

# **Institutionelles Setting von Konflikten beim Schutz von ökologisch wertvollen Feuchtgebieten in einer komparativen Studie zwischen Kroatien und Österreich**

*Felix Creutzig, Jördis Janssen, Katarzyna Palamarz, Nóra Szőke*

Am Beispiel der Donauauen unterhalb von Wien in Österreich und den Biotopen der Drau im Nordwesten Kroatiens untersucht diese Studie die Interaktion verschiedener Akteure im Konflikt um Bedrohung und Schutz von Feuchtgebieten. Dabei wurden jeweils die als relevant erachteten Akteure interviewt. Anschließend wurden deren Interessen analysiert. Dabei stellt dieser Artikel die problematischen Inhalte, also die Grundlage der auftretenden Konflikte, heraus. Besondere Schwerpunkte liegen in der gegenseitigen Rollenzuschreibung, den zum Teil dadurch identifizierbaren Machtverhältnissen und den zu Grunde liegenden Weltbildern. Im Zusammenhang mit den situationsbedingten speziellen Interessen vermögen diese Schwerpunkte die unterschiedliche Kommunikationsstruktur zwischen Österreich und Kroatien zu erklären. Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Situationen in den beiden Ländern sind im Zusammenhang der Ost-West Unterschiede Europas von besonderem Interesse.

## **0. Einleitung**

Diese Arbeit analysiert die spezifische Situation der Bedrohung und des Schutzes von Feuchtgebieten am Beispiel der Donauauen zwischen Wien und Hainburg in Österreich und der Drau (kroatisch: Drava) im Nordwesten Kroatiens. Insbesondere erfassen wir die Eigenschaften und Rollen der Akteure als handlungsrelevante Dimensionen. Dabei werden wir sowohl für das Fallbeispiel in Kroatien als auch für das in Österreich zuerst die Situation erläutern, um im Anschluss mögliche Partikularinteressen zu identifizieren.

Unsere Ergebnisse erschliessen sich in erster Linie aus der Auswertung von Interviews mit den beteiligten Akteuren. Interviews wurden im März 2004 in Wien, bei Hainburg (Donauauen), in Zagreb und in Koprivnica (an der Drau) durchgeführt.

Beamte der EU-Kommission wurden im Mai 2004 in Brüssel interviewt. Wenn nicht anders angegeben, sind Aussagen der Akteure aus unseren Interviews wiedergegeben.

Maßgeblicher Ausgangspunkt für eine spätere Bewertung der Kommunikation zwischen den Akteuren ist die Frage nach der Informationsbasis, die den Akteuren zur Verfügung steht. Verschiedene Prämissen bedingen nicht nur die Formulierung von Zielen. Sie beeinflussen auch die Prioritätensetzung sowie die Argumentationsstrategie des einzelnen Akteurs. Fragen nach konkreten Informationen zu einzelnen Problemschwerpunkten sind von den Akteuren zum Teil nicht übereinstimmend beantwortet worden. Dies zeigt, dass die Argumentation der Akteure teilweise bereits auf unterschiedlichen Prämissen gründet. Daneben ist das Kommunikationsverhalten der Akteure geprägt durch ihr jeweils eigenes Rollenverständnis sowie ihre Einschätzung der anderen Interessenvertreter. Soweit die Interviews Rückschlüsse auf eigenes oder fremdes Rollenverständnis zulassen, sind diese dargestellt worden. Außerdem haben wir die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren untersucht. Die gegenseitige Rollenzuschreibung und vorhandenen Machtverhältnisse sowie die zu Grunde liegenden Weltbilder der Akteure haben erklärenden Charakter für die beobachtete Kommunikation der Akteure.

Ergebnis der Arbeit ist eine Darstellung der landesspezifischen Kommunikationsstruktur der Akteure. Unter Kommunikation verstehen wir das gezielte Vermitteln von Informationen. Zusätzliche Dimensionen der Kommunikation sind der Austausch von Argumenten sowie die gemeinsame Suche nach Kompromisslösungen in einzelnen Konfliktpunkten und deren Diskussion. Der Vergleich zwischen Österreich und Kroatien muss wiederum im historischen Kontext und im Rahmen der unterschiedlichen politischen Kulturen gesehen werden und gewinnt durch die Aspiration Kroatiens der EU beizutreten an zusätzlicher Relevanz.

## **1. Kroatien**

### **1.1 Situation, Akteure und Konflikthalt**

Die Drau entspringt in Italien, fließt durch Österreich, Slowenien und Kroatien, bildet den Grenzfluss zwischen Kroatien und Ungarn und mündet schließlich in Kroatien an der Grenze zu Serbien in die Donau. Insgesamt befinden sich 22 Staudämme an der Drau, wovon sich 19 in Österreich und Slowenien befinden und 3 im kroatischen Oberlauf (HEP 2000; WWF 2004). Die letzten 250 km sind frei fließend und stellen ein einmaliges Feuchtgebiet dar. Dieser bis zu einem gewissen Grade Natur belassene Zustand ist eine Konsequenz aus seiner historischen Lage im Grenzgebiet zwischen Kroatien und Ungarn.

### **1.1.1 Wasserkraftwerk Novo Virje**

Als damals kommunistische Nachbarländer planten Kroatien und Ungarn schon in den 70er Jahren eine Kette von Wasserkraftwerken entlang der Drau. Anfang der 90er Jahre distanzierte sich Ungarn von den Plänen. Dies ist im Zusammenhang mit dem Gabčíkovo-Staudamm zu sehen, einem Gemeinschaftsprojekt zwischen der Slowakei und Ungarn an der Donau. Das Gabčíkovo-Projekt wurde als Thema von der demokratischen Bewegung aufgegriffen und spielte eine symbolische Rolle gegen das sozialistische Regime. Dies führte zum Rückzug von Ungarn aus dem Projekt. Deshalb wurden auch die gemeinsamen Staudammpäne mit Kroatien aufgegeben.

Kroatien reagierte auf die Ablehnung Ungarns ähnlich wie die Slowakei und begann allein mit der Planung des Wasserkraftwerkes bei Novo Virje. Die geplante Lokalisierung ist im Bezirk Koprivničko-Križevavka 120 km nördlich von Zagreb (HEP 1997). Flussabwärts von dem geplanten Staudamm beginnt die Grenze zu Ungarn. Das ungarische Ufer der Drau und das ungarische Einzugsgebiet ist 1996 zum Nationalpark erklärt worden. Auf der kroatischen Seite ist das Mündungsgebiet der Drau in die Donau bei Kopački Rit im Rahmen der Ramsar Konvention 1976 von Kroatien als streng geschütztes Gebiet ausgewiesen.

