

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 4
der 15. Sitzung am 14. September 2015**

Anhörung „Erfahrungen in Großprojekten“

Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Thomas Norgall

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 120 a</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|

Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren zu Großprojekten

Thomas Norgall, stellv. Landesgeschäftsführer/Naturschutzreferent des BUND Hessen

Vortrag in der Sitzung der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ am 14.09.2015

1. Zu meiner Person

Nach dem Abschluss des Studiums der Agrarwissenschaft, Fachrichtung Umweltsicherung und Entwicklung ländlicher Räume, an der Justus Liebig Universität in Gießen, war ich vom 15.01.1988 bis zum 31.03.1990 bei der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Gießen in Hessen beschäftigt. Zum 01.04.1990 wechselte ich aus der Funktion eines ehrenamtlichen Vorstandsmitglieds des BUND Hessen in die Funktion des bezahlten stellvertretenden Landesgeschäftsführers des BUND Hessen. In dieser Funktion bin ich seit über 25 Jahren nicht nur mit Naturschutzfragen und der politischen Lobbyarbeit, sondern insbesondere mit der Beratung der Verbandsgremien und -mitglieder zu allen Aspekten der gesetzlich normierten und der nicht gesetzlich normierten Verbandsbeteiligung befasst. Zu meinen Aufgaben gehört auch die Betreuung der Verbandsklagen des BUND Hessen bis zur gutachterlicher Bearbeitung von Naturschutzaspekten zur fachlichen Untermauerung der Klagen.

2. Persönliche Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren

Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren habe ich zu verschiedenen kleinen und großen Projekten gesammelt. Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren zu Großprojekten konnte ich im Zusammenhang mit

1. Der so genannten „Mediation“ zum Ausbau des Frankfurter Flughafens sowie
2. Den Runden Tischen zur Folgenbewältigung
 - a. des Kalibergbaus im hessisch-thüringischen Kalirevier und
 - b. der Grundwasserentnahmen im Hessischen Ried

sammeln. Zu den Punkten 1 und 2a will ich nachfolgend ausführlicher ausführen. Das Verfahren zu 2b ging im Frühjahr 2015 einvernehmlich zu Ende. Es ist aber noch unklar, ob die Politik dem Votum folgen wird. Die Flughafen-Mediation sollte eine Baumaßnahme mit schädlichen Umweltwirkungen vorbereiten. Die beiden Runden Tische“ wurden zur Verringerung der Umweltbelastungen eingerichtet.

Aktuell ist der BUND Hessen durch ein ehrenamtliches Mitglied auch in dem informellen Beteiligungsverfahren zum Ausbau der ICE Neubaustrecke im Korridor von Frankfurt nach Fulda engagiert. Zu diesem Verfahren kann ich noch keine Aussagen treffen.

3. Informelle Beteiligungsverfahren zum Frankfurter Flughafen (Flughafen-Mediation)

Geprägt von den schweren Auseinandersetzung beim Bau der Startbahn West, initiierte die Hessische Landesregierung vor dem Beginn des förmlichen Genehmigungsverfahrens zur

erneuten Flughafenerweiterung im Mai 1998 ein so genanntes „Mediationsverfahren“. Das Verfahren endete im Januar 2000, mit der Vorlage eines Endberichts¹.

Die „Flughafen-Mediation“ sollte deeskalierend wirken. Es wurde initiiert, um eine Wiederholung der Auseinandersetzungen um die Startbahn West zu vermeiden und um den weitgehenden Glaubwürdigkeitsverlust der Politik zu kaschieren, den eine erneute Ausbau Debatte auslösen musste.

Da der Bevölkerung fast 30 Jahre immer wieder zugesichert worden war, dass nach der Startbahn West keine weitere Start- oder Landebahn mehr errichtet werden würde, löste bereits der Beginn der Debatte um die Flughafenerweiterung ein Glaubwürdigkeitsproblem der Landespolitik aus. So heißt es in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses zum Bau der Startbahn West vom 23.03.1971 ausdrücklich

"Die Befürchtungen, dass später eine weitere Start- und Landebahn etwa parallel zur Bahn 18 West errichtet werden könnte, entbehrt jeder Grundlage. Die Genehmigung einer solchen Maßnahme wird auf keinen Fall erteilt."

