

Brigitte Adam

Raumrelevante Entscheidungsprozesse

Regionale Wasserversorgung als Konfliktfall

**Brigitte Adam**

# **Raumrelevante Entscheidungs- prozesse**

**Regionale Wasserversorgung  
als Konfliktfall**

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

**Adam, Brigitte:**

Raumrelevante Entscheidungsprozesse : regionale  
Wasserversorgung als Konfliktfall / Brigitte Adam. — Wiesbaden :  
Dt. Univ.-Verl., 1992

(DUV : Sozialwissenschaft)

Zugl.: Oldenburg, Univ., Diss., 1991 u.d.T.: Adam, Brigitte:  
Raumrelevante Entscheidungsprozesse in der Wasserversorgung

Die vorliegende Arbeit wurde 1991 vom Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Oldenburg unter dem Titel "Raumrelevante Entscheidungsprozesse in der Wasserversorgung — Der Konfliktfall Nordheide" als Dissertation angenommen.

© Springer Fachmedien Wiesbaden 1992

Ursprünglich erschienen bei Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden 1992.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf chlorarm gebleichtem und säurefreiem Papier

ISBN 978-3-8244-4111-2

ISBN 978-3-663-14561-5 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-663-14561-5

**GLIEDERUNG**

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>I.</b>  | <b>Problemaufriß</b>  | <b>13</b> |
| 1.         | Problementwicklung der Entscheidungsprozesse<br>in der Wasserversorgung | 13        |
| 1.1        | Problematisierung der Ergebnisse  | 13        |
| 1.2        | Problematisierung der Verfahren   | 17        |
| 2.         | Konfliktfall Nordheide  | 23        |
| <b>II.</b> | <b>Analyseansatz</b>  | <b>29</b> |
| 1.         | Arbeitsziele  | 29        |
| 2.         | Methodik  | 35        |
| 3.         | Die Entwicklung der Wasserversorgung<br>in Hamburg und Niedersachsen    | 41        |
| 3.1        | Problementwicklung in Hamburg   | 41        |
| 3.1.1      | Zur geschichtlichen Entwicklung   | 41        |
| 3.1.2      | Die derzeitige Situation  | 48        |
| 3.2        | Problementwicklung in Niedersachsen                                     | 52        |
| 3.2.1      | Die Entwicklung bis zum "Generalplan<br>Wasserversorgung"               | 52        |
| 3.2.2      | Die aktuelle Entwicklung  | 58        |
| 4.         | Schematisierung des Entscheidungsprozesses                              | 65        |
| 4.1        | Einführende Vorstellung der Akteure                                     | 65        |
| 4.2        | Chronologie des Entscheidungsprozesses                                  | 70        |
| 4.2.1      | Die Phase der Konfliktverlagerung                                       | 70        |
| 4.2.1.1    | Vorrunde  | 70        |
| 4.2.1.2    | Rechtliche Genehmigungsverfahren  | 73        |

