

Giftmüllpolitik

kurzfristig - mittelfristig - langfristig

14 Jahre CDU-FDP-Regierung haben einen Giftmüllnotstand hinterlassen. Nur mühsam wurde das Drama kaschiert. Der Alltag war die Praxis des Verschiebens und Exportierens ins Ausland, des Verbrennens und Deponierens in zum großen Teil technisch und ökologisch unzulänglichen privaten Anlagen und Deponien.

In Niedersachsen existierte weder eine Vermeidungskonzeption noch irgendeine zukunftsweisende Konzeption für den gesamten "Entsorgungsbereich". Gemäß den Wünschen der Industrie, die Entsorgung "bedarfsorientiert" aufzubauen, wurde ohne Kenntnisse über vorhandene Mengen und Zusammensetzung der Stoffe die Planung von zwei groß-dimensionierten Hochtemperaturverbrennungsanlagen in die Wege geleitet. Diese Planungen sind jetzt noch als politische Altlasten Realität. Erster Schritt der rot-grünen Koalition in der Giftmüllpolitik war es, erst einmal dafür zu sorgen, daß verlässliches Datenmaterial erstellt wird, um eine Grundlage zu haben, auf welcher überhaupt Planungen ansetzen konnten.

Anfang 1991 erging hierzu ein Auftrag des Umweltministeriums (MU) an zwei Institute, die Prognos AG, Basel und das Öko-Institut in Darmstadt, um

- eine genaue Datenübersicht über das derzeitige Sondermüllaufkommen in Niedersachsen,
- eine Prognose zur Mengenentwicklung und
- eine Einschätzung des Reduktionspotentials zu erhalten.

Beide Institute gingen unterschiedlich vor, ergänzten sich aber sehr gut und kamen erstaunlicherweise zum selben Ergebnis. Das Öko-Institut erhob die Daten vor Ort in den Betrieben, während die Prognos AG die Daten auf abstrakter Ebene über die übrigen möglichen Informationswege sammelte und auswertete, z.B. über Begleitscheine und Unterlagen der Nds. Gesellschaft für Sonderabfallentsorgung (NGS).

Die Tatsache, daß die Chemische Industrie die Datenerhebung des Öko-Instituts blockierte und es nicht in die Betriebe ließ, ist zwar bedauerlich und symptomatisch, schmälert aber nicht den Wert des Gutachtens. Die fehlenden Daten des Öko-Instituts sind über die Erhebungen der Pro-

gnos AG fast vollständig ausgeglichen worden; das wird von beiden Instituten so bestätigt. Eine solche Datenerhebung ist in dieser umfassenden Form erstmals in einem Bundesland vorgenommen worden.

Eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse:

Niedersachsen hat ein Sondermüllaufkommen von 1,8 Mio t pro Jahr. Bei einem angenommenen Wirtschaftswachstum von 3,5% ist eine Steigerung um 25% auf 2,3 Mio t pro Jahr zu erwarten. Wir kämpfen bei allen Vermeidungsanstrengungen also nicht nur gegen den Status quo, sondern auch noch gegen die Wachstumszahlen an.

Das Gutachten legt auch erstmals eine umfassende Untersuchung der Sondermüllerzeugerstrukturen offen. Es zeigt sich ganz deutlich, daß in Niedersachsen das Giftmüllaufkommen - rund die Hälfte des gesamten Giftmüllanfalls - sehr stark vom Auto beeinflusst ist. Bei einzelnen Abfallgruppen sind es bis zu 90%.

Ein zweiter Faktor ist die Grundstoffherzeugende Industrie, insbesondere die Metallherzeugung, auf deren Konto auch die meisten Massenabfälle gehen; und natürlich die Chemische Industrie, die

jedoch in ihren "Entsorgungsstrukturen" weitgehend autark ist. Der größte Anteil der anzudienenden Abfälle stammt übrigens nicht von der Großindustrie, sondern vielmehr von Klein- und Mittelbetrieben und vom Handwerk. Daraus entstehen zusätzliche Probleme bei der Entwicklung einer Vermeidungskonzeption, da es technisch einfach ist, z.B. bei VW eine Lack-schlammrecyclinganlage zu installieren; wie aber will man die Abfälle der vielen kleinen Werkstätten mit angebaute Lackiererei recyceln? Auch hier müssen Lösungen gefunden werden!