Betreiber des Wasserkraftwerkes Novo Virje wäre Hrvatska Elektroprivreda (HEP), das staatliche Energieunternehmen. HEP ist Monopolist des kroatischen

Strommarktes. Die Weltbank bemüht sich um eine Privatisierung von HEP und eine Liberalisierung des Marktes. Die Planung des Wasserkraftwerkes Novo Virje ist von der kroatischen Firma Elektroprojekt Consulting Engineers durchgeführt worden. Elektroprojekt führt seit 1993 auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für das geplante Vorhaben durch. 2001 musste die UVP neu aufgelegt werden, da nur nationale Aspekte mit einbezogen worden waren (Interviews, ein hochrangiger Beamte, ein mittelrangiger Beamter, kroatisches Umweltministerium). Als Unterzeichner der Espoo Konvention ist Kroatien und damit auch die staatliche Firma HEP verpflichtet, die UVP im transnationalen Kontext durchzuführen und die ungarische Seite zu konsultieren. Bei der Espoo Konvention handelt es sich um ein internationales Abkommen, wonach bei Vorhaben mit Auswirkungen auf einen Nachbarstaat dessen Belange im Planungsverfahren Berücksichtigung finden müssen. Das ungarische Umweltministerium hat sich gegen das Wasserkraftwerk Novo Virje ausgesprochen.

Die Finanzierung des Kraftwerkes bei Novo Virje ist bisher unklar (ca. 500 Mio. € werden benötigt, HEP 1997). HEP sucht ausländische Investoren. HEP, Elektroprojekt und das kroatische Umweltministerium setzen sich für die Realisierung des Wasserkraftwerkes Novo Virje ein.

Die Drava League ist ein Zusammenschluss von 8 lokalen Nichtregierungsorganisationen (NRO). Sie hat sich 2001 gegründet, um den geplanten Bau des Wasserkraftwerkes Novo Virje zu verhindern. Sie versucht durch Kampagnen und anderen Maßnahmen das öffentliche Bewusstsein für die Drau zu steigern. Green Action ist der kroatische Arm von Friends of the Earth mit Sitz in Zagreb. Green Action steht in Kontakt mit Ministerien, Wirtschaft und Medien und ist gleichfalls gegen den Bau des Staudamms bei Novo Virje. Der WWF unterstützt sowohl die Drava League als auch Green Action dabei.

### **1.1.2 Kiesabbau**

An verschiedenen Stellen an der Drau wird Kies abgebaut. Lizenzen zum Kiesabbau werden von dem State Water Directorate (SWD) vergeben. Das SWD ist eine

staatliche Managementbehörde und zuständig für Belange der Wasserwirtschaft und Flussregulierung. Im Besonderen vergibt sie Lizenzen zum Kiesabbau. Die SWD agierte bis zu den Wahlen November 2003 selbstständig und wurde mit dem Regierungswechsel dem Ministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wassermanagement untergeordnet. Croatian Waters ist eine dem SWD untergeordnete Planungsbehörde, die Regulierungsarbeiten entwirft und die Lizenzgebühren verwaltet. Die ausführenden Unternehmen waren ehemals CW unterstellt und sind seit 1995 privatisiert. Die oben genannten NROs (Drava League, Green Action und WWF) protestieren gegen den Kiesabbau und versuchen ihn zu verhindern.

## **1.2 Argumentative Basis**

### **1.2.1 Novo Virje**

Das kroatische Energieunternehmen Hrvatska Elektroprivreda (HEP) hat das Ziel, das Wasserkraftwerk bei Novo Virje (HPP NV) zu bauen. Die potentielle Energiebereitstellung entspricht 7% der absoluten jährlichen Energiebereitstellung Kroatiens in der Periode von 1990 bis 1994 - 640GWh jährlich (HEP 1997). Nach Ansicht von HEP ist diese zusätzliche Energie von entscheidender Bedeutung, da der Zuwachs des BSP mit dem Energiekonsum korreliert. Jede alternative Energiegewinnung wäre problematisch. Auch der Import von billiger Energie kann nicht immer gewährleistet werden. Das Umweltministerium schließt sich dieser Auffassung an. Gemäß dem kroatischen Wirtschaftsministerium ist dagegen der Bau von NV in den nächsten 20 Jahren nicht geplant und nicht notwendig. Die kroatischen Kraftwerke produzierten derzeit genug für den Eigenbedarf, ein zusätzlicher Import ist kein Problem. Priorität vor einem Kraftwerk hat die Anbindung an das internationale Energienetz, und die gute Verständigung mit Ungarn. Allerdings ist die Ablehnung von Ungarn aus Sicht des Umweltministeriums und HEP unverständlich, da das Kraftwerk die ungarische Grenze nicht tangieren würde. Nach den Planungsunterlagen von HEP und Elektroprojekt ist die Drau schon direkt unterhalb des Kraftwerkes Grenzfluss zu Ungarn.

Nach Aussage von HEP ist die jeweilige lokale Bevölkerung gegen jedes neue Kraftwerk. Eine Internetabstimmung einer kroatischen Zeitung hat aber ergeben, dass 78% für den Bau von NV sind (Mehrfachabstimmungen möglich, gesamt: ~400 Abstimmende nach Drava League). Die Drava League dagegen beruft sich bei der Forderung nach Aufgabe des NV Projektes auf die Unterstützung der ansässigen Gemeinden. Mittlerweile unterstützen Politiker aller Parteien die Forderung kein Wasserkraftwerk zu errichten.