1988 und 1993 wurden von der Landesregierung mit Zustimmung aller Landtagsfraktionen und der Stadt Frankfurt so genannte „Bannwalderklärungen“ erlassen, um jegliche Erweiterung des Flughafens in den Wald hinein auch rechtlich zu verhindern. „Bannwälder“ waren nach der damaligen Rechtslage durch Landesrecht geschützte Wälder, deren Fortbestand für das Gemeinwohl unverzichtbar und deren Rodung verboten war.

Bei dieser Sach- und Rechtslage hätte die Landespolitik die Forderung der Lufthansa und der Fraport AG nach einer neuen Landebahn eigentlich sofort ablehnen müssen. In dem sie die Forderung nicht sofort ablehnte, brach sie die langjährigen Zusagen auf und kündigte eine Neuausrichtung in der Flughafenpolitik an. Mit diesem „Wortbruch der Landesregierung“ war die Flughafen-Mediation von Anfang an belastet.

Das Ergebnis des Verfahrens führte zum „Mediationspaket“, das aus fünf Empfehlungen bestand, die untrennbar miteinander verbunden sein sollten. Das „Mediationspaket“ beinhaltet:

1. die Optimierung des vorhandenen Systems
2. die Kapazitätserweiterung durch Ausbau
3. das Nachtflugverbot von 23-5 Uhr
4. den Anti-Lärm-Pakt und
5. die Forderung zur Gründung des Regionalen Dialogforums.

Das Paket beinhaltet zwei Empfehlungen zur Kapazitätssteigerung, zwei Empfehlungen zum verbesserten Lärmschutz und die Forderung zur Fortsetzung des informellen Dialogprozesses. Die Politik akzeptierte die Empfehlungen als untrennbares Ergebnispaket. Die neue Landesregierung formulierte dazu den Slogan „Kein Ausbau ohne Nachtflugverbot, kein Nachtflugverbot ohne Ausbau“. Das wichtige Ziel von Politik und Wirtschaft, die Kapazitätserweiterung durch Ausbau, erschien plötzlich als gesellschaftlich akzeptierte Maßnahme, wenn sie nur von einem verbesserten Lärmschutz begleitet würde.

¹ Der Endbericht ist nachlesbar unter :
http://mulewf.rlp.de/fileadmin/mufv/img/inhalte/laerm/Mediationsverfahren_Endbericht.pdf

Tatsächlich war das Ergebnis des informellen Beteiligungsverfahrens „Mediation“ überaus ernüchternd und hat uns in der Skepsis gegen dieses spezielle Verfahren bestätigt.

Die wissenschaftlichen Arbeiten über das so genannte Mediationsverfahren bestätigten unsere Kritik, dass das Verfahren den formalen Ansprüchen an eine Mediation nicht entsprach^{2, 3, 4, 5}. Bemängelt wurde insbesondere, dass es eben nicht ergebnisoffen angelegt war und dass kein „win-win-Ergebnis“ möglich war. Bei einem Ausbau würde die Bevölkerung Nachteile hinnehmen müssen, bei einem Nichtausbau die Luftfahrt. Zugleich wurde dem Verfahren aber auch attestiert, dass es zur Versachlichung der Diskussion beigetragen habe.

Busch (2000) sprach unmittelbar nach dem Ende der Flughafenmediation schon die Vertiefung des politischen Glaubwürdigkeitsverlustes an, der sich einstellen würde, wenn die wichtigste Schutzkomponente das Nachtflugverbot von 23 bis 5 Uhr rechtlich nicht durchgesetzt werden könnte:

„Es wird zwar ein politischer Wille erkennbar, alle fünf Komponenten des Mediationspakets umzusetzen, dieser Wille könnte aber letztlich doch an den juristischen Schranken politischer Kreativität auflaufen, konkret: wenn alle rechtlichen Prüfungen am Ende ergeben sollten, dass ein absolutes Nachtflugverbot am siebtgrößten Flughafen der Welt nicht machbar ist, dann haben sich die wagemutig gegebenen politischen Versprechen eines Nachtflugverbots als ‚leer‘ erwiesen. Der dann eintretende Glaubwürdigkeitsverlust der Politik wäre in einer Region, die seit den Kämpfen um die Startbahn West durch tiefstes Misstrauen in die Politik gekennzeichnet ist, kaum wieder zu heilen.“

Per-Olof Busch (2000): Fußnote 4

Tatsächlich setzte der Widerstand der Luftfahrt unmittelbar nach dem Ende der Flughafen-Mediation ein und bekanntlich brach die Hessische Landesregierung ihre politische Zusage zum sechsstündigen Nachtflugverbot und erließ einen Planfeststellungsbeschluss, der 17 Nachtflüge zwischen 23 und 5 Uhr erlaubte. Die Bevölkerung erlebte erneut, dass politische Zusagen zur Begrenzung des Flugverkehrs keinen Bestand haben und dass die Politik im Zweifelsfall den Wünschen der Luftfahrt folgt.