Das Aufzeigen der Reduktionspotentiale ist wohl mit der wichtigste und interessanteste Teil des Gutachtens. Bei den meisten Abfallgruppen gibt es ein Vermeidungspotential von 50% und mehr! Die größten Vermeidungspotentiale - zum Teil über 75% - gibt es bei:

- Gießereialtsanden
- verunreinigten Böden
- Abfällen aus Eisen- und Stahlindustrie
- mineralischen Schlämmen
- Galvanikabfällen
- Sandfangrückständen
- Mineralölrückständen.

Die Gutachter gingen von einem rein technischen Vermeidungspotential aus, d.h. die Vermei-



dungsquote wäre dann erreichbar, wenn alle heute vorhandenen technischen Potentiale ausgeschöpft sind. Eine aktive Produktpolitik ist hierbei z.B. noch nicht einbezogen. Technische Entwicklungen bei der Behandlung und Verwertung sind ebenfalls nicht berücksichtigt.

Trotzdem verbleiben für die Entsorgungswege entsprechend TA Abfall nach Ausschöpfen aller gutachterlich prognostizierten Vermeidungspotentiale noch übrig:

- für die chemisch-physikalische Behandlung: ca 70.000 t/a
- für die Sonderabfallverbrennung: ca 70.000 t/a
- Für Deponierung obertägig/untertägig: ca 1,2 Mio t/a

Nun ist die aktuelle Situation aber solcherart, daß wir erst am Anfang unserer Vermeidungsbe-mühungen stehen. Die angestrebte Menge von 70.000 t/a an Abfällen, die verbrannt werden müßten, liegt noch in weiter Ferne. Derzeit fallen noch 120.000 t an, und der Einsatz der techni-schen Möglichkeiten zur Sonderabfallvermeidung läuft nicht automatisch, sondern ist nur mit Druck durchsetzbar!

Wir sehen den Schwerpunkt unserer Politik in der Koalition darin, eben diesen Druck auszuüben, Vermeidungsstrategien zu entwickeln und für deren Umsetzung zu sorgen. Von uns wurde ein Antrag ins Parlament eingebracht, der alle Vermeidungsmaßnahmen, die überhaupt im Kom-petenzbereich des Landes Niedersachsens lie-gen, aufzeigt und bündelt, um die im Gutachten prognostizierten Werte zu erreichen.



Hierzu gehört u.a.:

- das Abfallabgabengesetz,
- ein Vollzugsprogramm zu § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG (Vermeidungsgebot bei BImSchG-an-lagen), verknüpft mit einer qualitativen und quan-titativen Verstärkung der Vollzugsbehörden,
- lückenlose Überwachung der Giftmüllströme, insbesondere Verhinderung der Umdeklarierung zu Wirtschaftsgut und Verschiebung ins Ausland,
- Information und Beratung besonders der Klein- und Mittelbetriebe durch eine Beratungsagentur,
- Optimierung von Datenerfassung und Bearbei-tung,
- Start von Pilotprojekten in Kooperation mit ein-zelnen Firmen bzw. Branchen,
- Umstellung der öffentlichen Beschaffungspolitik und weitere Initiativen des Landes für eine offen-sive Produktpolitik; ein ganz wichtiger Punkt (leider mit sehr wenig Landeskompetenz ausge-stattet).



Einiges ist schon in die Wege geleitet worden, z.B. das Abfallabgabengesetz, eine Branchenver- einbarung Gießerei-Altsande, Maßnahmen bzgl. Kühlschmierstoffe, ein Vermeidungs- und Ver-wertungsprogramm für Jarosit und Salzschlacke.