Nach einheitlicher Meinung von HEP, CW, Umweltministerium und Wirtschaftsministerium ist ein Flusskraftwerk bei NV ein Multifunktionsprojekt. Energiegewinnung und Vorteile für die Landwirtschaft sind die wichtigsten Effekte. Außerdem verhindert es Überflutungen, bietet den Erhalt von Feuchtgebieten und Habitaten und restauriert bereits zerstörte Habitate, führt HEP als Vorteile des Kraftwerks an. Der Fluss verändert sich immer und Schutz vor dem Fluss muss gegeben werden. Durch die flussaufwärts gelegenen Kraftwerke ist kein Geschiebe nachgeliefert worden, der Flusslauf tiefte sich ein und der Grundwasserspiegel sank. Hier schließt sich HEP der Meinung der NROs an. Im Wesentlichen sind aber laut HEP die Regulierungsarbeiten von CW für die Eintiefung des Flusses verantwortlich. Das hatte einen negativen Effekt auf endemische Bäume, die auf einen bestimmten Grundwasserspiegel angewiesen sind. Mit dem Wasserkraftwerk NV kann man den Grundwasserspiegel wieder anheben und die weitere Eintiefung des Flusslaufes verhindern. Einen negativen Einfluss auf den unteren Teil des Flusses gibt es nach Ansicht von HEP nicht. Eine Regulierung hat den Vorteil, dass der Fluss schneller ist und somit mehr Energie gewonnen werden kann.

Nach Meinung des Wirtschaftsministeriums gibt es andere Gebiete in Kroatien, die eines Naturschutzes würdiger wären. Der Vertreter des Umweltministeriums meint, dass ein Kraftwerk den Fluss beruhigt und ökologische Funktionen übernimmt (Interviews, ein leitender Manager, HEP; ein leitender Ingenieur von Elektoprojekt; ein hochrangiger Beamter, kroatisches Wirtschaftsministerium; ein hochrangiger Beamte, ein mittelrangiger Beamter, kroatisches Umweltministerium).

Die Nichtregierungsorganisationen sehen andere Zusammenhänge. Entlang der Drau gibt es keine Siedlungen, die vor Fluten geschützt werden müssten. Es ist von jeher weit genug weg vom Fluss gebaut worden. Es wird als sehr widersprüchlich angesehen, dass die negativen Effekte der weiter oben gelegenen Wasserkraftwerke durch ein weiteres aufgehoben werden sollten. Vielmehr entsteht durch einen Stausee ein komplett anderes Habitat; die auf regelmäßige Überflutungen angewiesenen Auenwälder werden zerstört. Der flussabwärts gelegene Teil verstärkt eine negative Eintiefung des Flusslaufes. Die Auenlandschaft entlang der Drau wird als einmalig gesehen und es wird ein grenzüberschreitendes Schutzgebiet gefordert. Gemäß einer Studie des WWF in Österreich ist eine Renaturierung und nicht eine Regulierung von Flussläufen sowohl ökonomisch als auch ökologisch die richtige Entscheidung (Interviews, ein Mitarbeiter, WWF Österreich; ein Mitarbeiter, Green Action; Präsidentin, Drava League).

### **1.2.2 Kiesabbau**

Croatian Waters ist nach ihrer Eigendarstellung für flussregulatorische Arbeiten verantwortlich. Diesem entspricht sie, indem sie Aufträge vergibt. Im Fall des kommerziellen Kiesabbaus verwaltet sie das Lizenzierungsverfahren. Dabei konsultiert sie das für Naturschutz zuständige Kulturministerium, um dem Naturschutz gerecht zu werden (Interviews, ein mittelrangiger Angestellter, Croatian Waters).

Die NROs betonen, dass ein Großteil der Erträge vom Kiesabbau an Croatian Waters geht und dieses Geld nicht an den Staat abgeführt wird. Bei dem Kiesabbau entstehen externe Kosten wie Straßenabnutzung, die nicht von vollständig von den Verursachern gedeckt werden. Sie weisen auf einen kleinen Kreis von Verantwortlichen hin, deren Entscheidungen sie nicht nachvollziehen können und werfen Croatian Waters Intransparenz vor. Beim Kiesabbau wird sehr viel Geld verdient. Der reichste Mann Kroatiens ist demnach der Besitzer der größten

Kiesabbaufirma, die 1995 aus CW hervorgegangen ist (Interviews, ein Mitarbeiter, Drava League).

Das Umweltministerium meint, dass im Zuge des Kiesabbaus regelmäßig lokale Partizipation stattfindet. Die Vertreterin von Croatian Waters wünscht sich dagegen mehr lokale Partizipation, das ist derzeit unterentwickelt. Für Green Action findet eine Partizipation derzeit nicht statt, da sie bisher noch nicht einmal Einblick in die Lizenzen erhalten haben.

Der Status der größten Kiesabbaustätte an der Drau nahe bei Varaždin ist unklar. Gemäß dem Umweltministerium finden dort offiziell Regulierungsarbeiten statt. Die NROs bestreiten, dass der Zweck dieser Arbeiten der Regulierung dient. Eine vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Studie wird dies kontrollieren. Falls die Arbeiten über Regulierungsarbeiten hinausgehen, müsste ein Umweltgutachten ausgeführt werden.

Der WWF behauptet zusätzlich, dass die Notwendigkeit des Umweltgutachtens umgangen wird, indem der Abbau abschnittsweise ausgeführt wird. Für Arbeiten, die einen längeren Flussabschnitt als 1 km betreffen, wird ein Umweltgutachten benötigt. CW hat gemäß Green Action eine Lizenz für dieses Gebiet erteilt, doch diese ist der Öffentlichkeit nicht zugänglich und eventuell letztes Jahr ausgelaufen.

Ornithologen beschwerten sich bei dem Umweltministerium, dass bei den Regulierungsarbeiten Sandbänke zu Schaden kommen, die Brutstätte der sehr seltenen Zwergseeschwalbe ist. Das Umweltministerium meint, dass die Arbeiter auf diesen Sandbänken keine Zwergseeschwalbe gesehen haben. Dem wird von Green Action entgegnet, dass bei dem Arbeitslärm auch keine Zwergseeschwalben angefliegen kommen.

### **1.3 Rollenzuschreibung und Machtverhältnisse**

#### **1.3.1 Selbstverständnis**

HEP stellt sich als umweltfreundlicher Konzern dar, der Nachhaltigkeitsprinzipien folgt und Führer im Umweltschutz in Kroatien ist und zukünftig weitere Investitionen in dieser Richtung tätigen will. Eigene Interessen werden denen der Zivilgesellschaft angeglichen. So werden bezüglich des Wasserkraftwerkes Novo Virje positive Effekte für die Umwelt an erster Stelle betont, andere Argumentationen wie der der Energiesicherheit sind erst sekundär zu finden.

