

Bewertungsgremium

Altlast SAD Mönchshagen

Empfehlung

des Bewertungsgremiums

für eine Prozessstruktur zur Begleitung des Langzeit-Monitorings

zur Fortschreibung des Mönchshagen-Kooperationsvertrages

Zusammenfassung

Das Bewertungsgremium empfiehlt, die bisherige Grundkonstellation des Vertrages zwischen Land, Kommunen und Anwohnergemeinschaft sowie die darin vereinbarte Prozessstruktur der Kooperation zwischen diesen Partnern in den wesentlichen Elementen beizubehalten.

Zur Anpassung an die absehbaren veränderten Anforderungen unter den Randbedingungen des bereits vereinbarten Langzeit-Monitorings werden im Wesentlichen folgende Änderungen empfohlen:

- Deutliche Verlängerung der Laufzeit des Vertrages
Zur Begründung:
Ein Ende der Notwendigkeit der Unterhaltung und Überwachung der gesicherten Altlast ist nicht absehbar ("Ewigkeitsaufgabe").
- Verkleinerung des Bewertungsgremiums von drei auf zwei Mitglieder durch Entfallen der Funktion des Vorsitzenden.
Zur Begründung:
 - In der Erwartung, dass sich die problemlösungsorientierte Arbeitspraxis innerhalb des Bewertungsgremiums und mit den Vertragsparteien in die Zukunft hinein fortsetzt, scheint diese Reduktion als Beitrag zur Kosteneinsparung vertretbar.
 - Die strategische Symmetrie in der Zusammensetzung des Bewertungsgremiums durch je einen sachverständigen Vertreter für die Seite des Landes bzw. der Kommunen/Anwohner hat sich als Struktur zur sachdienlichen Problemlösung, Vermittlung und Vertrauensbildung bewährt und soll beibehalten werden.
 - Zum Ausgleich der zukünftig entfallenden Funktion des neutralen, vermittelnden Vorsitzenden wird die Einführung einiger struktureller und prozeduraler Regeln empfohlen.

Darüber hinaus empfiehlt das Bewertungsgremium kleinere Änderungen redaktioneller oder klarstellender Art zur Anpassung an die zukünftigen Gegebenheiten der Langzeitüberwachung.

Veranlassung

In der 30. Sitzung am 29. Juni 2021 erhielt das Bewertungsgremium von den Vertragsparteien den Auftrag, einen Vorschlag zu entwickeln, wie die vertragliche Vereinbarung vom 29.04.1999 – mit den bisher erfolgten Verlängerungen – zwischen dem Land Niedersachsen, den Kommunen Stadt Rehburg-Loccum, Stadt Petershagen und Samtgemeinde Niedernwöhren sowie der Anwohnergemeinschaft fortgeschrieben werden könnte. Ziel dieser neuerlichen Verlängerung müsse sein, den Vertrag zum einen an die absehbaren veränderten Anforderungen unter den Randbedingungen des bereits vereinbarten Langzeit-Monitorings anzupassen und zum anderen sicherzustellen, dass das in der Vergangenheit aufgebaute Vertrauen zwischen den verschiedenen Seiten auch in die zukünftigen Phase des Langzeitbetriebs hinein weitergetragen und praktiziert werde.

Vor diesem Hintergrund solle das Bewertungsgremium insbesondere auch eine Empfehlung dazu abgeben, wie die für die Vertrauensbildung wesentliche bisherige Prozessstruktur der Kooperation zwischen den Vertragsparteien und die besonderen Funktion des Bewertungsgremiums dabei weiterzuentwickeln wäre.

Vorschlag für eine Vereinbarung zur Verlängerung des Vertrages

Angelehnt an die Form der bisherigen Vertragsverlängerungen hat das Bewertungsgremium einen Vorschlag (Anlage 2) für eine mögliche nächste (6.) Verlängerung in die Phase der Langzeit-Überwachung entwickelt.