Ein derartig ehrgeiziges Vermeidungsprogramm wurde auch bisher in keinem Bundesland aufge- legt. Niedersachsen kann und wird hier eine Vor-reiterrolle einnehmen, auch, weil GRÜNE hier mit in der Koalition sitzen.

Wir sollten uns jedoch nichts vormachen. Wenn wir die Vorgaben von Prognos und Öko-Institut, bis 1997 die jetzige Abfallmenge auf 1,3 Mio t/a zu drücken, erreichen wollen, sind ganz enorme Anstrengungen notwendig.

Behandlung und "Entsorgung" des noch verbleibenden Restmülls:

Wenn Vermeidungspolitik erfolgreich sein soll, muß die Behandlung und "Entsorgung" von Gift-müll, unabhängig von weiteren Einzelfragen, erst einmal grundsätzlich zwei Voraussetzungen er-füllen:

1. Entsorgungsstrukturen müssen so aufgebaut werden, daß diese der Vermeidung nicht zu-widerlaufen. Dies ist ein schwieriger Zielkonflikt, aber er ist lösbar.

2. Davon ausgehend dürfen sog. Entsorgungskapazitäten niemals "bedarfsorientiert" erstellt werden, sondern sich mindestens am (technisch) machbaren Reduktionspotential orientieren, d.h. sog. Entsorgung darf erst da anfangen, wo wirklich nachweisbar nichts mehr vermieden werden kann.

Andernfalls bleibt Vermeidung wirkungslos und nur deklamatorisch. Das entspräche der Politik der alten CDU-FDP-Landesregierung.

Die jetzige Situation der Entsorgungspraxis ist dadurch gekennzeichnet, daß wir über die Entsorgungsstrukturen überhaupt keinen Vermeidungsdruck haben, weil z.B. die Wege ins Ausland noch so bequem sind, oder viele Stoffe noch in betriebseigenen Anlagen beseitigt bzw. in Zementwerken verbrannt werden können. Mindestens 50.000 t Giftmüll werden in Niedersachsen derzeit in solchen betriebseigenen Anlagen verbrannt, ca. 20.000 t gehen in das Drehrohr der Hamburger AVG, (die noch nicht entsprechend der 17. BImSchV nachgerüstet ist), 12.000 t gehen nach Bramsche, 65.000 t werden derzeit noch nach Schönberg exportiert, z.B. weil diese so problematisch sind, daß Niedersachsen die eigene Giftmülldeponie in Hoheneggelsen nicht damit belasten will (aber Mecklenburg-Vorpommern darf es schlucken!?). Das sind unhaltbare Zustände, vor denen wir die Augen nicht verschließen dürfen. Neben den Vermeidungsanstrengungen müssen wir auch für die sog. Entsorgungssituation des noch nicht vermeidbaren Mülls eine Antwort finden.

Der Müll muß dort, wo er produziert wird, auf möglichst unschädliche Art und Weise behandelt und gelagert werden. Die Verbrennung in nicht dafür vorgesehenen Anlagen, wie z.B. in Zementwerken, darf nicht für Giftmüll aller Art zur Regel werden, weil dies neben den Emissionsproblemen auch eine flächenhafte Verteilung von Schadstoffen über das Land zur Folge haben kann. Um es zusammenzufassen: Wir brauchen ein völlig neues, zukunftsweisendes Entsorgungskonzept für Niedersachsen. Hierzu gibt es bei den GRÜNEN schon formulierte Ideen und Eckpunkte: Kernpunkt ist die sortenspezifische Behandlung in Spezialanlagen, wie z.B. biologische Verfahren, chem.-physikal. Behandlungsanlagen, Hydrierungsanlagen, sortenreine Pyrolyse oder der Plasmaofen. Notwendig ist ein differenziertes Konzept, flankiert von einer effektiven Vermeidungs- und Produktpolitik. Ich bin der festen Überzeugung und diese Position teilen auch Fachleute wie Prognos und Öko-Institut, daß die Drehrohr-Allesfresser in 10 bis 20 Jahren überholt und nicht mehr Stand der Technik sind, also in einem zukunftsweisenden "Konzept 2000" keinen Platz mehr haben werden. Spezifische Verbrennungsverfahren werden aber sicherlich einen Platz darin haben müssen, und auch das ist

meine grundsätzliche Überzeugung, daß eine völlige Ablehnung grundsätzlich aller Verbrennungstechnologien, auch z.B. der sortenreinen Spezialanlagen, nicht sachorientiert ist.

