

Wie Nord Stream 2 von Genehmigungsbehörden durchgepeitscht wird

Ein Hintergrundbericht

Die Erdgas-Pipeline Nord Stream 2 ist ein fossiles Projekt der Superlative. Nach ihrer Fertigstellung soll die Pipeline pro Jahr 55 Mrd. Kubikmeter Erdgas transportieren. Das ist mehr als die Hälfte des jährlichen deutschen Bedarfs und entspricht rund 100 Millionen Tonnen CO₂. Angesichts ihrer langen Betriebsdauer von 50 bis 70 Jahren steht die Pipeline den Klimazielen in Deutschland klar entgegen.

Trotz der weitreichenden klimapolitischen Folgen hat die Bundesregierung großes Interesse an der Fertigstellung der Pipeline. Die deutschen Unternehmen Wintershall DEA und Uniper sind mit jeweils einer Milliarde Euro an der 10 Milliarden Euro Investition beteiligt.

Die Dimension des Projektes und das große öffentliche Interesse an der Leitung ließen eine offene Information und umfassende Beteiligung erwarten. Doch weit gefehlt: Das Projekt wird gegenwärtig in einer außerordentlich intransparenten Art und Weise durchgesetzt.

Jüngster Beleg ist die Art und Weise, wie nach knapp einjähriger Baupause die Arbeiten an der Pipeline am 11. Dezember 2020 wiederaufgenommen wurden. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hat versucht, dies zu verhindern – und ist dabei auf viele Fragezeichen gestoßen. Diese Erfahrungen fasst die DUH hier zusammen:

- » Schon die Ankündigung der Wiederaufnahme der Bauarbeiten an der Pipeline erfolgte über Kanäle, die nicht zur üblichen Lektüre der meisten Menschen gehören. Am Wochenende des 28./29. November 2020 tauchte in den „Bekanntmachungen für Seefahrer“, einem Informationsdienst der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, erstmals eine Meldung über den Weiterbau von Nord Stream 2 auf. Angekündigt wurden Bauarbeiten ab dem 5. Dezember 2020 im EU-Vogelschutzgebiet „Adlergrund“ in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Seefahrer wurden gebeten, den Bereich wegen der anstehenden Bauarbeiten zu meiden.
- » Zu diesem Zeitpunkt gab es keine sonstige Ankündigung von Bauarbeiten – weder von der Nord Stream 2 AG, noch vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), der zuständigen Genehmigungsbehörde.
- » Auf [Nachfrage der DUH](#) bestätigte das BSH dann am 30. November 2020 die geplanten Arbeiten. Gebaut werden sollte demnach ein rd. 2,5 Kilometer langes Stück der Pipeline vom Beginn der deutschen AWZ Richtung Festland. Insgesamt ist hier ein rund 16 Kilometer langes Stück von Nord Stream 2 noch nicht fertig gestellt.
- » Der DUH blieben damit weniger als fünf Tage, um die Materie zu prüfen. Und dies, ohne Zugang zu den relevanten Dokumenten und zugrundeliegenden Verwaltungsvorgängen zu erhalten – doch dazu später mehr.