Zur Erläuterung und zur besseren Nachvollziehbarkeit dieses Vorschlages sind hier folgende weitere Materialien beigefügt:

- Anlage 1 enthält eine tabellarische Übersicht über die bisherigen Fortschreibungen des SAD-Münchehagen-Kooperationsvertrages.
- Anlage 2 enthält den ausformulierten Vorschlag für eine 6. Verlängerung.

- Anlage 2a enthält im Korrekturmodus die Änderungen zur Verlängerung der Vereinbarung gegenüber der am 3.2.2020 unterzeichneten 5. Verlängerung.
- Anlage 3a enthält im Korrekturmodus die Änderungen für § 2 der Vereinbarung gegenüber der bisher geltenden Fassung.
- Anlage 3b enthält im Korrekturmodus die Änderungen für § 3 der Vereinbarung gegenüber der bisher geltenden Fassung.
- Anlage 3c enthält im Korrekturmodus die Änderungen für § 4 der Vereinbarung gegenüber der bisher geltenden Fassung.
(§ 1 und § 5 der Vereinbarung bleiben wie bei den bisherigen Fortschreibungen unverändert.)
- Anlage 4 enthält die "Verfahrensvereinbarung" des Bewertungsgremiums vom 20.9.1999.

Erläuterung und Begründung

Im Folgenden werden der Textvorschlag und die Empfehlungen näher erläutert und begründet. Um den Vergleich mit den bisherigen Formulierungen zu erleichtern, erfolgt dies anhand der im Korrekturmodus verfassten Anlagen 2a bis 3c.

Soweit Erläuterungen kurz und platzsparend formuliert werden konnten, wurden sie zur Erleichterung der Lesbarkeit bzw. der Zuordnung direkt in diesen Anlagen platziert.

➤ **Textentwurf für die (6.) "Verlängerung der Vereinbarung vom 29. 4. 1999" (Anlage 2a)**

– **Satz 1: Laufzeit der Verlängerung**

Die Daten für Beginn und Ende der Laufzeit der Vereinbarung wurden aus folgenden Gründen gewählt:

Beginn ab 1. Januar 2025:

In der 27. Sitzung des Bewertungsgremiums am 25.4.2019 haben die Vertragsparteien den im Statusbericht des Bewertungsgremiums vorgeschlagenen Zeitfahrplan für die Einführung und Erprobung der Langzeit-Überwachung einvernehmlich vereinbart. Danach soll nach Abschluss der Probe- und Evaluationsphase des Langzeit-Monitorings (bestehend aus den beiden Parallelauswertungen in den Überwachungsjahren 2019/2020 und 2020/2021, den Erfahrungen im Überwachungsjahr 2021/2022 sowie der Statusuntersuchung aus dem Frühjahr 2023) und deren Auswertung das Bewertungsgremium spätestens im Frühjahr 2024 einen nächsten Statusbericht vorlegen. Abhängig von den Ergebnissen der Evaluation werden darin ggf. Empfehlungen für eine Fortschreibung des Langzeit-Überwachungskonzeptes enthalten sein, die dann ggf. im Laufe des Jahres 2024 von den Vertragsparteien förmlich vereinbart werden und zum 1. Januar 2025 in Kraft treten könnten.

Ende zum 31. Dezember 2054:

Die Vertragsparteien haben in der o.g. 27. Sitzung entsprechend der Empfehlung im Statusbericht des Bewertungsgremiums weiterhin vereinbart, dass als Bestandteil des Langzeit-Monitoringkonzeptes alle 5 Jahre eine Statusuntersuchung durchgeführt werden soll. Die Durchführung der nächsten Statusuntersuchungen ist damit für das Frühjahr 2023 und alle 5 Jahre in Folge geplant. Bei einer angedachten Laufzeit von 30 Jahren wäre 2053 eine Statusuntersuchung durchzuführen, deren Auswertung bis spätestens Frühjahr 2054 vorliegen sollte, so dass im Laufe des Jahres 2054 über daraus zu ziehenden Konsequenzen und das weitere Vorgehen beraten werden könnte. Als Vorschlag für ein Datum für das Laufzeitende des Vertrages ergibt sich damit der 31. Dezember 2054.

