein relativ neues Phänomen, das ohne zwei Grundtendenzen der 80er Jahre, die Liberalisierung der Wirtschaft und die Dekonzentration und Dezentralisierung der Verwaltung, nicht zu verstehen ist. Die aktive Einmischung des Staates in die Wirtschaft hat in Frankreich zwar eine lange Tradition, doch wurde früher Wirtschaftspolitik und -förderung weitgehend zentral von Paris aus gesteuert. Heute hält sich der Zentralstaat - von den großen Staatsunternehmen abgesehen - stärker zurück und läßt mehr Raum für entsprechende Bemühungen auf der Ebene der Regionen und der Départements. Vor allem aber sind Funktion und Selbstverständnis der Institution des Präfekten durch die Dezentralisierungsreformen zu Beginn der 80er Jahre grundlegend verändert worden: Bis 1982 hatte der Präfekt eine Doppelrolle als Vertreter der zentralstaatlichen Gewalt im Département (als staatliche Verwaltungseinheit) und als Repräsentant des Départements (als dezentralisierte Territorialkörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit) und Leiter der Départementalver-

waltung inne; de facto war der Tätigkeitsbereich des Präfekten allerdings auf die Départementverwaltung, die Kommunalaufsicht und die Vertretung der Interessen des Départements in Paris beschränkt, da die Mehrzahl der "services extérieurs de l'état" im Département noch unmittelbar dem jeweiligen Ministerium unterstand. Seit 1982 ist der Präfekt "nur" noch Repräsentant des Staates im Département, hat aber in dieser Funktion einen Kompetenzzuwachs erfahren, so daß er heute (u.a.) nahezu die gesamte staatliche Exekutive im Département vertritt und leitet. Dieser Wandel hat dem Präfekten nicht nur die Weisungsbefugnis gegenüber den staatlichen Fachbehörden im Département gebracht, die es ihm ermöglichen, ein höchst effektiver Projektmanager im Rahmen von Genehmigungsverfahren zu sein. Da der Fortgang der Karriere eines Präfekten wesentlich davon abhängt, wie er die ihm in so weitem Umfang übertragenen Kompetenzen zugunsten "seines" Départements einzusetzen versteht, besteht seit 1982 ein wesentlich größerer Anreiz als früher, nicht mehr nur die staatliche Macht zu verwalten und zu repräsentieren, sondern diese aktiv zur Erreichung von Anliegen des Départements einzusetzen. Die Ausbildung vieler Präfekten an der Ecole Nationale d'Administration (ENA) mit ihrem unter anderem auch Kostenrechnung und Management umfassenden Curriculum trägt schließlich das Ihre dazu bei, daß viele Präfekten sich heute nicht nur als "Verwalter", sondern als "Gestalter" verstehen.

2. Der "délégué interministériel au projet EuroDisneyland"

Auch wenn er sich in die Sachentscheidungen der Fachbehörden nicht einmischt, besteht bei einem weisungsbefugten Projektmanager immer die Möglichkeit, daß das prozedurale Ziel der möglichst schnellen Realisierung eines Investitionsvorhabens auf die materielle Entscheidung über die Genehmigung und die Modalitäten der Genehmigung dieses Vorhabens einwirkt. Ferner setzt die Institution eines Verfahrensverantwortlichen mit Weisungsbefugnis eine gewisse Homogenität der untergeordneten Fachbehörden voraus; wenn für die Realisierung eines Vorhabens die Beteiligung von Behörden und Stellen verschiedener Verwaltungsträger und eventuell mit Autonomie ausgestatteter Körperschaften erforderlich ist, wäre die Einsetzung eines "übergeordneten Projektmanagers" - falls überhaupt (verfassungs-)rechtlich zulässig - mit gravierenden Einschnitten in gewachsene Verwaltungsstrukturen verbunden. Diese Schwierigkeiten lassen sich umgehen, wenn der Projektmanager keinerlei Weisungsbefugnis hat, keiner der beteiligten Fachbehörden angehört und aus der Behördenhierarchie ausgegliedert ist.

Ein Beispiel für einen derartigen, aus der Behördenhierarchie ausgegliederten Verfahrensverantwortlichen ist der *Délégué Interministériel au Projet EuroDisneyland*. Um der gegenüber der *Walt Disney Corp.* eingegangenen vertraglichen Pflicht zur möglichst schnellen Ermöglichung des Baubeginns nachzukommen, beschloß die französische Regierung am 23. April 1987 die Bestellung eines "interministeriellen Beauftragten" für das Projekt EuroDisneyland. Die Aufgabe des mit dieser Funktion betrauten hohen Beamten des Rechnungshofs, Herrn *Cardon*, bestand in der Wahrung der französischen Interessen bei der Realisierung des Vorhabens, der Koordination der Tätigkeit der staatlichen und dezentralisierten Behörden "im Hinblick auf den erfolgreichen Abschluß des Projekts" sowie darin, als Ansprechpartner der *Walt Disney Corp.* beim Ausräumen eventuell auftretender Probleme behilflich zu sein. Dieser letzte Aspekt der Tätigkeit des interministeriellen Beauftragten war der Grund, weshalb auch die amerikanische Seite während der Vertragsverhandlungen auf die Ernennung eines derartigen "Projektbeauftragten" auf Behördenseite gedrängt hatte.

