

Umsetzung von Pipeline-Projekten mit Praxisbeispielen

Öffentlich-rechtliche Verfahren, Wegerechte und interne Organisation

Marcus Mattis

Rohrleitungen, Pipeline-Projekte, Genehmigungsverfahren, Öffentlichkeitsmaßnahmen

Die Widerstände gegen Großprojekte im Leitungsbau durch Anwohner, Bürgerinitiativen und Landwirte steigen kontinuierlich. Dadurch werden die Anforderungen sowohl an die Abwicklungen der Verfahren wie auch an die organisatorischen Erfordernisse in den Unternehmen immer größer.

Anhand von anonymisierten Praxisbeispielen werden Erfahrungen und Hindernisse aus verschiedenen Leitungsbau-Projekten (vorzugsweise Pipeline-Projekte) dargestellt. Ebenso wird eine organisatorische Weiterentwicklung der internen Strukturen beschrieben. Es wird auf die teilweise in den Ländern vorhandenen neuen Leitfäden für Genehmigungsverfahren eingegangen. Hierbei werden häufig, zusätzlich zu den gesetzlich geforderten Öffentlichkeitsmaßnahmen, weitere Schritte erforderlich. Solche Maßnahmen wurden bisher auch ohne existierende Richtlinien von Pipeline-Erbauern z. T. umgesetzt.

Implementation of pipeline projects with practical examples – Public-law procedures, rights of way and internal organisation

The resistance to large-scale projects in pipeline construction by residents, citizens' initiatives and farmers is growing continuously. As a result of this, the requirements for handling the procedures, as well as the organisational requirements in companies, are constantly increasing.

On the basis of anonymised practical examples, experiences and obstacles are presented from various pipeline construction projects (preferably pipeline projects). An organisational further development of the internal structures is also described. The existing new guidelines for approval processes, which partially exist in the states, will be discussed. In addition to the legally prescribed public relations measures, further steps are frequently necessary for this. So far, such measures have also been implemented by pipeline builders, partially without existing guidelines.

1. Anforderungen an Pipeline-Verfahren

Die Anforderungen an die Umsetzung von Pipeline-Projekten haben sich in den letzten Jahren stetig verändert und verschärft. Während früher die Verfahren relativ einfach durchzuführen waren und geringe Budgets für die Öffentlichkeitsarbeit beanspruchten (nicht selten kam man mit 50 000–100 000 € auch für mehrere Hundert Kilometer Pipelinebau aus), hat sich das Bild völlig verändert.

Ursache hierfür ist eine kritischer gewordene Öffentlichkeit. Die häufige mediale Darstellung von Protesten aller Art, die schnelle Vernetzung mittels Internet, WhatsApp, etc sowie eine kritischere Haltung gegenüber Projekten sind ursächlich. Hinzu kommt: Ältere aus dem Berufsleben ausgeschiedene, die teilweise hoch qualifiziert sind, organisieren den Protest z.T. professionell.

Aus den unterschiedlichsten Beweggründen wurde aus einer NIMBY – Haltung (Not In My Backyard) häufig

eine BANANA (Built Absolutly Nothing Anywhere Near Anybody) - Haltung. Diese sind sicherlich überzeichnende Schlagworte, jedoch zeichnen sich solche Haltungen Einzelner in zunehmendem Maße ab. Hinzu kommt, dass politische Parteien sich z.T. stark auf den Protest stützen und dabei Ihre Klientel aus machttaktischen Gründen zu heftigem Protest aufrufen.

Die Politik will mehr Mitwirkung und Politiker wollen keinen Ärger, da sie wiedergewählt werden möchten. Das führt, wie man häufig beobachten kann, zu populistischen, sogar manchmal postfaktisch politischen Handlungen auf allen Ebenen - Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europapolitik- und ist häufig die Ursache für deutlich komplexere Verfahren.

Nicht zuletzt wollen Genehmigungsbehörden keinen Ärger und haben das Problem zunehmend komplexer werdender Gesetzgebungen (die teilweise sogar widersprüchlich sind) umsetzen zu müssen. Dabei scheuen Verwaltungen häufig das Risiko und haben Sorge, vor Verwaltungsgerichten zu scheitern. So ist eine zunehmend höhere Absicherungsmentalität bei Genehmigungsbehörden zu beobachten.

All dies verschärft die Anforderungen an Pipelineverfahren, sowohl an die Kommunikation, wie auch an die juristische Präzision und Präzision bei der Umsetzung auf den Baustellen.

2. Leitfäden in den Ländern

In einigen Bundesländern (Baden-Württemberg [1] und Nordrhein-Westfalen [2]) gibt es Leitfäden für Verfahren. In anderen Bundesländern sind solche Leitfäden teilweise unbekannt, teilweise betreffen sie andere Sektoren. Ein weiteres Beispiel für Richtlinien ist die VDI 7000 [3].