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| 4.2.2       | Die Konfliktphase   | 78        |
| 4.2.3       | Weitere Ereignisse  | 85        |
| <b>III.</b> | <b>Analyse des Entscheidungsprozesses</b>   | <b>87</b> |
| 1.          | Die Phase der Konfliktverlagerung   | 87        |
| 1.1         | Vorrunde  | 87        |
| 1.1.1       | Organisation der Voruntersuchungen  | 87        |
| 1.1.2       | Vorverhandlungen  | 90        |
| 1.1.3       | Organisation weiterer Untersuchungen  | 92        |
| 1.2         | Rechtliche Genehmigungsverfahren: Wasserrechtliches Bewilligungsverfahren, Raumordnungsverfahren und Anlagengenehmigung | 94        |
| 1.2.1       | Wasserrechtliches Bewilligungsverfahren   | 94        |
| 1.2.1.1     | Antragstellung und Bekanntmachung   | 94        |
| 1.2.1.2     | Stellungnahmen der behördlichen Dienststellen und der Antragstellerin; politische und öffentliche Reaktionen            | 97        |
| 1.2.1.3     | Verhandlungen zwischen den behördlichen Dienststellen und mit der Antragstellerin, Erörterungstermin                    | 100       |
| 1.2.1.4     | Verwaltungsabkommen zwischen Hamburg und Niedersachsen, Bewilligung   | 103       |
| 1.2.2       | Raumordnungsverfahren für die Rohrleitungen und Anlagengenehmigung  | 106       |
| 2.          | Die Konfliktphase   | 109       |
| 2.1         | Konfliktentstehung: Reaktionen auf neue Erkenntnisse  | 109       |
| 2.1.1.      | Diskussionsgegenstand und Entstehungsgeschichte des Konflikts   | 109       |
| 2.1.2       | Politische Interaktion: Die Konfliktpunkte  | 111       |
| 2.1.2.1     | Unterschiedliche Interpretation der Ergebnisse der Quast-Studie   | 111       |
| 2.1.2.2     | Konträre Einschätzungen der Möglichkeit von Alternativen zur Grundwassergewinnung in der Nordheide                      | 115       |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 2.1.2.3 | Unterschiedliche Bewertung der im Bewilligungsverfahren erfolgten Berücksichtigung des Naturschutzes  | 116 |
| 2.1.2.4 | Unstimmigkeiten hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Transparenz im Entscheidungsprozeß                                      | 118 |
| 2.1.2.5 | Unterschiedliche Ansichten über die erforderlichen Konsequenzen   | 119 |
| 2.1.2.6 | Unterschiedliche Auffassungen zum Inhalt und zur verfahrensmäßigen Einbindung der von der Bezirksregierung in Auftrag gegebenen Überprüfung | 122 |
| 2.1.3   | Die Rolle der Akteure im Konflikt   | 125 |
| 2.1.3.1 | Die Initiatorien des Konflikts  | 126 |
| 2.1.3.2 | Politische Reaktionen   | 127 |
| 2.1.3.3 | Reaktionen der Entscheidungsträger und in der Verbraucherregion   | 130 |
| 2.1.4   | Rahmenbedingungen des Verfahrens  | 132 |
| 2.1.4.1 | Die Handlungsbedingungen  | 132 |
| 2.1.4.2 | Die Handlungsformen   | 137 |
| 2.2     | Konfliktentwicklung: Erste inhaltliche und verfahrensmäßige Konsequenzen  | 141 |
| 2.2.1   | Der Diskussionsgegenstand und seine Entwicklung   | 141 |
| 2.2.2   | Politische Interaktionen: Die Konfliktpunkte  | 144 |
| 2.2.2.1 | Unterschiedliche Auffassungen über die vollzogene Vorgehensweise bei der Erstellung des Gemeinsamen Berichts                                | 145 |
| 2.2.2.2 | Unterschiedliche Interpretationen der Ergebnisse des Gemeinsamen Berichts   | 146 |
| 2.2.2.3 | Unterschiedliche Ansichten über die erforderlichen Konsequenzen, die aus den Ergebnissen des Gemeinsamen Berichts zu ziehen sind            | 149 |
| 2.2.2.4 | Unstimmigkeiten hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Transparenz im Entscheidungsprozeß                                      | 153 |
| 2.2.2.5 | Unstimmigkeiten hinsichtlich der Beteiligung von Sachverständigen   | 155 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 2.2.3   | Die Rolle der Akteure im Konflikt   | 156 |
| 2.2.3.1 | Die Initiatoren des Konflikts   | 157 |
| 2.2.3.2 | Politische Reaktionen   | 158 |
| 2.2.3.3 | Die Rolle der Sachverständigen  | 160 |
| 2.2.3.4 | Reaktionen der Entscheidungsträger und<br>in der Verbraucherregion  | 160 |
| 2.2.4   | Rahmenbedingungen des Verfahrens  | 164 |
| 2.2.4.1 | Die Handlungsbedingungen  | 164 |
| 2.2.4.2 | Die Handlungsformen   | 169 |
| 2.3     | Problemlösungsansätze   | 173 |
| 2.3.1   | Der Diskussionsgegenstand und<br>seine Entwicklung  | 173 |
| 2.3.2   | Politische Interaktionen:<br>Die Konfliktpunkte   | 179 |
| 2.3.2.1 | Konträre Auffassungen über die<br>Beweispflicht im Falle behaupteter Schäden                                    | 180 |
| 2.3.2.2 | Unterschiedliche Ansichten über die<br>erforderlichen Konsequenzen  | 182 |
| 2.3.2.3 | Unterschiedliche Bewertungen der<br>inzwischen eingetretenen oder zu<br>erwartenden ökologischen Folgewirkungen | 183 |
| 2.3.2.4 | Unstimmigkeiten in bezug auf die<br>Untersuchungsmethoden bei den laufenden<br>Beweissicherungen an Gebäuden    | 184 |
| 2.3.2.5 | Unstimmigkeiten hinsichtlich der<br>Einbeziehung der Öffentlichkeit in den<br>Entscheidungsprozeß               | 185 |
| 2.3.3   | Die Rolle der Akteure im Konflikt   | 187 |
| 2.3.3.1 | Die Initiatoren des Konflikts   | 187 |
| 2.3.3.2 | Die Rolle der Sachverständigen  | 189 |
| 2.3.3.3 | Die Reaktionen der Entscheidungsträger<br>und in der Verbraucherregion  | 189 |
| 2.3.4   | Rahmenbedingungen des Verfahrens  | 194 |
| 2.3.4.1 | Die Handlungsbedingungen  | 194 |
| 2.3.4.2 | Die Handlungsformen   | 196 |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>IV.</b> | <b>Beurteilung des Entscheidungsverfahrens</b>                                 | <b>201</b> |
| 1.         | Die Phase der Konfliktverlagerung  | 202        |
| 1.1        | Ausgangssituation  | 202        |
| 1.2        | Rahmenbedingungen und Konfliktverlagerung                                      | 203        |
| 1.2.1      | Die fehlende Beteiligung umwelt- und regionalpolitischer Interessen            | 203        |
| 1.2.2      | Vernachlässigung wasserwirtschaftlicher Interessen                             | 205        |
| 2.         | Die Konfliktphase  | 209        |
| 2.1        | Ausgangssituation  | 209        |
| 2.2        | Rahmenbedingungen und Interessenberücksichtigung                               | 210        |
| 2.2.1      | Anpassung des Verfahrens an die neuen Entscheidungsbedingungen                 | 210        |
| 2.2.1.1    | Bessere Ausstattung der oberen Naturschutzbehörde                              | 211        |
| 2.2.1.2    | Einsicht in verfahrensrelevante Unterlagen                                     | 212        |
| 2.2.1.3    | Arbeitskreis Wasserwerk Nordheide  | 212        |
| 2.2.1.4    | Gespräche zwischen HWW und IGN   | 214        |
| 2.2.2      | Der Einfluß der IGN auf das Verfahren  | 215        |
| 3.         | Der Konfliktfall Nordheide und die Ausgangsthesen                              | 217        |
| <b>V.</b>  | <b>Die Rolle der Raumordnung im Nordheide-Fall</b>                             | <b>223</b> |
| 1.         | Die Handlungsmöglichkeiten der niedersächsischen Raumordnung                   | 224        |
| 2.         | Die Handlungsmöglichkeiten der niedersächsischen Raumordnung im Nordheide-Fall | 229        |
| 2.1        | Die Phase der Konfliktverlagerung  | 229        |
| 2.1.1      | Aufstellung des Wasserwirtschaftlichen Rahmenplans "Obere Elbe"                | 229        |
| 2.1.2      | Durchführung des wasserrechtlichen Bewilligungsverfahrens                      | 231        |
| 2.2        | Die Konfliktphase  | 232        |