Das Umweltministerium schreibt sich selbst wenig Kompetenz bezüglich der Drauproblematik zu. Angelegenheiten der Wasserregulierung und des Schutzes sind Aufgabe des Ministeriums für Agrarwirtschaft und Wassermanagement, dem außerdem das State Water Directorate (SWD) zugeordnet ist.

Die Drava League sieht ihren Aktionsradius beschränkt, weil sie keine finanziellen Ressourcen hat und auf Freiwilligenarbeit angewiesen ist. So ist nur ein sehr kleiner Kreis von Personen aktiv. Die derzeitige Präsidentin der Drava League erreicht durch Fernsehauftritte und andere Medienarbeit Aufmerksamkeit. Lokale Projekte, im Speziellen in Koprivniča, erreichen die lokale Bevölkerung.

Green Action versucht gezielt durch Pressekonferenzen Aufmerksamkeit auf die Problemsituationen zu werfen. Sie verstehen sich als „Katalysator“. Briefverkehr mit den Behörden und Ministerien wird mittlerweile als wenig Erfolg versprechendes Mittel eingestuft. Auch Green Action fehlen finanzielle Ressourcen, mit denen sie z.B. einen auf Umweltrecht spezialisierten Anwalt beschäftigen könnte. Green Action sieht ihre Strategie darin, die Gegenseite mit rechtlichen Instrumenten anzugreifen. Dabei konzentriert sich Green Action auf die kroatische Gesetzgebung.

Der WWF sieht sich selbst als professioneller Lobbyist im Umweltbereich. Ein Beispiel ist eine groß angelegte Internetaktion, mit der das Umweltministerium in Ungarn für die Drauproblematik sensibilisiert werden sollte. Der WWF arbeitet mit lokalen Organisationen zusammen, die die situationsspezifischen Gegebenheiten kennen. Er sieht die Problematik aus transnationalem Blickwinkel und agiert dementsprechend gerne auf europäischer Ebene. Der WWF versteht sich als

Vermittler, der Informationen an die EU heranträgt, die diese sich auf Grund des kleinen Apparates unzureichend selbst besorgen kann. Die europäische Gesetzgebung wird als Instrument gesehen, das auch auf einen potentiellen Beitrittskandidaten angewandt werden kann. Die EU Kommission teilt die Einschätzung, dass Lobbyisten als Vermittler von Informationen hilfreich sind (Interviews, ein Mitarbeiter WWF Österreich; ein mittelrangiger Beamter, Generaldirektion Umwelt; ein mittelrangiger Beamter, Generaldirektion Energie).

Alle drei NROs haben gemeinsam, dass sie explizit versuchen, ein Bewusstsein für die Drauproblematik zu schaffen.

### **1.3.2 Gegenseitige Rollenzuschreibung**

Der WWF sieht HEP im staatlichen System verankert, weil HEP in Staatseigentum steht und durch persönliche Kontakte mit dem staatlichen Apparat verbunden ist. Für CW und SWD ist es gleichfalls hilfreich, in staatliche Institutionen eingebunden zu sein.

Zusätzlich wird Croation Waters von den NROs zugeschrieben, durch ihre Verantwortungsposition im Wassermanagement viel Geld einzunehmen. Das Umweltministerium bewertet den Kiesabbau ebenfalls als Bereich, in dem viel Geld verdient werden kann. Nach der Beschreibung der Drava League und Green Action betrachten CW und die ausführenden Unternehmer die Drau und andere Flussläufe als ihr „Eigentum“, das sie nach ihrem Belieben ausnutzen können.

Die NROs schätzen den Beitrag des Umweltministeriums negativ ein. Dieses setze sich nicht genügend für Angelegenheiten des Umweltschutzes ein und wäre personell schwach besetzt.

HEP und das Wirtschaftsministerium bezeichnen die NROs als „Greens“ und werfen ihnen vor, dass diese keine Sachkenntnis besitzen und aus beliebigen Themen eine große Kampagne machen.

### 1.3.3 Machtverhältnisse

Die Einbettung von CW und HEP in staatliche Strukturen bedeutet eine signifikante *institutionelle Macht*. Diese charakterisiert sich zum einen durch die etablierte Autorität der Institutionen. Zum anderen ermöglicht sie erleichterten Zugriff auf andere staatliche Ressourcen.

Die institutionelle Strukturierung verhindert das effektive Vorgehen für den Umweltschutz im Bereich der Wasserressourcen. Die Hauptverantwortung für die Wasserressourcen befindet sich in den gleichen Institutionen (CW und SWD), die auch von dem Kiesabbau profitieren, so dass hier ein Interessenkonflikt vorhanden ist. Die institutionellen Kompetenzen für den Schutz der Wasserressourcen werden kaum wahrgenommen und sind unklar formuliert (Teilaspekte werden in drei verschiedenen Ministerien behandelt).

Sowohl bei CW als auch bei HEP ermöglicht das gleichzeitige Vorhandensein von finanziellen Ressourcen einen erhöhten Handlungsspielraum (*finanzielle Macht*). So besteht die Möglichkeit, sich durch Öffentlichkeitsarbeit ein positives Image zuzulegen. Personelle Ressourcen ermöglichen das Erarbeiten von professionellen Argumentationsstrategien und Präsentationen.

Die NROs können auf keine vergleichbare institutionelle oder finanzielle Macht zurückgreifen. Sie werden nicht als gleichberechtigte Akteure wahrgenommen. Dagegen stehen ihnen in einem gewissen Rahmen rechtliche Instrumente offen (*legale Macht*). Diese Möglichkeit hat zwei Aspekte: die nationale Gesetzgebung und die internationale Gesetzgebung.

Beide Seiten versuchen, die Öffentlichkeit und Medien auf ihrer Seite zu haben. Die NROs haben Interesse daran, überhaupt Aufmerksamkeit zu erregen. Dies ist ihnen im Fall von Novo Virje geglückt: die Öffentlichkeit ist gegen den Staudamm und in

absehbarer Zeit wird dieser nicht gebaut. Dagegen fehlt bezüglich des Kiesabbaus die ausreichende Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit.