- **Satz 2 neu: "automatische" Verlängerung**
 Angesichts der "Ewigkeitsaufgabe" zur Überwachung der gesicherten Altlast Sonderabfalldeponie Münchehagen wird eine "automatische" Verlängerung der Vereinbarung um jeweils 10 Jahre vorgeschlagen.

 Als Vorlaufzeit zur Kündigung der Vereinbarung vor einem regulären Laufzeitende wird eine Frist von 18 Monaten vorgeschlagen. Dies entspricht dem Zeitraum von 1½ Überwachungsperioden. Damit wäre ein angemessener zeitlicher Puffer gegeben, um ggf. Verhandlungen über ein neues Überwachungsregime zu führen und hierzu für zweckdienlich erachtete Untersuchungen und Auswertungen zu ermöglichen.
- **Satz 3 neu: Kündigungsklausel**
 Für den Fall, dass eine Kündigungsklausel für erforderlich gehalten wird, sieht der Textvorschlag eine Kündigungsfrist von 18 Monaten vor (siehe vorangehender Absatz) jeweils zum Ende eines Jahres, das auf eine Statusuntersuchung folgt. Damit würde sichergestellt, dass im Zeitraum zwischen der Erklärung und dem Wirksamwerden einer Kündigung der Status der Deponie, ihrer Sicherungselemente und ihrer Umweltauswirkungen noch einmal aktuell auf fachlicher Basis nach dem vereinbarten Überwachungsprogramm erhoben wird.

➤ **Empfehlung zur Fortschreibung von "§ 2 Überwachungssystem (Monitoring)"
Anlage 3a**

- **Absatz 3, Satz 1 und 2: "die Einzelheiten ergeben sich ..."**
 An dieser Stelle wurde in den früheren Fassungen durchgängig auf das jeweils vereinbarte, geltende Überwachungskonzept verwiesen. Insofern handelt es sich hier nur um eine Aktualisierung.
- **Abs. 3, Satz 3: "Abhängig vom Ergebnis der Evaluation ..."**
 Dieser Satz trägt dem vereinbarten Vorgehen zur aktuell laufenden Erprobung und Evaluation des Langzeit-Überwachungskonzeptes Rechnung.

➤ **Empfehlung zur Fortschreibung von "§ 3 Bewertungsgremium"
Anlage 3b**

- **Absatz 2: Aufgabe des Bewertungsgremiums: Empfehlungen zu Maßnahmen**
 "hydraulischen" streichen – die Vertragsparteien haben in der Vergangenheit von Beginn an vom Bewertungsgremium nicht nur Empfehlungen zu ergänzenden hydraulischen Maßnahmen erwartet, sondern darüber hinaus auch Empfehlungen zu ergänzenden Maßnahmen sonstiger Art, die das Bewertungsgremium zur Sicherung der Altlast Münchehagen als zweckdienlich und notwendig empfiehlt.

Entsprechend wird in der Ursprungsfassung der Vereinbarung in dem seither unverändert geltenden "§ 3 Bewertungsgremium" in Abs. 7 die Aufgabe des Bewertungsgremiums dahingehend definiert, dass es einen Bericht vorzulegen habe, "in dem bisher ergriffene Maßnahmen bewertet und Empfehlungen vorgeschlagen werden, ob und ggf. welche weiteren Maßnahmen zu ergreifen sind;"

Die hier in Abs. 2 gewählte Formulierung ist wahrscheinlich im Kontext des damaligen Kenntnis- und Diskussionsstandes begründet, in dem die Frage der Erfordernis eines aktiven hydraulischen Sicherungselementes besonders umstritten war und deshalb damals explizit genannt werden sollte – aber nicht ausschließlich gemeint war.

Es geht bei dem Vorschlag, "hydraulischen" zu streichen, also nicht um eine Ausweitung des Arbeitsauftrages an das Bewertungsgremium.