- » Als Rechtsgrundlage für die Arbeiten im Adlergrund wurde vom BSH eine Nebenbestimmung der [ursprünglichen Genehmigung](#) von Nord Stream 2 aus dem Jahr 2018 zitiert, die so genannte Nebenbestimmung „R.12“.
- » Die Nebenbestimmung „R.12“ regelt eine Ausnahme: Grundsätzlich darf in dem betreffenden Teil der deutschen AWZ in den Wintermonaten nicht mit Schiffen gebaut werden, die ankerpositioniert sind. Ankerbasierte Verlegeschiffe müssen sich per Anker auf dem Meeresgrund fixieren, um für die Verlegung der Pipeline die exakte Position halten zu können. Dies muss durch mehrere Begleitschiffe abgesichert werden. Die Methode bedeutet nicht nur eine Beschädigung des Meeresbodens, sondern hat durch die Begleitschiffe eine besonders störende Wirkung auf rastende Vögel, für die die Wintermonate besonders wichtig sind.
- » Die Nebenbestimmung „R.12“ regelt nun, dass ausnahmsweise in den Monaten Oktober bis Dezember gebaut werden darf, wenn eine solche Erweiterung von Verlegearbeiten über das eigentlich nur zulässige Bauzeitenfenster in den Sommermonaten hinaus „erforderlich“ ist. Die Zulässigkeit von Verlegearbeiten ab Oktober steht dabei unter einem sogenannten Zustimmungsvorbehalt. Das heißt, das BSH muss für Verlegearbeiten in den Wintermonaten eine ausdrückliche „Zustimmung“ gegenüber der Nord Stream 2 AG erteilen. Eine bloße Anzeige seitens der Nord Stream 2 AG beim BSH genügt explizit nicht.
- » Die Nord Stream 2 AG hatte die Erteilung einer solcher Zustimmung am 10. Juli 2020 beim BSH förmlich beantragt. Das BSH hat daraufhin am 9. Oktober 2020 diese Zustimmung ohne jede Mitteilung an die Öffentlichkeit erteilt. Das Zustimmungsdokument ist bis heute nicht öffentlich bekannt und wurde auch auf Antrag der DUH nicht vollständig zugänglich gemacht.
- » Die DUH bezweifelt, dass die Voraussetzungen zur Erteilung der Zustimmung erfüllt sind: Die Arbeiten sind zu diesem Zeitpunkt seit einem Jahr gestoppt. Es ist weder ersichtlich, dass es sich um eine „Erweiterung“ handelt – noch dass die Arbeiten gerade zu diesem Zeitpunkt „erforderlich“ im Sinne der Nebenbestimmung „R.12“ sind – denn: Wann eine Fertigstellung der Pipeline erfolgen soll, ist gegenwärtig offenbar vollständig offen.
- » Ursprünglich dürfte die Nebenbestimmung wohl dazu gedacht gewesen sein, die Beendigung bereits begonnener Arbeiten zu ermöglichen, also „ein paar Tage“ weiterzubauen, um einen Abschnitt fertig zu stellen. Die Regelung dürfte 2018 eher nicht dafür angelegt gewesen sein, die Arbeiten nach einer langen und vollständigen Unterbrechung gerade mitten in der sensiblen Vogelrastzeit gänzlich neu aufzunehmen.
- » Die Anwendung der Nebenbestimmung ist aus Sicht der DUH noch aus anderen Gründen zweifelhaft: Im Jahr 2019 beantragte die Nord Stream 2 AG eine Änderung der Genehmigung. Demnach sollte in allen Wintermonaten, also von Oktober bis Mai, in der deutschen AWZ gebaut werden dürfen – allerdings nur, wenn so genannte dynamisch positionierte Verlegeschiffe eingesetzt werden. Diese Schiffe können über Strahlruder und GPS-Positionierung die Position so genau halten, dass eine Verankerung nicht nötig ist. Durchgeführt wurde ein Genehmigungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung.
- » Das BSH hat die beantragte [Änderungsgenehmigung im Dezember 2019](#) gegen den Protest von Vogelschützern erteilt. Geändert wurde dabei auch die Nebenbestimmung „R.12“. Nach Auffassung der DUH ist damit ein Bau mit ankerpositionierten Schiffen nicht mehr zulässig, auch nicht ausnahmsweise.
- » Die Annahme der DUH wird implizit durch einen weiteren Verfahrensschritt bestätigt: Im Juli 2020 [beantragte die Nord Stream 2 AG](#), doch wieder ankerbasierte Schiffe für einen Bau in allen Wintermonaten (Oktober bis Mai) zuzulassen. Dafür startete sie wiederum ein völlig neues Genehmigungsverfahren inklusive neuer Umweltstudie. Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die DUH hat

Einwendungen (am [16. Oktober](#) und [18. November 2020](#)) erhoben. Das heißt, auch genau für den Zeitraum, indem jetzt bereits gebaut wurde, hat die Nord Stream 2 AG die Erteilung einer Genehmigung beantragt und das BSH führt gegenwärtig (!) ein entsprechendes Genehmigungsänderungsverfahren durch. Gleichzeitig werden unbemerkt Fakten geschaffen, indem trotz laufenden Genehmigungsverfahrens Verlegearbeiten erfolgen.