#### **1.4 Zu Grunde liegende Einstellungen und Weltbilder**

Der staatliche Energiekonzern HEP betrachtet sich selbst als umweltfreundlichen Akteur. Zu Grunde liegt dem ein bestimmtes Konzept von „Nachhaltiger Entwicklung“ (Sustainable Development). In diesem wird z.B. der Bau des Wasserkraftwerkes als der „Nachhaltigen Entwicklung“ förderlich gesehen, weil der Wasserlevel des Grundwassers oberhalb des Kraftwerkes dadurch angehoben wird. Die Konzeption des Kraftwerkes als Multifunktionsprojekt erlaubt die gleichzeitige Bereitstellung von Energie, Erholungsraum und ökologischen Funktionen. Das Umweltministerium unterstützt diese Sichtweise und betont eine möglichst autonome Energieversorgung als Aspekt der Nachhaltigkeit.

Die Regulierung des Flusses bezeichnet HEP als notwendige Maßnahme gegen Hochwasser. Dies wird explizit mit dem historischen Trend begründet (“people always tend to protect themselves from the river“...”people have to defend themselves”).

Das Umweltministerium unterstützt die Sichtweise HEPs von nachhaltiger Entwicklung und betont eine möglichst autonome Energieversorgung als Aspekt der Nachhaltigkeit. Das Umweltministerium hat eine negative Sicht hinsichtlich regenerativer Energien. Dies wirkt sich bis hin zur Wiedergabe falscher Informationen aus („Die Produktion einer Solarzelle kostet genauso viel Energie, wie sie später produziert“). Der Verbrauch von Umwelt wird als notwendig für eine sich entwickelnde Volkswirtschaft angesehen, die schon entwickelten Länder sollten sich vielmehr um den Erhalt der öffentlichen Güter kümmern.

Wirtschaftsministerium und HEP drücken sich stark abwertend gegenüber den NROs aus. Sie akzeptieren die NROs nicht als gleich berechtigte Gesprächspartner. Ihr eigener Bereich (der der Wirtschaft) ist der wesentliche, der Entscheidungsrelevanz hat.

Nach Aussage des WWF und Drava League liegen bei dem Kiesabbau auf der Seite von Croatian Waters Leitlinien aus den 70er Jahren zugrunde. Die Konsequenzen aus aktuellen Umweltgutachten werden ignoriert. Die Zubetonierung kleinerer Flüsse entspricht ebenfalls einem „Alten Denken“.

Die vertretenen NROs verstehen unter „Nachhaltiger Entwicklung“ etwas anderes. Ein Bauen des Wasserkraftwerkes NV hätte bezüglich jeder Dimension außer der Energiegewinnung negative Konsequenzen. Insbesondere würde der Grundwasserspiegel oberhalb des Kraftwerkes angehoben werden, gleichzeitig ginge aber die Auenlandschaft verloren, der Grundwasserspiegel unterhalb des Kraftwerkes sänke weiter. Unter Nachhaltigkeit versteht der WWF eine Renaturierung von Flüssen (WWF Österreich, Fallstudie „Grenzmur“), die der Wirtschaft und Ökologie gleichermaßen zugute kommt. Die Drava League setzt einen Schwerpunkt auf die Rolle der „natürlichen“ Drau für die Identität der Region. Als erster Anstoß für Ökotourismus wurde ein Fahrradweg an der Drau ausgewiesen.

Green Action beurteilt die Rolle der kroatischen Bevölkerung als passiv. Die Menschen kümmern sich um ihre eigene Existenz und haben keine Zeit für Umweltprobleme. Green Action beschäftigt im Gegensatz zur Drava League hauptamtliche Mitarbeiter. Diese sind also an dem Vorhandensein von Umweltproblemen interessiert, die ihre Finanzierung rechtfertigt.

Wir sehen die Einstellungen und das Weltbild von HEP, CW und den Ministerien als anthropozentrisch, monokausal, interessengeleitet und von „mentaler Trägheit“ geprägt. Vorgenommene Handlungen werden im weiteren Sinne mit dem Nutzen der Menschen begründet (anthropozentrisch). Ihr Weltbild ist gemäß ihrer Darstellung monokausal, weil in ihrer Beschreibung von der Sachlage keine Rückkopplung von menschlichem Handeln und Umwelt vorhanden ist. Die Sichtweise ist derart, dass die daraus resultierenden Handlungen konsistent mit ihren Interessen sind (Bau des Staudamms, Kiesabbau...). Wir vermuten, dass die durch die Tätigkeit gegebenen Interessen eine Rückkopplung auf das Weltbild haben. Unter „mentaler Trägheit“

verstehen wir das, was Hegel oder Chomsky die Macht der Gewohnheit nennen. Beispielsweise wird der Fluss reguliert, weil man dies immer schon getan hat. Die vorhandene Praxis definiert allein durch ihre Existenz ihre Qualität.

Dagegen sehen wir das Weltbild der NROs als anthropozentrisch, in schwächerer Form interessengetrieben und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Ziel des Handelns bleibt der Mensch, im Speziellen der an der Drau lebende Mensch (anthropozentrisch). Der Wert der Natur ist nicht intrinsisch, sondern wird aus der Sicht der Menschen gesehen. Auch hier vermuten wir, dass die Schwerpunktsetzung (Schutz der Drau) einen rückkoppelnden Effekt auf das Weltbild hat. Das Weltbild ist trotzdem insofern schwächer interessengetrieben als das von der wirtschaftlich orientierten Fraktion (HEP, CW, Ministerien) als da keine direkten materiellen Profite aus dem Erfolg ihres Handelns entspringen. Vielmehr ist das Zentrum des Interesses das „Common Good“. Nicht ökonomisch quantifizierbare Werte wie Artenvielfalt und die Schönheit der Natur werden als relevant wahrgenommen und als Handlungsgrundlage mit einbezogen. Der WWF beruft sich dabei eher auf die durch die Ökologie produzierten Werte, während die Drava League die Rolle der Drau für die lokale Identität betont (beides ist durch das Evaluieren von Präferenzen auch für die Ökonomie quantifizierbar, Randall 1997).