Aber auch solch ein Entsorgungskonzept, dessen Kernstück spezifische Behandlungsanlagen für spezifische Stoffe sein müßten, kann nicht von heute auf morgen aus dem Boden gestampft werden. Wenn jetzt mit der Planung begonnen wird, kann vielleicht in 10 Jahren die erste Anlage in Betrieb gehen. Wir werden uns für eine Übergangszeit damit abfinden müssen, die bestehende "Entsorgungssituation" als Notlösung erst einmal so hinzunehmen und langsam darauf hinzuwirken, die schlimmsten Probleme zu beseitigen.

Die Pyrolyseanlage in Salzgitter könnte einen Teil der Schönberg-Exporte überflüssig machen. Für eine Genehmigung zum Betrieb sind jedoch noch erhebliche technische Nachrüstungen notwendig und zusätzliche Bedingungen einzuhalten.

- Für unverzichtbar halten wir u.a.
- zeitlich befristete Genehmigung
 - sortenreiner Betrieb (technisch machbar)
 - eingeschränkter Stoffkatalog
 - Dioxin = 0 - Emission
 - Transparenz und regelmäßige Information und Mitwirkung von BIs und Umweltverbänden

Zu einer Übergangs- oder Notlösung gibt es aus unserer Sicht keine Alternative. Es ist nicht möglich, von heute auf morgen etwas verschwinden zu lassen. Das Wichtigste dabei ist aber, daß die politischen Weichen nicht in die falsche Richtung gestellt werden, sondern der richtige Weg beschritten wird mit dem Ziel, so schnell wie möglich, so viel wie möglich, im Produktionsprozeß zu vermeiden. Die Instrumente hierzu sind benannt; jetzt muß für die Umsetzung gesorgt werden. Für die Behandlung und Deponierung von Restgiftmüll werden neue, bessere, intelligentere Technologien gebraucht. Hierzu ist ein Gesamtkonzept nötig, dies fordern wir von der Nds. Landesregierung ein.

Mit der Akzeptanz eines ersten Notprogramms wird so lange ein Zeitfenster offengelassen, bis die Zukunftsplanung greifen kann. Eine neue Entwicklung ist nur mit dem Akzeptieren einer solchen Übergangslösung möglich. Aber auch dies darf nur unter der grundsätzlichen Voraussetzung erfolgen, daß die Zwischenlösung nicht zur Endlösung wird. Das heißt, die Planung für das "Konzept 2000" danach muß parallel dazu laufen und sofort beginnen.

Marion Schole MdL

Mediation

Zauberwort oder böser Flaschengeist ?

Im Spannungsfeld der Interessengegensätze wird die Umwelt täglich neuen Gefährdungen ausgesetzt, deren Abwehr nach möglichst wirkungsvollen Mitteln verlangt. Sogenannte "freie Räume", Gebiete in denen Industrie- oder Infrastrukturprojekte angesiedelt werden könnten, lassen sich bei uns nicht mehr finden. Bei jeder Ausdehnung etwa von Industrieanlagen oder von Verkehrswegen, bei jeder Neuansiedlung müssen soziale, wirtschaftliche Ansprüche und Belange der Umwelt miteinander abgewogen werden. Genehmigungsverfahren, die diese Abwägung sicherstellen sollen, stoßen an Grenzen des Machbaren und der Akzeptanz bei allen Betroffenen. Das Stichwort "Beschleunigung von Genehmigungsverfahren" verdeutlicht die eine Seite der Reaktion auf diese Entwicklung. Die Suche nach neuen Wegen der Auseinandersetzung und Konfliktlösung ist die andere Seite, ein konstruktiver Ausweg aus dem Dilemma. In diesem Zusammenhang soll die Frage erörtert werden, wie weit das amerikanische Modell der "Environmental Mediation", der "Konfliktmittlung im Umweltbereich", Modell für Niedersachsen sein kann.