Diese Leitfäden regeln zum Teil sehr detailliert die Beteiligung der Öffentlichkeit. Es ist ratsam, sich vor Verfahrensbeginn in den jeweiligen Ländern diese Leitfäden sehr genau anzusehen und mit den Genehmigungsbehörden deren Umsetzung abzusprechen und zu dokumentieren.

Die VDI Richtlinie 7000 kann als Anregung für Verfahren verstanden werden. Sie zeigt sich jedoch in der praktischen Umsetzung von Verfahren als ergänzungsbedürftig.

Eine weitere Verschärfung ist das EuGH-Urteil vom 15.10.2015 zur Präklusion. Hierbei haben die Richter festgestellt, dass die Präklusion in Deutschland offensichtlich keinen Bestand hat. Das bedeutet, auch wenn im Genehmigungsverfahren keine Einwände oder Anregungen zum jeweiligen speziellen Thema gemacht wurden, hinterher noch eine Klage möglich ist. Da dies ein sehr spezielles juristisches Thema ist, sei hier auf die Konsequenzen nur hingewiesen. Eine detaillierte Betrachtung des The-

mas durch die jeweiligen Juristen im Verfahren sei ausdrücklich angeregt [4].

3. Petitionen

In den letzten Jahren ist in zunehmendem Maße bei Projektgegnern zu beobachten, dass diese Petitionen in die jeweiligen Landesparlamente bzw. im Bundesparlament einbringen. Auch über diesen Weg sollen Projekte blockiert und behindert werden. Dabei haben sich einige Projektgegner interessante Strategien einfallen lassen. Diese werden hier nicht wiedergegeben, um keine Blaupausen zu liefern. Gerne gibt der Autor auf Anfragen hierzu Beispiele an Vorhabenträger weiter.

4. Zusammenwirken von Genehmigungsverfahren und Enteignungsmöglichkeiten

Das Energiewirtschaftsgesetz gibt die Möglichkeit, Enteignungen nach erfolgreichen Genehmigungsverfahren durchzuführen. In der Praxis haben wir festgestellt, dass häufig das Zusammenspiel von Genehmigungsverfahren (abhängig vom Rohrdurchmesser) und Enteignungsmöglichkeiten vor den Verfahren nicht präzise genug untersucht wurde. Da hier Landesverfahrensgesetze eine Rolle spielen, soll nur kurz darauf eingegangen werden.

Häufig stellt sich während der laufenden Verfahren heraus, dass frühzeitig Fehler gemacht wurden, die zu Schwierigkeiten führen. Hier ist zwingend die intensive Zusammenarbeit von technischer, kaufmännischer und juristischer Projektleitung erforderlich.

In jedem Falle ist nachhaltig zu raten, mit prozesserfahrenen Verwaltungsjuristen, die Zusammenhänge zwischen Genehmigungsverfahren und Enteignungsmöglichkeiten im jeweiligen Bundesland zu erarbeiten. Ggf. sollte man sich vorher mit der zuständigen Enteignungsstelle abstimmen. Hilfreich ist es auch, die praktische Erfahrung anderer Vorhabenträger zu nutzen.

Auch wenn eine Enteignung die „ultima ratio“ sein sollte, es ist immer von Vorteil, vorher seine Möglichkeiten zu kennen.

5. Bau einer Produktpipeline

Der Autor wurde beauftragt, den Bau einer Produktpipeline (die durch mehrere Bundesländer führt) in einem Bundesland zu unterstützen. Zu diesem Zeitpunkt gab es mehrere hundert Verfahren gegen die Planfeststellung von Privatpersonen und Klagen von ca. einem Viertel der betroffenen Kommunen sowie mehrere Klageandrohungen gegen das Planfeststellungsverfahren. Es gab noch keine Enteignungsmöglichkeit. Daher war es wichtig, die Klagen gegen die Genehmigung möglichst

auf dem Verhandlungsweg zu erledigen. Erschwerend kam hinzu, dass frühere Leitungsbauprojekte (in den 60- und 70er Jahren) besonders bei den Landwirten zu erheblichem Unmut geführt haben.

Mit allen betroffenen Kommunen und kommunalen Zweckverbänden gelang es, durch zähe Verhandlungen und die Bereitschaft des Vorhabenträgers, auf Wunsch der Kommunen zahlreiche Anpassungen auf der Trasse vorzunehmen. Dabei fanden in manchen Kommunen bis zu sechs Begehungen der Trasse statt, bei der die Stakeholder eingeladen waren. Diese haben zum Teil widersprüchliche Forderungen gestellt, sodass letztendlich vor Ort bei den Begehungen Kompromisse erarbeitet werden konnten. Die Ansprechpartner für Wegerecht waren zeitweise auch als Ansprechpartner für andere Fragen unterwegs (z.B. Planfeststellungsverfahren) als sogenannte WAP's (Wegerechtler und Ansprechpartner vor Ort). Die Kontinuität in den Kontakten trug erheblich zum Erfolg bei.