## **1.5 Kommunikationsstruktur**

*Asymmetrie ausgedrückt durch Art der Antwort:* Die Rollenverständnisse, die Machtverhältnisse und die unterschiedlichen Weltbilder wirken sich auf die Kommunikation zwischen den Akteuren aus. Die Asymmetrie an Verhandlungsmasse und Machtverhältnissen zieht nach sich, dass CW sich in einer drastischen Weise über die Drava League lustig macht („vielleicht trinken die Steine das Wasser“ – auf die Nachfrage, warum der Wasserspiegel nach Meinung von CW abgefallen ist). Auch bei HEP zeigt sich, dass die andere Seite nicht ernst genommen wird: HEP versucht durch ihre Außendarstellung den Eindruck zu erwecken, dass es ihnen in erster Linie um Umweltschutz (nicht etwa Energiegewinnung) geht. Die Ministerien

zeigen sich wenig engagiert, die von ihnen verbreiteten Informationen sorgsam zu recherchieren (Umweltministerium: Solarzellen, Wirtschaftsministerium: NV nicht an ungarischer Grenze).

*Asymmetrie ausgedrückt durch Kompetenzverneinung und Ignorieren:* Das Umweltministerium streitet Kompetenzen ab und lässt dadurch Anfragen ins Leere laufen. Anfragen an die Behörden (Ministerien und CW) werden ignoriert. CW bestreitet dies.

*A priori vorhanden emotionale Distanz:* CW verhält sich aber im gleichen Moment ablehnend („die NROs sollen zunächst beweisen, dass sie Anfragen gestellt haben“). Das Umweltministerium wertet den Brief des WWF negativ („böse“). Die NROs werden mit abwertendem Tonfall als „Greens“ tituliert. Hierin drückt sich eine von Beginn an vorhandene emotionale Abneigung aus. Gleichermäßen drückt sich bei Green Action eine Verachtung aus („stupid people“).

*Kommunikation durch die Öffentlichkeit:* Ergebnis der a priori vorhanden emotionalen Distanz für Green Action ist, dass sie weniger auf Telefongespräche mit beispielsweise CW und Anfragen setzt und stattdessen an die Öffentlichkeit geht. Green Action versucht zum Beispiel, die Aufmerksamkeit der Medien auf die großen Profite von Croatian Waters zu lenken.

Auch die beiden anderen involvierten NROs kommunizieren über die Öffentlichkeit. Als Beispiel für den WWF sei die Panda Password Aktion erwähnt, die unter Umständen mit dazu beigetragen hat, dass sich das ungarische Umweltministerium gegen den Bau von NV HPP ausgesprochen hat. Die Drava League hat in ihrer Region genug Aufmerksamkeit erregt, als dass die kroatischen Politiker sich in der Wahlkampfzeit gegen den Bau von NV HPP ausgesprochen haben.

*Kommunikation durch Diskurs:* Wir konnten in Kroatien nicht feststellen, dass sich die Beteiligten intensiv über die Argumente austauschten.

## **2. Österreich**

### **2.1 Situation, Akteure und Konflikthalt**

#### **2.1.1 Geschichte des Nationalparks Donau-Auen**

Die Entstehungsgeschichte des Nationalparks Donau-Auen hat seinen Beginn bereits am Anfang der 80er Jahre. Von 1980 bis 1984 plante die Donaukraftwerks-AG den Bau eines Kraftwerks in Hainburg. Nach Abschluss der Planungen wurde das Genehmigungsverfahren eingeleitet. Zu dieser Zeit begannen erste Volksbegehren sowie eine Kampagne gegen den Kraftwerksbau durch den WWF. Als die Genehmigungen durch die Regierung erteilt worden waren, formierten sich gegen das Vorhaben groß angelegte Proteste der Bevölkerung. Neben Demonstrationen und Unterschriftensammlungen wurde zeitgleich mit dem Beginn der ersten Rodungsarbeiten in der Au eine Besetzung der betroffenen Auenabschnitte organisiert. Auf diese Weise wuchs der politische Druck. Es kam zu Polizeieinsätzen in der Au, die die Rodungsarbeiten sicherstellen sollten; schließlich zu Verhaftungen. Als Folge einer Großdemonstration in Wien Ende 1983 gegen das Kraftwerk wurden die Rodungsarbeiten zunächst abgebrochen. Nach einem von der Bundesregierung mit den Besetzern vereinbarten Weihnachtsfrieden wurde die Genehmigung für den Kraftwerksbau 1984 durch den Verwaltungsgerichtshof zurückgenommen. Im Anschluss tagte eine aus Vertretern verschiedener Interessengruppen zusammengesetzte Ökologiekommision. Diese kam zu dem Ergebnis, dass das Gebiet um Hainburg nationalparkwürdig und mit einem Kraftwerk nicht vereinbar sei. Nach einer langen Gründungsphase entstand 1996 durch Staatsvertrag der Nationalpark Donau-Auen.

## **2.1.2 Aktuelle Konfliktlage um den Nationalpark Donau-Auen**

Gegenwärtig besteht östlich von Wien innerhalb des Nationalparks Handlungsbedarf für Bau- bzw. Erhaltungsmaßnahmen in der Donau. Grund hierfür sind vornehmlich zwei Aspekte: eine Vertiefung des Fahrwassers der Donau zur Verbesserung der Schiffbarkeit des Flusses wird von einigen Interessenvertretern gefordert. Zum anderen sind Maßnahmen notwendig, die dem fehlenden Geschiebenachschub entgegenwirken bzw. ihn ausgleichen. Die Ursache dafür, dass nicht ausreichend Geschiebe (Kies) mit dem Wasser transportiert wird, sind die stromaufwärts von Wien an der Donau liegenden Staudämme, die einen großen Anteil des Geschiebes zurückhalten. Konsequenz ist eine stetige Eintiefung des Flussbettes, die zu einer Erhöhung der Fließgeschwindigkeit und einer Veränderung des Grundwasserspiegels führt und somit Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Ökosystems Donausstrom und Donauauen hat. Aus diesen Gründen wird derzeit ein flussbauliches Gesamtkonzept entwickelt, welches es erlaubt, die Bedingungen von Schifffahrt und Ökologie zugleich zu optimieren.

## **2.1.3 Akteure und Zielsetzungen**

### **2.1.3.1 Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie**

Ziel des Bundesverkehrsministeriums ist es, ein flussbauliches Gesamtprojekt zu entwickeln.

Das flussbauliche Gesamtprojekt soll die Bedingungen von Schifffahrt und Ökologie zugleich optimieren. Im Mittelpunkt des Gesamtprojektes stehen demnach die Stabilisierung der Donausohle, die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts des Nationalparks und die Sicherung der Schifffahrt in einer freien Fließstrecke.