– **Absatz 5: Berufung und Zusammensetzung des Bewertungsgremiums**

Der Abschluss der vertraglichen Vereinbarung vom 29.4.1999 zwischen Land, Kommunen und Anwohnergemeinschaft markiert den Wendepunkt von einem konfrontativen Gegeneinander zu einem kooperativen Miteinander der Vertragsparteien in Bezug auf die Sonderabfalldeponie Münchehagen.

Neben der in dieser Vereinbarung festgehaltenen Verständigung auf das Paket der durchzuführenden Sicherungsmaßnahmen und deren Überwachung durch ein Monitoringsystem war die Einrichtung eines gemeinsam beauftragten Bewertungsgremiums von entscheidender Bedeutung für diese kooperative Wende.

Die vereinbarte Struktur dieses Gremiums – eine paritätische Besetzung mit je einem Vertreter für die Seite des Landes und einem Vertreter für die Seite der Kommunen und Anwohner sowie mit einem neutralen Vorsitzenden – entspricht in der Grundstruktur derjenigen der Vereinbarung selber: auf der Basis der Vereinbarung kommen die (ehemaligen) Konfliktparteien zusammen, um gemeinsam die Maßnahmen zur Sicherung der Altlast zu vereinbaren, deren Wirksamkeit durch ein ebenfalls gemeinsam festgelegtes Überwachungssystem fortlaufend zu überprüfen, bei Bedarf Sicherung und Monitoring gemeinsam weiterzuentwickeln und sich dazu der beratenden Empfehlungen des Bewertungsgremiums zu bedienen.

Durch die Einrichtung und die Arbeit des Bewertungsgremiums ist es gelungen, eine auf fachliche Kompetenz gegründete Vertrauensstruktur aufzubauen, die den Informationsaustausch und die fachliche Argumentation in sachlicher Atmosphäre und eine konstruktive Zusammenarbeit ermöglicht und gefördert hat. Diese Einschätzung ist wiederholt von Vertretern der Vertragsparteien auch öffentlich zum Ausdruck gebracht worden, so auch von Minister Lies anlässlich seines Gespräches mit den Vertragsparteien in Rehburg am 3.2.2020.

Für die Seite von Kommunen und Anwohnern ist es wichtig, im Bewertungsgremium durch einen fachlich unabhängigen, gleichwohl ihnen verbundenen

Gutachter vertreten zu sein. Diesem Experten kommt eine wichtige Rolle zu einerseits als fachlichem Sprecher für die Anliegen von Kommunen und Anwohnern im Bewertungsgremium und andererseits als fachlichem Berater und "Übersetzer" für Kommunen und Anwohner, für die Rückkopplung an diese Seite und insbesondere auch in die einschlägigen Gremien der kommunalen Selbstverwaltung. Dies ist ein wesentlicher Baustein zur fachlich basierten Vertrauensbildung.

Darüber hinaus befördern die paritätische Besetzung und die strategische Symmetrie in der Struktur des Bewertungsgremiums von ihrer Anlage her die sachliche Fokussierung auf Inhalte und die kooperative Bemühung um Problemlösungen.

Insbesondere bietet diese strategische Symmetrie von ihrer Anlage her einen starken Schutz gegen eine in der Regel wenig produktive Gutachten-Gegengutachten-Eskalationsspirale.

Daher empfiehlt das Bewertungsgremium nachdrücklich, an dieser bewährten grundsätzlichen Struktur des Bewertungsgremiums festzuhalten und diese auch in die Phase der Langzeit-Überwachung weiter fortzuschreiben. Dabei hält das Bewertungsgremium aufgrund der inzwischen langjährigen positiven Erfahrungen der kooperativen Zusammenarbeit innerhalb des Gremiums die Funktion eines neutralen Vorsitzenden derzeit und unter bestimmten Randbedingungen (vgl. die folgenden Absätze 6-8) auch zukünftig für verzichtbar.