Was seine Koordinationstätigkeit betrifft, so war Herrn *Cardon* zufolge maßgeblich, von allen Behörden kontinuierlich über den Stand der jeweiligen Verfahren informiert zu werden. Allein hierdurch sei er in der Lage gewesen, frühzeitig aus der Vielzahl der beteiligten Stellen resultierende Schwierigkeiten zu erkennen und - insbesondere durch gemeinsame Beratungen aller mit einem Problem befaßten Stellen unter Umgehung des traditionellen Dienstwegs über die jeweiligen Behördenspitzen - auf eine intensivere Koordination hinzuwirken, als nach traditionellen Verfahrensmustern üblich gewesen wäre. Ein "privater" Projektmanager - ein von beiden Seiten mit der Wahrnehmung einer Koordinations- und Mittlerrolle beauftragter Rechtsanwalt etwa - hätte diese Funktion nach Ansicht von Herrn *Cardon* nicht wahrnehmen können, da die französischen Verwaltungsbeamten diesem gegenüber nicht so offen und kooperationsbereit gewesen wären.

Inwiefern der *Délégué interministériel au Projet EuroDisneyland* von entscheidender Bedeutung dafür war, daß bis Mitte 1988 die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung des Vergnügungsparks, die Hotels und die dazugehörige Infrastruktur gegeben waren, im August 1988 mit den Bauarbeiten für die ersten Bauabschnitte begonnen werden konnte, bis 1990 alle der über 80 für die Errichtung der einzelnen Anlagen erforderlichen Genehmigungen erteilt waren und der Betrieb von EuroDisneyland planmäßig am 12. April 1992 aufgenommen werden konnte, ist mangels Vergleichsmöglichkeit schwierig zu beurteilen. Herr

Cardon selbst geht - mit einigem *understatement* - davon aus, daß die Eröffnung von EuroDisneyland auch ohne seine Tätigkeit zum vorgesehenen Termin hätte stattfinden können. Für die Schnelligkeit der Abwicklung seien zwei Gründe wichtiger gewesen als seine eigene Tätigkeit: Zum einen hätten alle Akteure auf der französischen Seite aus fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen ein massives Eigeninteresse an einer möglichst zügigen und reibungslosen Errichtung und Eröffnung des Vergnügungsparks gehabt und seien alle mit der Sache befaßten Beamten wegen der Publizität, der besonderen Größe und der Ausgefallenheit des Vorhabens hochmotiviert gewesen. Zum anderen habe die *Walt Disney Corp.* in vorbildlicher Weise alles von ihrer Seite aus Machbare getan, um eine möglichst schnelle Realisierung zu ermöglichen; sie habe sich mit einem hochkarätigen Kreis französischer Berater - insbesondere aus Anwalts- und Bankenkreisen - umgeben und hierdurch neben hervorragender Kenntnis der französischen Verwaltungsabläufe ein sehr gutes Gespür für besondere Sensibilitäten der französischen Seite und das "Machbare" gehabt. Dadurch sei es der *Walt Disney Corp.* gelungen, auch ohne entsprechende Hilfs- oder Vermittlerdienste des interministeriellen Beauftragten ernsthafte Konflikte, die die Realisierung von EuroDisneyland hätten verzögern können, zu vermeiden.

Das Beispiel des interministeriellen Beauftragten verdeutlicht somit neben der grundsätzlichen Möglichkeit auch die Grenzen der Effektivität eines Projektmanagers *ohne* Weisungsbefugnis: Wenn der Antragsteller seine "Hausaufgaben" weniger gut macht als die *Walt Disney Corp.* und die Zulassung eines aus Sicht der Behörden problematischen Vorhabens anstrebt, wenn eine Fachbehörde nicht kooperationswillig ist, den behördlichen Projektmanager als zu einseitig den Interessen des Vorhabenträgers verpflichtet empfindet oder schlicht für ihren Geschäftsbereich andere Prioritäten meint setzen zu müssen, so fehlt dem nicht in die Behördenhierarchie eingeordneten Projektmanager - selbst wenn er von höchster Instanz eingesetzt worden ist - die Autorität, um Koordination und Verfahrensbeschleunigung zu erzwingen.

Dr. Paul Rombach, Dozent am Frankreich-Zentrum, ist derzeit Rechtsreferendar in Freiburg. Seine von Professor Bullinger betreute Dissertation "Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren - Verfahrensdauer und Beschleunigungsansätze in Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten" wurde 1993 mit dem Rhodia-Preis des Frankreich-Zentrums ausgezeichnet und ist Anfang 1994 im Nomos-Verlag erschienen.

Bulletin

Verantwortlich für den Inhalt:
Prof. Dr. Joseph Jurt
FRANKREICH-ZENTRUM
Universität Freiburg
Haus zur Lieben Hand
D-79085 Freiburg