Den „gesellschaftspolitischen Frieden“ stellten dann die Gerichte wieder her, die den Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss im Punkt „Nachtflugverbot von 23-5 Uhr“ zum Erfolg verhalfen. Während die Landesregierung und der Landtag politisch versagt hatten, erwiesen sich die Gerichte indirekt als Garanten des „Mediationsergebnisses“, in dem sie alle Klagen

² <http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Diskussion/2001/01-3.pdf>

³ Per-Olof Busch (2000): Konfliktfall Flughafenerweiterung Eine kritische Würdigung des Verfahrens „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main; HSFK-Report 8/2000; <http://www.hsfk.de/downloads/rep0800.pdf>

⁴ Anna Geis (2003): Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation; HSFK-Report 13/2003; http://www.ipw.ovgu.de/ipw_media/Downloads/Geis/HSFK_report1303-p-94.pdf

⁵ Prof. Dr. Friedrich Thießen (2000): Die methodischen Mängel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Systematisierungs- und Bewertungsversuch; WWDP 31/2000 <http://www.rm-institut.de/docs/mediation-evaluation.html>

gegen den Ausbau abwiesen und den „Ausbau mit eingeschränktem Nachtflugverbot“⁶ für rechtmäßig erklärten.

Aus heutiger Sicht ist das Ergebnis der Flughafen-Mediation nicht nur negativ, weil die Politik erneut einen Wortbruch beging, sondern auch, weil die mit dem Ausbau prognostizierten Vorteile nicht, alle prognostizierten Nachteile aber sehr wohl eingetreten sind:

- Die Zahl der Flugbewegungen stagniert,
- die Zahl der Fluglärm-betroffenen stieg aber um ca. 100.000 Menschen an, weil der Lärmteppich durch die neue Landebahn heute größer ist und
- die ökologisch wertvollen Waldflächen sind unwiederbringlich zerstört.

4. Informelles Beteiligungsverfahren zum Kalibergbau im hessisch-thüringischen Kalirevier (Runder Tisch K+S)

Der Kalibergbau im hessisch-thüringischen Kalirevier führt seit Jahrzehnten zur Entstehung salzhaltiger Abwässer. Diese Abwässer wurden früher ausschließlich über die Werra entsorgt und führten zur Zerstörung des Süßwasserökosystems der Werra und zur schweren ökologischen Beeinträchtigungen der Weser. Die Belastungen sind so stark, dass z.B. die Hansestadt Bremen schon vor Jahrzehnten die Trinkwassergewinnung aus der Weser einstellen musste. In neuerer Zeit wird die Salzeinleitung in die Werra reduziert, da eine Verpressung der Salzwässer in den Untergrund und eine Aufhaltung des unverkäuflichen Salzes erfolgt. Die Salzhalden haben heute Höhen von ca. 200 Meter Höhe erreicht und wachsen schnell weiter an. Bis zum prognostizierten Ende des Kalibergbaus in ca. 70 Jahren soll sich ihr Volumen verdoppeln. Das Haldenwachstum lässt schon jetzt die Abwassermengen aus den Haldenkörpern anschwellen. Diese Haldenabwässer entstehen durch den Niederschlag, der auf die Halden fällt und das Salz wieder auflöst. Die natürliche Auflösung der bestehenden Halden wird 1000 Jahre und mehr beanspruchen. Die aktuell diskutierte Teilabdeckung der Halden würde den Auflösungsprozess verzögern. K+S ist das einzige Unternehmen das den Kalibergbau betreibt. Das Unternehmen ist alleiniger Verursacher der Umweltprobleme.

Zur Konfliktlösung richteten die Landesregierungen von Hessen und Thüringen zusammen mit K+S im Jahr 2008 einen Runden Tisch "Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion" ein.