Das Bewertungsgremium hat auch die Option geprüft, das paritätische Bewertungsgremium durch einen von den Kommunen vorzuschlagenden sachverständigen Gutachter zu ersetzen. Das Bewertungsgremium sieht in dieser Option von der Anlage her die Gefahr, dass sich daraus eine Gutachter-Gegengutachter-Konstellation zwischen diesem "Gutachter der Kommunen" einerseits und den "Gutachtern des Umweltministeriums" andererseits entwickeln wird. Ob sich eine solche Oppositionsdynamik tatsächlich einstellen würde, hinge zweifellos wesentlich auch von den beteiligten Personen ab. Die Option würde von ihrer Struktur her aber eine solche Entwicklung nicht verhindern, sondern eher begünstigen: im Vergleich zur bisherigen Konstruktion würde in diesem Modell die verbindende Plattform für die verständigungsorientierte Problemlösung fehlen. Es würde die Grundausrichtung der Beratung und Bewertung von der Gesamtheit der Vertragsparteien einseitig auf die Seite der Kommunen und Anwohner verlagert.

– **Abs. 6 neu: Kontinuität der Arbeit des Bewertungsgremiums bei Gutachterwechsel, Nachfolgeregelung**

Das Bewertungsgremium hat seine Aufgabe über die rein fachlich-inhaltlichen Aspekte hinaus immer auch verstanden vor dem Hintergrund der Kooperationsvereinbarung zwischen den Vertragsparteien und entsprechend versucht, die zugrunde liegende Idee und den "Geist" dieser Vereinbarung in die eigenen Arbeitsweisen innerhalb des Bewertungsgremiums und auch im Verhältnis zu den Vertragsparteien in eine entsprechende Praxis zu übersetzen. (Dieses Verfahren der verständigungsfördernden Fachberatung ist z.B. im Zusammenhang

der Beratungen des letzten Statusberichtes in den Protokollen der 26. Sitzung vom 12.3.2019 sowie der 27. Sitzung vom 25.4.2019 (jeweils in TOP 3) skizziert. Siehe auch "Kapitel 2.3: Formale Arbeitsweise des Bewertungsgremiums" im 1. (Status-) "Bericht des Bewertungsgremiums 1999-2004", Seiten 8-12.) Diese besondere Arbeitsweise hat sich als fachlich-inhaltlich fruchtbar und als vertrauensbildend erwiesen.

Um dieses Charakteristikum in der internen wie externen Aufgabenwahrnehmung des Bewertungsgremiums auch bei einem personellen Wechsel der Gutachter (z.B. aus Altersgründen) fortführen zu können, wird die hier vorgeschlagene Regelung für einen gleitenden Übergang empfohlen.

– **Abs. 7 neu: Arbeitsweise des Bewertungsgremiums: Verfahrensvereinbarung**

Das Bewertungsgremium hat sich im Zuge seiner Konstituierung eine "Verfahrensvereinbarung" gegeben, die in der 1. Sitzung am 20.9.1999 den Vertragsparteien vorgestellt und von diesen zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Das damalige Vorgehen hat sich bewährt. Es wird vorgeschlagen, in die Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien aufzunehmen, dass die näheren "Spielregeln" für die Arbeitsweise des Bewertungsgremiums in einer "Verfahrensvereinbarung" als solcher festgelegt werden sollten.

– **Abs. 8 neu: Erarbeitung von Empfehlungen: Konsensorientierung und Umgang mit Dissens**

Dieser Abschnitt der "Verfahrensvereinbarung" resultiert in besonderer Weise aus dem "Geist" des Kooperationsvertrages und stellt ein Kernelement des Selbstverständnisses und der Arbeitsweise des Bewertungsgremiums dar. Aufgrund seiner Schlüsselbedeutung wird empfohlen, diese Regelung in die Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien aufzunehmen.

➤ **Empfehlung zur Fortschreibung von "§ 4 Langzeit-Überwachungssystem"
Anlage 3c**

- § 4 wurde in der 4. Verlängerung vom 22.6.2016 neu in die Vereinbarung aufgenommen, also zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Überlegungen zum Übergang in die Langzeit-Überwachung.

Alle hier vorgeschlagenen Änderungen stellen lediglich Aktualisierungen auf den gegenwärtigen Sachstand dar.