- » Der neue Antrag zeigt, dass die Nord Stream 2 AG selbst noch im Juli 2020 davon ausging, dass sie in den Wintermonaten keine ankerbasierten Schiffe mehr einsetzen dürfe, sondern dafür eine neue Genehmigung mit entsprechender Umweltverträglichkeitsprüfung usw. bräuchte. Dies kann nur heißen, dass die alte Nebenbestimmung R.12 auch nach Auffassung der Nord Stream 2 AG nicht mehr einschlägig ist.
- » Am 2. Dezember 2020 hat sich die DUH deshalb [zum ersten Mal](#) gegen die Zustimmung des BSH zu den Arbeiten gewendet und Zugang zu allen relevanten Verwaltungsvorgängen beantragt. Die DUH hat zudem Zugang zu weiteren Informationen eingefordert, die sechs bis acht Wochen vor Beginn von Bauarbeiten dem BSH vorgelegt werden müssen. Dies sind zum Beispiel genaue Informationen über die eingesetzten Schiffe und über die Einhaltung von Umweltstandards.
- » Nachdem das BSH darauf nicht eingegangen war, haben wir am 4. Dezember 2020 [mit einem weiteren Schreiben](#) förmlich Widerspruch eingelegt.
- » Ein Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt hat aufschiebende Wirkung, wenn nicht von vorneherein ein „sofortiger Vollzug“ angeordnet wurde. Dies war hier offenbar nicht der Fall. Eine Reaktion auf unseren Widerspruch blieb aber zunächst aus. Mit öffentlich verfügbaren Daten war jedoch nachvollziehbar, dass das russische Verlegeschiff „Akademik Tscherski“ den Rückweg nach Kaliningrad angetreten hatte. Ob dies aufgrund einer Information des BSH erfolgte, wissen wir nicht.
- » Am 7. Dezember 2020 hat das BSH die DUH dann darüber informiert, dass man zwar die Vorhabenträgerin – also die Nord Stream 2 AG – um Stellungnahme gebeten habe und die Frage der aufschiebenden Wirkung weiter geprüft würde. Der Zugang zu den vollständigen Unterlagen wurde uns verwehrt – lediglich Auszüge einer E-Mail wurden uns zur Verfügung gestellt, mit der das BSH auf einen förmlichen Antrag der Nord Stream 2 AG hin die Zustimmung zu den Arbeiten erteilt hatte.
- » Ab dem 9. Dezember 2020 konnten wir dann wiederum anhand öffentlich verfügbarer Daten auf „Marine Traffic“ und „Vessel Finder“ feststellen, dass sich ein weiteres russisches Verlegeschiff – die „Fortuna“ – mit einer Flotte von Begleitschiffen auf den Weg in den Baubereich in der deutschen AWZ gemacht hatte. Die Fortuna ist nach Informationen der DUH für die Verlegearbeiten auf eine Positionierung mit Anker angewiesen.
- » Das BSH hatte sich zu diesem Zeitpunkt auf die Position zurückgezogen, dass unser Widerspruch begründet werden müsse. Dies ist aus rechtlicher Perspektive grundsätzlich nicht erforderlich. Dennoch: Eine erste Begründung hatten wir bereits in unserem Schreiben vom 2. Dezember 2020 übermittelt. Eine [weitere ausführliche Begründung](#) hat unsere Anwältin Dr. Cornelia Ziehm dann am 09. Dezember 2020 an das BSH gesendet.
- » Schließlich erhielt die DUH am Nachmittag des 11. Dezember 2020 einen [Bescheid des BSH](#), wonach der Widerspruch als „unzulässig“ abgelehnt wurde. Kurz nach Eingang des Bescheids bei der DUH kündigte die Nord Stream 2 AG an, die Arbeiten an der Pipeline mit dem Verlegeschiff Fortuna aufzunehmen. Ein direkter Zusammenhang war damit klar erkennbar: Die Nord Stream 2 AG hatte offenbar abgewartet, bis das BSH uns den Bescheid zugestellt hatte.
- » Die Begründung des BSH für die Ablehnung des Widerspruchs ist in hohem Maße zweifelhaft: Das BSH argumentiert, dass die erteilte „Zustimmung“ zu den Arbeiten kein „Verwaltungsakt“ sei. Was ein Verwaltungsakt ist, ist jedoch im § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) eindeutig definiert. Und all diese Kriterien erfüllt die „Zustimmung“ des BSH zu den Bauarbeiten:

- Die Nord Stream 2 AG hat die Erteilung der „Zustimmung“ ausdrücklich und formell „beantragt“. Das BSH hat sie dann ebenso ausdrücklich „erteilt“ und nicht etwa nur das Vorhaben der Nord Stream 2 AG zur Kenntnis genommen.
 - Es wurde vom BSH sogar ein Verwaltungsverfahren durchgeführt, bei dem das Bundesamt für Naturschutz (BfN) beteiligt wurde.
 - Eine „Zustimmung“ ist nur dann kein Verwaltungsakt, wenn sie seitens einer dritten Behörde gegenüber der Genehmigungsbehörde erforderlich ist, also die „Zustimmung“ verwaltungsintern bleibt und nicht direkt nach außen gerichtet ist. Das ist hier gerade nicht der Fall. Die Zustimmung kommt nicht von einer dritten Behörde, sondern originär vom BSH als Genehmigungsbehörde, sie entfaltet auch unmittelbare Außenwirkung (sie ist direkt gegenüber der Nord Stream 2 AG erteilt worden) und regelt einen Einzelfall (die Erweiterung der Verlegezeiten über den September hinaus).
- » Besonders pikant ist zudem, dass das BSH noch nicht einmal Zugang zu dem „Zustimmungsdokument“ sowie den zugrundeliegenden Verwaltungsvorgängen gewährte. Die Überprüfbarkeit dieser Verwaltungsentscheidung ist auf Grund mangelnder Transparenz nur schwer gegeben. Begründet wurde das Vorenthalten der Akten unter anderem wegen der besonderen Situation durch COVID-19. Aus Sicht der DUH ist nur schwer nachvollziehbar, warum wichtige Dokumente nicht eingescannt und per Email übermittelt werden können.
- » An dieser Stelle hat die DUH eine Klage in Erwägung gezogen, sich jedoch zunächst dagegen entschieden. Denn unmittelbar nach Übersendung des Widerspruchsbescheids wurde – siehe oben – mit den Verlegearbeiten begonnen. Ein effektiver Rechtsschutz ist damit faktisch weitgehend unmöglich gemacht worden.
- » Wie geht es nun weiter? Die DUH prüft weitere rechtliche Schritte gegen das BSH. Dafür haben wir zunächst weitere Anträge auf Akteneinsicht gestellt – um die Vorgänge genau überprüfen zu können.
- » Nächster wichtiger Verfahrensschritt ist zudem die im Juli 2020 neu beantragte Genehmigung für den gesamten Zeitraum Oktober bis Mai. Da die „Zustimmung“ des BSH nur für den Zeitraum bis einschließlich Dezember gilt, ist die Nord Stream 2 AG für einen Weiterbau in den Monaten Januar bis Mai auf diese neue Genehmigung angewiesen.

Stand: 16.12.2020



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Constantin Zerger
Leiter Energie und Klimaschutz
Tel.: 030-2400867-91
E-Mail: zerger@duh.de

www.duh.de info@duh.de [umwelthilfe](https://twitter.com/umwelthilfe) [umwelthilfe](https://facebook.com/umwelthilfe)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

 Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Sie ist mit dem DZI-Spendensiegel ausgezeichnet. Testamentarische Zuwendungen sind von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit.

Wir machen uns seit über 40 Jahren stark für den Klimaschutz und kämpfen für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende – damit Natur und Mensch eine Zukunft haben. Herzlichen Dank! www.duh.de/spenden