Während der Laufzeit des Runden Tisches kam es zur Lagerbildung, denn eine Minderheit der Teilnehmer favorisierten die Konzeption, das salzhaltige Abwasser einzudampfen und die so gewonnen Salze zu verwerten. Da die Salzfrachten über Werra und Weser bereits seit vielen Jahren in die Nordsee gelangen, entstand daneben die Idee, das Salz durch eine Rohrleitung direkt dorthin zu transportieren und so die Flüsse zu verschonen. Die

⁶ Zur Klarstellung: Am Frankfurter Flughafen gibt es bis heute kein echtes Nachtflugverbot, sondern eine Nachtflugbeschränkung von 23-05 Uhr. In der „gesetzlichen Nacht“, die von 22- 6 Uhr dauert, wurden durch den Planfeststellungsbeschluss aus 2007 mit 150 Flugbewegungen mehr Nachtflüge erlaubt, als bis dahin geflogen wurden. Diese Regelung wurde vom BVerwG bestätigt. – Nicht zugelassen wurden durch die Rechtsprechung 17 Nachtflüge, die der PFB zwischen 23 und 5 Uhr 17 Flüge erlauben wollte und die rechnerisch zu einer Störung der Nachtruhe Halbstundentakt geführt hätte.

Nordseeleitung wurde von den Umweltverbänden favorisiert, weil nur mit ihr auch die Beseitigung der gewaltigen Halden möglich erschien.

Mit den Argumenten fehlender Praxisreife und zu hoher Kosten verwarf der Runde Tisch mehrheitlich die „Eindampfung“.

Nach 16 Sitzungen verabschiedete der Runde Tisch am 09.03.2010 mit deutlicher Mehrheit seine Empfehlungen⁷, deren Kernpunkt die Empfehlung zum Bau der Nordseeleitung war:

„Der RUNDE TISCH empfiehlt, die Entsorgung des nach Umsetzung dieser Maßnahmen weiter anfallenden Salzabwassers durch den Bau einer Fernleitung an einen ökologisch verträglichen Einleitungspunkt im Bereich der Nordsee sicherzustellen und damit Oberflächen- und Grundwasser nachhaltig zu entlasten.“

5. Empfehlung des Runden Tisches am 09.03.2010

Alle Bundesländer, außer Niedersachsen, begrüßten die Empfehlungen und sahen in der Rohrleitung zur Nordsee die Chance zur langfristigen Reinhaltung der Grund- und Oberflächengewässer.

Die Begründung des Landes Niedersachsen für die Ablehnung der Nordseepipeline steht bis heute im Widerspruch zum eigenen Handeln. Die niedersächsische Forderung, Hessen solle K+S zur vollständigen Beseitigung der salzhaltigen Abwässer am Gewinnungsort des Kalisalzes zwingen, irritiert, weil Niedersachsen diese Forderung in eigener Zuständigkeit an den Kaligruben in Niedersachsen auch nicht durchsetzt. Die Sorge vor den Natureingriffen durch eine Pipeline passt nicht zu den zahlreichen unterirdischen Gasleitungen und der niedersächsischen Forderung Stromkabel unter der Erde zu verlegen.

K+S lehnte den Bau aus Kostengründen ab. Der Widerstand aus Niedersachsen bot K+S die Möglichkeit, die Planung der Nordseepipeline hinauszuschieben und die hessische Landesregierung mit dem Argument fehlender Entsorgungsmöglichkeiten für den laufenden Betrieb in Handlungszwang zu bringen

Im Herbst 2014 war diese Strategie erfolgreich. Hessen wurde wortbrüchig, wechselte den Kurs und argumentiert seither: Angesichts der veränderten Weltmarktsituation im Kali-geschäft sind die mit dem Bau und Betrieb der Nordseeleitung verbundenen Kosten eine „unzumutbare Belastungen“ für das Unternehmen.

Hessen verständigte sich wenige Tage nach der Abkehr von der Nordseepipeline mit K+S auf den „Vier-Phasen-Plan“, den die Hessische Umweltministerin gemeinsam mit dem Vorstandsvorsitzenden von K+S der Öffentlichkeit vorstellte. Dieser Plan wird die Umweltprobleme jedoch nur marginal verbessern können. Er kennt keine Lösung für die „Ewigkeitslasten“ der Haldenproblematik, akzeptiert – gegen alle bisherigen Aussagen und die Expertise der Fachbehörden in Hessen und Thüringen - die Fortsetzung der Versenkung von Salzabwasser über das Jahr 2015 hinaus und verschiebt die Haupteinleitungsstelle von der Werra an die Weser.