Teilweise wurden diese Kompromisse auch nach Erlass der Planfeststellung gefunden und von der Genehmigungsbehörde im Deckblattverfahren genehmigt. Dabei hat es sich als außerordentlich hilfreich herausgestellt, wenn Wegerechte auf dem betroffenen Abschnitt bereits vorhanden waren oder im Zuge der Änderungen mit Unterstützung von Stakeholdern vor Ort eingeholt werden.

Dies gelang ebenso bei den meisten Privatpersonen. Es blieben unter dem Strich ca. 40 private Kläger übrig.

Zur Erlangung der Wegerechte wurde ein Pipelineenteignungsgesetz fast einstimmig im Landtag des Bundeslandes beschlossen. Dieses hat sich als außerordentlich wirkungsvoll herausgestellt, konnte aber erst nach sehr genauer Begründung der Notwendigkeit verabschiedet werden. Kürzlich wurde diese Vorgehensweise höchstrichterlich bestätigt. Die Anlage ist inzwischen seit mehreren Jahren erfolgreich in Betrieb.

6. Erdgaspipelineprojekt in Betrieb

Bei dem Verfahren für eine 80 km lange Erdgaspipeline mit 80 bar wurden bereits im Raumordnungsverfahren die Kommunen einbezogen.

Durch die sehr frühzeitige Kommunikation mit Verwaltungen, Gemeinderäten und anderen Stakeholdern wie Bauernverbänden und Umweltschutzverbänden, konnten Anregungen und Überlegungen aufgenommen werden. Ebenso wurde ein Abweichen von der Vorzugstrasse, von dem eine Kommune stärker belastet wurde als vorher zu erwarten war, durch eine Variantenprüfung gelöst. Ähnlich wie in einem Planfeststellungsverfahren wird dies sehr detailliert durchgeführt. Mit diesen Argumenten konnten die kommunalen Verwaltungen und

Gremien von der Vorgehensweise überzeugt werden, so dass es auch hier keine Widerstände gab.

Dabei wurden in der dann stärker betroffenen Kommune einige Anregungen umgesetzt, mit denen die Anlage weiter von einer vorhandenen Wohnbebauung abgerückt ist. Letztendlich gelang es, die Planfeststellung ohne Prozess umzusetzen. Einige wenige Enteignungen waren notwendig, gegen die es ebenfalls keine Prozesse gegeben hat.

Es hat sich als hilfreich herausgestellt, dass die Ansprechpartner - von der ersten Begegnung im Raumordnungsverfahren bis zur Einweihungsfeier - die gleichen waren und hier eine hohe Kontinuität gegeben war. Auch wenn für die Einholung der Wegerechte weitere Dienstleister hinzugezogen wurden, so waren diejenigen, die in kritischen Fällen aufgetreten sind, fast immer die gleichen Kontaktpersonen.

Während der Bauphase war eine kontinuierliche Begleitung der Stakeholder gegeben. Bspw. wurden regelmäßig für Verwaltung, Bürgermeister und Gemeinderäte Veranstaltungen angeboten, die den Baufortschritt darstellten.

Dies hat sich im Nachhinein auch deshalb bewährt, weil inzwischen in den betroffenen Landkreisen neue Bauprojekte in der Genehmigungsphase sind. Die gute und offene Begleitung der kommunalen Verwaltungen, Gemeinderäte und anderen Stakeholdern (auch Bauernverbänden) hat gezeigt, dass dieser Vorhabenträger ein verlässlicher Partner ist. Im aktuell laufenden Verfahren hat sich das als außerordentlich hilfreich herausgestellt.

Die Anlage ist seit längerem in Betrieb.

7. Erdgaspipelineprojekt im Genehmigungsverfahren

Aufgrund der Erfahrungen aus 6. wurde die Vorgehensweise in einem aktuellen Verfahren noch verfeinert. Es gab im Wesentlichen folgende Ergänzungen zu dem in 6 beschriebenen Verfahren:

- Es wurde zunächst ganz vertieft eine DNA der Trasse erarbeitet. Diese wurde nicht nur am Desktop durchgeführt, sondern in vielen vertrauensvollen Informationsgesprächen vor Ort wurden mögliche kritische Punkte identifiziert. So ergab sich ein sehr stimmiges Bild von den Befindlichkeiten vor Ort.
- Noch vor dem Raumordnungsverfahren wurden alle Kommunalverwaltungen informiert, Veranstaltungen in fast allen Gemeinderäten abgehalten und weitere Stakeholder wie Bauernverbände und Naturschutzverbände befragt und um ihre Ideen gebeten. Die Ortskenntnisse der Stakeholder vor Ort haben teilweise zu guten Ideen geführt, die sonst vielleicht erst im

Verfahren herausgekommen wären. Somit können diese Anregungen sehr frühzeitig eingebracht werden und damit als Einwendungen in Planfeststellungsverfahren vermieden werden.