### **2.1.3.2 Via Donau**

Neben dem Verkehrsministerium tritt Via Donau als eigenständiger Akteur auf. Hierbei handelt es sich um ein privates Unternehmen, dessen Anteile jedoch zu 100% vom österreichischen Bundesverkehrsministerium gehalten werden. Via Donau erbringt für das Verkehrsministerium Planungsleistungen für Verkehrsprojekte.

### **2.1.3.3 Europäische Union**

Als weiterer Akteur ist die Europäische Union zu nennen. Innerhalb der Europäischen Union werden divergente Ziele verfolgt (z.B. durch die DG (direction générale) Umwelt und DG Transport).

#### **2.1.3.3.1 DG Transport**

Relevant sind zum einen verkehrs- und transportpolitische Zielsetzungen, die vorwiegend von der DG Transport formuliert und verfolgt werden. So hat eine Expertengruppe um Karel van Miert (früherer EU-Verkehrskommissar) eine Liste von Prioritätsprojekten auf dem Gebiet der Verkehrswegeplanung entwickelt. Diese Verkehrswegeplanung erfolgt im Rahmen des übergeordneten Trans-European-Network –Transport (TEN-T). Eines dieser Vorhaben ist der europaweite Ausbau der Donau. In einem Zeitrahmen bis 2020 sollen auf einer Länge von ca. 1.000 km Flachstellen und andere Schifffahrtshindernisse beseitigt werden. Auf diese Weise und in Verbindung mit den anderen Vorhaben soll ein europaweites Schifffahrtsnetz entstehen. Hiervon wiederum erhofft man sich spürbare Verkehrsverlagerungseffekte von der Straße auf das Wasser.

#### **2.1.3.3.2 DG Umwelt**

Vornehmliches Ziel der DG Umwelt in Bezug auf die Donau ist dagegen der möglichst umfassende Schutz der Feuchtgebiete. Eine Festsetzung der konkreten Schutzziele ist auf europäischer Ebene in der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt (Richtlinie 2000/60/EG). Die Wasserrahmenrichtlinie setzt allgemeinverbindliche Schutzstandards. Gleichwohl lässt sie Ausnahmen dort zu, wo die Einhaltung der Schutzstandards einem übergeordneten öffentlichen Interesse entgegen stünde (Art. 4 (7) Wasserrahmenrichtlinie).

#### **2.1.3.4 Schifffahrt**

Vertreter der Schifffahrt fordern eine Verbesserung der derzeitigen Schifffahrtsbedingungen, die als ungenügend bezeichnet werden. Als Kritikpunkte werden die zu geringe und saisonal unregelmäßige Wassertiefe, die schmale Fahrrinne und die kontinuierliche Sohleeintiefung genannt. Als Folge der geringen Fahrwassertiefe ergibt sich für die Schifffahrt eine deutliche Verminderung des Auslastungsgrades und damit der Produktivität. Ziel der Schifffahrt ist es, diese Nachteile durch geeignete Maßnahmen zu beheben.

#### **2.1.3.5 World Wildlife Fund (WWF)**

Der WWF Österreich steht den aktuellen Ausbauplänen kritisch gegenüber. Sein dringlichstes Ziel ist die Verhinderung einer neuen Ausbauwelle auf der gesamten Donau. Diese Gefahr besteht aus Sicht des WWF, sobald einzelne Flussabschnitte ausgebaut und vertieft werden. Daher plädiert der WWF für eine Ausbauvariante, die sich an einer maximalen Wassertiefe von 2,5 m orientiert. Dieses Maß ist von der Donaukommission als einheitlicher internationaler Standard festgelegt worden. Nach Ansicht des WWF wird die Realisierung höherer Wassertiefen einen Ausbaudruck für

andere Donauabschnitte schaffen, die diese Wassertiefen nicht vorweisen. Gleichzeitig favorisiert der WWF, solche Ausbaumaßnahmen durchzuführen, die geeignet sind, die ökologische Qualität der Donau östlich von Wien zu erhalten bzw. zu verbessern. Das läuft vor allen Dingen darauf hinaus, dass die freie Fließstrecke der Donau erhalten bleibt sowie die Schwankungsbreite und die Dynamik der Wasserstände nicht reduziert wird.

### **2.1.3.6 Nationalpark Donau-Auen GmbH**

Die Interessen des Nationalparks vertritt in erster Linie die Nationalpark Donau-Auen GmbH. Als Folge des fehlenden Geschiebenachschubs und der zunehmenden Eintiefung des Flussbettes formuliert die Nationalpark Donau-Auen GmbH als Ziel die wirksame Stabilisierung der Flusssohle. Dabei besteht nach Ansicht der Nationalpark Donau-Auen GmbH kein sehr dringender Handlungsbedarf. Wichtig ist vielmehr, dass in absehbarer Zeit überhaupt eine für alle Akteure tragbare Lösung gefunden wird. Zudem sollen die Maßnahmen geeignet sein, dem Sinken des Grundwasserspiegels entgegenzuwirken, um die ökologische Funktionsfähigkeit und den Naturschutzwert des Nationalparks Donau-Auen nachhaltig zu sichern.

### **2.1.3.7 Einzelakteure**

Ferner führten wir Gespräche mit einem privaten Umweltschutzaktivisten, der bereits an den Protesten gegen das Kraftwerk Hainburg teilgenommen hat und sich noch heute für den Schutz der Donau engagiert.

Zudem sprachen wir mit einem Verkehrsexperten der Rosinack & Partner GmbH, der im Auftrag des WWF die durch die Ausbaupläne zu erwartenden Verkehrsverlagerungseffekte auf die Donau untersucht hat.

## **2.2 Argumentationsbasis**

### **2.2.1 Relevanz der Fahrwassertiefe für ökologische Rahmenbedingungen**

Auf die Frage nach der Relevanz der Fahrwassertiefe für die ökologischen Rahmenbedingungen der Donau differierten die Antworten. Nach Ansicht eines Vertreters der Nationalpark Donau-Auen GmbH hat die konkrete Fahrwassertiefe für den lokalen Naturschutz nicht die höchste Priorität. Solange gewährleistet wird, dass die natürlichen Flusszonen (Mittellrinne, Übergangsbereich, Au) mit ihrer derzeitigen Wasserverteilung erhalten bleiben, stellt die Erhöhung der Fließgeschwindigkeit durch eine Vertiefung der Fahrwasserrinne keine relevante Veränderung der ökologischen Rahmenbedingungen dar.