Grundzüge von Konfliktmittlung

Mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in das amerikanische Umweltrecht wurde auch das Verfahren der Mediation (Konfliktmittlung) zum Rechtsbestandteil. In diesem Verfahren sollen Konsenslösungen zur Regulierung von Konflikten um das knappe Gut "Umwelt" gefunden werden. Wesentlicher Grundsatz dieser Konfliktmittlung ist die frühzeitige und gleichberechtigte Einbeziehung aller von einer behördlichen Entscheidung betroffenen Interessierten. Einem von der Behörde eingesetzten Mediator obliegt es zunächst, alle Interessen auszumachen und glaubwürdige VertreterInnen für die Verhandlungen auszuwählen. Dabei sind auch die Belange zukünftiger Generationen zu berücksichtigen; etwa durch die Benennung von VertreterInnen der Umweltverbände oder auch der Kirche.

Die Vorverhandlungsphase beginnt mit einer Einigung über das Vorgehen, und setzt sich fort mit der Sammlung und Auswertung aller für die an-

stehende Entscheidung notwendigen Informationen. Um Ungleichgewichte auszubalancieren, wird finanzschwachen beteiligten Parteien häufig die Möglichkeit eingeräumt, Untersuchungen bei Gutachtern ihres Vertrauens in Auftrag zu geben. Nachdem sich die Konfliktparteien eine ausreichende Informationsgrundlage erarbeitet haben, beginnen die eigentlichen Verhandlungen. Es wird Einvernehmen über technische Standards der jeweiligen Anlage und über einzuhaltende Emissionsgrenzwerte angestrebt. In kooperativem Zusammenwirken wird das Maß der tragbaren Belastungen durch die Anlage für die Betroffenen im Rahmen der technischen und ökonomischen Möglichkeiten des Betreibers festgelegt. Um die Spielräume für eine Einigung zu erweitern, können - auch über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus - Maßnahmen für eine Kompensation und Verminderung von nachteiligen Auswirkungen der behördlichen Entscheidung in Aussicht gestellt werden. Um Standortkonflikte beizulegen, wird in den USA die Zahlung von Geldleistungen ebenso vereinbart, wie die Bereitstellung von neuen Infrastruktureinrichtungen z.B. Schwimmbädern oder anderen sozialen Bauten. Auch Ersatzmaßnahmen, wie die Wiederherstellung oder Sicherung von für den Naturschutz besonders wertvollen Bereichen, kommen als Ausgleichsmaßnahmen in Betracht.

Sind die Pakete geschnürt, werden die Ergebnisse schriftlich niedergelegt und die Parteien unterzeichnen die Verhandlungsvereinbarung. Repräsentanten von Interessengruppen bedürfen hierzu der Zustimmung ihrer Basis. Um die Parteien an die Verhandlungsvereinbarung zu binden,





bedarf es der Umsetzung in Verwaltungsentscheidungen. An den Stellen, wo über das verwaltungsrechtliche Instrumentarium die Umsetzung nicht möglich ist, müssen zusätzlicher Verträge abgeschlossen werden. Um die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zu gewährleisten und um eventuelle Streitigkeiten bei der Auslegung beizulegen, wird von den Parteien häufig ein Überwachungskomitee eingesetzt.

Grenzen des Verfahrens

Verfahren der Konfliktmittlung lassen sich nur dort einsetzen, wo eine Aussicht auf eine Konsenslösung besteht, die Konfliktparteien sich also eine sinnvolle Lösung ihrer Streitigkeiten über substanzielle Vereinbarungen erhoffen können. Zu bedenken ist, daß die Beteiligung an dem Verfahren den Klageweg versperrt. Die Vermeidung der Klage ist oft sinnvoll; denn die Erfahrung zeigt, daß der Klageweg in den meisten Fällen ohnehin nur zu einer Verzögerung des Projektes, nicht aber zu dessen Verhinderung führt. Die Entscheidung für den Weg der Konfliktmittlung wird dadurch in vielen Fällen erleichtert. Nicht sinnvoll ist der Einsatz von Mediation dort, wo Grundwerte betroffen sind, etwa bei der Entscheidung über den Standort eines Atomkraftwerkes. Was als Grundwert ökologischen Denkens, als allgemeingültige unverzichtbare umweltpolitische Position definiert wird, soll hier nicht weiter betrachtet werden.