- Auch die Kommunikation wurde verfeinert und sehr frühzeitig durch Informationsbroschüren und Internetauftritt unterstützt. Ein Newsletter soll regelmäßig informieren. Er wird an bestimmte Stakeholder zugesandt und kann im Internet bestellt werden.
- Es wurde ein „Bauchladen“ entwickelt, der verschiedene Elemente zur Kommunikation enthält (vom Flyer bis zu Infomärkten). So kann in jeder Kommune auf die individuellen Bedürfnisse eingegangen werden. Eine Kommune, die am Rande von 200 m Pipeline betroffen ist, hat andere Bedürfnisse als wenn die Anlage über mehrere Kilometer quert.
- Es ist kostengünstiger, als in allen betroffenen Kommunen große Veranstaltungen durchzuführen. Es wird also großer Wert auf individuelle Kommunikation gelegt.
- Es wird empfohlen, keine großen Veranstaltungen zu machen, bei denen Einwohner (ggf. laut) zu Wort kommen, sondern z.B. Infomärkte, bei denen jeder Betroffene zu Wort kommt und seine Ideen einbringen kann. Das schafft Vertrauen.

Es bleibt abzuwarten, ob diese zusätzlichen und sehr frühzeitigen Maßnahmen in dem ständig schwieriger werdenden Umfeld den gleichen Erfolg bringen, wie das unter 6. beschriebene Verfahren.

8. Organisation

Die oben genannten Erfahrungen werden dazu benutzt, interne Prozesse und Organisation zur Erlangung von Genehmigungen und Wegerechten zu optimieren. Dazu werden die Prozesse zunächst komplett untersucht, die Komplexität herausgenommen und zwischen den betroffenen Organisationseinheiten SLA's (Service Level Agreements) erarbeitet und unterschrieben. Dabei zeigte sich, dass die zusätzlichen Anforderungen an Genehmigungsverfahren auch an die Organisation angepasst werden müssen.

9. Fazit – Vertrauen erarbeiten

Es ist schwer einzuschätzen, welche der Maßnahmen letztendlich zum Erfolg führen, und welche Maßnahmen überflüssig sind.

„Fünfzig Prozent bei der Werbung sind immer rausgeworfen. Man weiß aber nicht, welche Hälfte das ist.“

Zitat Henry Ford

Ähnlich verhält es sich bei der Begleitung von Genehmigungsverfahren und dem Wegerechtserwerb.

Die systematische Bearbeitung der Stakeholder (vom Verfasser auch „political engineering“ genannt) ist viel mehr als reine Lobbyarbeit. Es geht dabei um die systematische Analyse einer Trasse und die Erarbeitung der daraus zu ziehenden Konsequenzen.

Es ist zielführend, sehr früh und systematisch mit der Analyse des Umfeldes und der eigenen Fähigkeiten, Information der Stakeholder und Ideenfindung zu beginnen.

Die frühzeitige Einholung von Ideen und Anregungen führt dazu, dass noch Spielräume bei dem Leitungsbau bestehen können. Dies ist mehr als reine Bürgerinformation, dies ist eine echte Bürgerbeteiligung, in dem die Bürger Ihre Ideen und Anregungen einbringen können und die Chance besteht, diese umzusetzen.

Literatur

- [1] Leitfaden Baden-Württemberg
https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf
- [2] Leitfaden Nordrhein-Westfalen
<https://www.brd.nrw.de/umweltschutz/pdf/Leitfaden-fruehe-OeB.pdf>
- [3] Richtlinien VDI 7000
https://www.vdi.de/fileadmin/vdi_de/redakteur/bg-bilder/Richtlinie7000/VDI_7000_Inhaltsverz_.pdf
- [4] Präklusion
http://www.cms-hs.com/EuGH_Einwendungsausschuss_1015

Dieser Artikel basiert auf einem Vortrag auf dem Pipeline-Symposium 2016 des TÜV Nord/Hamburg.

Autor



Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Kfm. **Marcus Mattis**
Multi-utility consulting |
Stuttgart |
Tel. : +49 711 7670 3888 |
E-Mail: mattis@multi-utility.de