10

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 3. | <b>Die Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung<br/>in zukünftigen Entscheidungsprozessen</b> | 237 |
|    | <b>Literatur</b>  | 245 |

**ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS**

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| Abb. 1: | Übersichtsskizze: Die Lage Hamburgs zu Wasservorkommen in den benachbarten Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein        | 45  |
| Abb. 2: | Chronologische Darstellung   | 69  |
| Abb. 3: | Untersuchungsraum des Wasserwirtschaftlichen Rahmenplans "Obere Elbe"  | 88  |
| Abb. 4: | Schematische Darstellung zur Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit gem § 6a ROG | 238 |
| Abb. 5: | The Consensus-Building Process   | 241 |
| Tab. 1: | Parteien-Interessenmatrix der Vorrunde   | 72  |
| Tab. 2: | Parteien-Interessenmatrix für die Runde der rechtlichen Genehmigungsverfahren  | 77  |
| Tab. 3: | Parteien-Interessenmatrix für die Runde der Problematisierung  | 84  |

**Abkürzungsverzeichnis**

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>BMI:</b>      | Der Bundesminister des Innern   |
| <b>BNatSchG:</b> | Bundesnaturschutzgesetz   |
| <b>BUND:</b>     | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.                        |
| <b>HAN:</b>      | Harburger Anzeiger und Nachrichten                                      |
| <b>HWW:</b>      | Hamburger Wasserwerke GmbH  |
| <b>IGN:</b>      | Interessengemeinschaft Grundwasserschutz Nordheide e.V.                 |
| <b>LAWA:</b>     | Länderarbeitsgemeinschaft Wasser  |
| <b>MELF:</b>     | Der Niedersächsische Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten |
| <b>MKRO:</b>     | Ministerkonferenz für Raumordnung                                       |
| <b>NDR:</b>      | Norddeutscher Rundfunk  |
| <b>NLfB:</b>     | Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung                          |
| <b>NNatSchG:</b> | Niedersächsisches Naturschutzgesetz                                     |
| <b>NROG:</b>     | Niedersächsisches Raumordnungsgesetz                                    |
| <b>NWG:</b>      | Niedersächsisches Wassergesetz  |
| <b>ROG:</b>      | Raumordnungsgesetz  |
| <b>UBA:</b>      | Umweltbundesamt   |
| <b>UMK:</b>      | Umweltministerkonferenz   |
| <b>VNP:</b>      | Verein Naturschutzpark e.V.   |
| <b>WHG:</b>      | Wasserhaushaltsgesetz   |