Mit der Absage an die Nordseepipeline wurde ein Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Interessen und den ökologischen Anforderungen aufgegeben. Der Runde Tisch war als Instru-

⁷ <http://www.runder-tisch-werra.de/index.php?parent=1233>

ment der Konfliktlösung erfolgreich. Die Umsetzung der Empfehlung scheiterte jedoch an den widerstreitenden Unternehmensinteressen und der Uneinigkeit der Bundesländer. Niedersachsen hat mit seiner Ablehnung der Nordseepipeline letztlich die ablehnende Haltung von K+S gestärkt und muss sich nun mit der geplanten Salzeinleitung an seiner Landesgrenze auseinandersetzen. Hessen muss nun erklären, warum die Versenkung doch über das Jahr 2015 fortgesetzt werden kann. Da die Umsetzung des „Vier-Phasen-Plans“ für K+S wirtschaftlich günstiger ist als die Nordseepipeline, steht K+S derzeit als Gewinner und die Politik einmal mehr als Verlierer da, der sich gegen die Unternehmensinteressen nicht durchsetzen kann.

5. Konsequenzen

Allgemein gültige Konsequenzen lassen sich aus einer geringen Zahl von Beispielen nur schwer ziehen. Dennoch einige Gedanken:

- a. Informelle Beteiligungsverfahren sollten dem Gegenstand entsprechend ausgestaltet sein. Die „Flughafen-Mediation“ zum Ausbau des Frankfurter Flughafens war keine Mediation. Sie erhielt den Titel nur, um eine Ergebnisoffenheit zu suggerieren, die aber de facto nicht bestand.
- b. Die Politik darf nicht wortbrüchig werden. Wenn die Politik die gefundenen Ergebnisse erst annimmt und sie später aufkündigt, dann ist die Wirkung verheerend. In Hessen ist dies in den beiden Verfahren zum Frankfurter Flughafen und zu K+S geschehen. Wir sehen derzeit gespannt der politischen Reaktion zu den Empfehlungen des Runden Tisches zur Sanierung der Grundwasserstände im Hessischen Ried entgegen. Die Sanierung ist die Voraussetzung für die Erhaltung mehrerer tausend Hektar ökologisch wertvoller Wälder, die als FFH- und Vogelschutzgebiete ausgewiesen sind.
- c. Die Politik darf nicht populistisch und widersprüchlich agieren. Sie muss sich wie alle Teilnehmer den Sachdiskussionen stellen. Wenn Niedersachsen der Meinung war, dass Hessen seine Umweltprobleme mit der Hilfe des Runden Tisches auf Kosten von Niedersachsen lösen will, dann hätte es den Runden Tisch verlassen und über diese politische Strategie den Streit zwischen den Bundesländern beginnen sollen.
- d. Verbände, die sich an informellen Verfahren beteiligen, werden mit einem großen Arbeitsvolumen konfrontiert und sind zum Ende hin kaum noch zu bewältigenden Arbeitsspitzen ausgesetzt. Ohne einen finanziellen Ausgleich ist die Beteiligung an informellen Verfahren für die einfachen, nicht organisierten Bürgerinnen und Bürger und kleinere Vereine nicht und für größere Vereinigungen nur sehr schwer leistbar.
- e. In informellen Verfahren wird nicht auf Augenhöhe diskutiert. De facto findet eine Machtverlagerung von den üblichen Institutionen zur Leitung des Verfahrens und seiner wissenschaftlich-technischen Beratung statt. Die Politik reagiert auf diesen Machtverlust mit der Entsendung leitender Verwaltungsmitarbeiter und –mitarbeiterinnen. Diese beamteten Mitglieder bleiben in den Gremien der Runden Tische etc. weisungsgebunden. Die einfachen Mitglieder eines informellen Verfahrens sind mit der beschriebenen Machtfülle der Leitungsebene und dem indirekten Einfluss der Politik konfrontiert. Sie können kaum bis keinen Einfluss auf die Struktur des Verfahrensablaufs nehmen. Ihre stärkste Kraft liegt in der „Macht des Arguments“, der Vielzahl neuer Gesprächsmöglichkeiten und insbesondere in der Drohung, den Runden Tisch zu verlassen.