Mediation in Niedersachsen

Das Mediationsverfahren wird in Niedersachsen beim Münchehagen-Vermittlungsausschuß eingesetzt. Unter Leitung eines hauptamtlichen Mediators wurde eine "Verfahrensvereinbarung" erarbeitet, auf deren Grundlage derzeit die Vorverhandlungen mit der Aufarbeitung der Informationen geführt werden. Noch in diesem Jahr sind erste Entscheidungen zu erwarten, wie mit der Altlast Münchehagen weiter umgegangen werden soll. Der Münchehagenkonflikt stellt jedoch einen Spezialfall dar, weil kein klassischer Antragsteller, etwa ein Industrieunternehmen, sondern das

Land als Sanierungsträger den Bürgerinitiativen und Kommunen als quasi Konfliktgegner gegenübersteht. Bisher hat sich die Arbeit des Vermittlungsausschusses als äußerst fruchtbar erwiesen.

Zurück zur gängigen Praxis

Es hat sich seit langem eine Praxis bei den Genehmigungsbehörden durchgesetzt, daß Absprachen zwischen Antragstellern und der jeweiligen Behörde getroffen werden, technische und infrastrukturelle Voraussetzungen, Kompensationsleistungen ausgehandelt und verabredet werden. Wenn der so auf der informellen Ebene vorbereitete Antrag bei der Behörde schließlich eingeht, kann der Antragsteller davon ausgehen, daß keine wesentlichen Hemmnisse einer Genehmigung seines Projekts im Wege stehen. Dieses Vorgehen kann als Serviceleistung, als Beratungstätigkeit der Behörde gegenüber einem potentiellen Antragsteller angesehen werden. Andererseits wird durch die gängige Praxis zu Recht ein Mißtrauen bei betroffenen BürgerInnen und den Umweltverbänden hervorgerufen; sind sie doch bei den entscheidenden Weichenstellungen für ein Projekt von der informellen Ebene im Vorfeld des Verfahrens ausgeschlossen. An den Stellen, an denen im Genehmigungsverfahren die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben ist (in den häufigsten Fällen beim Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren), sehen sich EinwenderInnen und Verbände einer geeinten Front von Vertretern der Antragsteller und Behördenvertretern gegenüber. Subjektiv und objektiv sind in dieser Situation die Chancen für diese Parteien gering, Einfluß auf das Verfahren zu nehmen, und Ansprüche durchzusetzen.

Rot-Grün hat in Niedersachsen durchgesetzt, daß "Runde Tische" im Vorfeld konfliktträchtiger Genehmigungsverfahren und Projekte eingerichtet werden, um Umweltverbände und Bürgerinitiativen frühzeitig zu informieren und ihnen Möglichkeiten zu geben, ihre Interessen in das Verfahren einzubringen. Die Erfahrungen, die VertreterInnen von Bürgerinitiativen und Verbänden in diesen Gremien machen, sind noch sehr unterschiedlich. So bestätigen sich in einzelnen Fällen durchaus Befürchtungen, an Alibiveranstaltungen teilzunehmen, die lediglich der Gewinnung von Akzeptanz für das konkrete Projekt dienen sollen.

Die Instrumente der Mitwirkung und Konfliktmittlung im Rahmen von Standortfindung und Errichtung umweltrelevanter Anlagen befinden sich bei uns in einer ersten Erprobungsphase. Wir beobachten und beeinflussen einen Prozeß, an dessen Ende die Verankerung von Konfliktmittlungsmodellen im Umweltrecht stehen wird.

Wigbert Mecke