Dagegen wird nach Ansicht des WWF die Erhöhung der Fließgeschwindigkeit durch die Ausbaumaßnahmen unweigerlich zu einer langfristigen Veränderung der ökologischen Rahmenbedingungen führen.

### **2.2.2 Verkehrsverlagerungseffekte durch Ausbau**

Eine Verbesserung der Fahrwasserverhältnisse auf der Donau könnte vornehmlich durch die Gewährleistung ganzjähriger Mindestfahrwassertiefen erreicht werden. Nach Berechnungen des Bundesverkehrsministeriums könnte hierdurch das Transportaufkommen auf der Donau bis 2015 um 150% gesteigert werden. Dies würde eine Verlagerung von 1 Mio. LKW-Ladungen auf das Binnenschiff gleichkommen. Hieraus könnte eine Ersparnis von ca. 30 Mio. Euro Transportkosten für die Wirtschaft resultieren.

Nach der Prognose des privaten Verkehrsexperten ist mit derartigen Verlagerungseffekten keinesfalls zu rechnen. Derzeit treten in Österreich Schifffahrt und LKW-Verkehr kaum in Konkurrenz zueinander. LKWs transportieren vorwiegend Stückgüter und Container, Schiffe dagegen Massengüter. Auch bei höheren Fahrwassertiefen ist daher nicht mit einer Verlagerung des LKW-Verkehrs auf das Wasser zu rechnen. Wollte man tatsächlich verstärkt eine Konkurrenz zum LKW-

Verkehr aufbauen, müssten nach seiner Auffassung an Stelle einer Erhöhung der Fahrwassertiefe Brücken erhöht werden.

### **2.2.3 Erhöhter Treibstoffbedarf**

Als Folge der durch die geplanten Ausbaumaßnahmen erhöhten Fließgeschwindigkeit der Donau befürchtet der WWF einen deutlich gesteigerten Treibstoffverbrauch der Schiffe bei ihrer Fahrt stromaufwärts.

Nach Aussage des Verkehrsexperten sind die Mehrkosten für Treibstoff zu vernachlässigen. Sie werden durch betriebswirtschaftliche Vorteile, die verbesserte Bedingungen für die Schifffahrt mit sich bringen werden, aufgewogen.

### **2.2.4 Ausbaudruck auf andere Donauabschnitte**

Während der WWF einer hohen Fahrwassertiefe unter anderem deshalb kritisch gegenübersteht, weil hierdurch ein Ausbaudruck auf andere Donauabschnitte geschaffen würde, sieht ein Vertreter von Via Donau dieses Problem nicht. Nach seiner Aussage ist ein Ausbaudruck auf andere Abschnitte nicht zwangsläufige Folge einer hohen Fahrwassertiefe der Donau bei Wien.

## **2.3 Rollenzuschreibung und Machtverhältnisse**

### **2.3.1 Selbstverständnis**

Die Protestbewegung gegen das Kraftwerk Hainburg ist entstanden aus anfangs wenigen Aktivisten, die zunächst eigene Interessen vertraten bzw. im eigenen Namen auftraten. Innerhalb kurzer Zeit bekundeten jedoch viele Bürger ihr Sympathisantentum mit den Aktivisten durch Unterschriftensammlungen bzw. die Teilnahme an großangelegten Demonstrationen und Protestzügen. Hierdurch fühlten

sich die Aktivisten in gewisser Weise demokratisch legitimiert, ihre Position fortan auch im Namen der Unterstützer gegenüber der Regierung geltend zu machen. Vertreter der aus der Zivilgesellschaft hervorgegangenen Protestbewegung beurteilen die langwierigen Entscheidungsprozesse in Österreich als maßgeblich dafür, dass die Bewegung Zeit hatte, sich langsam zu formieren und breite Unterstützung aus der Bevölkerung zu erhalten.

Die Nationalparkverwaltung schätzt sich selbst im Gegensatz zu anderen Akteuren als lokalen Akteur ein. Im Gegensatz dazu seien andere Akteure international organisiert und würden daher sowohl auf lokaler als auch auf nationaler und internationaler Ebene tätig. Als Konsequenz dieser Feststellung schätzt der Vertreter der Nationalparkverwaltung ein, dass nicht alle Akteure ihre Interessen auf allen Entscheidungs- und Durchsetzungsebenen vertreten können.

### **2.3.2 Gegenseitige Rollenzuschreibung**

Ein damaliger Teilnehmer der Protestbewegung glaubt, dass die Regierung in der Anfangszeit der Proteste gegen das Kraftwerk Hainburg ein direkter Gegenspieler zu der Protestbewegung war. Aus seiner Sicht hatte der Umweltschutz für die Regierung zum damaligen Zeitpunkt keine Bedeutung. Insoweit erkennt er einen deutlichen Wechsel der Prioritätensetzung der Regierung bis heute. So wird die ökologische Bedeutung des Nationalparks Donau-Auen heute von keiner politischen Strömung mehr bestritten.

Die Entscheidung für ein Kraftwerk Hainburg war maßgeblich von Gewohnheit der Regierung und der Donaukraftwerks-AG beeinflusst, regelmäßig neue Kraftwerke zu bauen. Dies wird deutlich an der Entscheidung für den Bau des Kraftwerks Freudenu in Wien. Von diesem Kraftwerk stand bereits während der Planungsphase fest, dass es defizitär arbeiten würde. Das stand dem Bau jedoch nicht entgegen. Die ausführende Donaukraftwerks-AG hatte ein natürliches Interesse an der Ausführung

von Kraftwerksbau, weil sie sowohl die personellen Ressourcen als auch den notwendigen Maschinenpark zur Verfügung hatte.

Unterschiedlich wird der Machteinfluss der Wasserbauindustrie in den aktuellen Diskussionen um einen weiteren Ausbau der Donau eingeschätzt. So ist nach Auffassung des Umweltschutzaktivisten die Wasserbauindustrie derjenige Akteur, der sich am Stärksten für stark regulierende Ausbaumaßnahmen einsetzt. Als Hintergrund für diese Einschätzung gibt er an, dass die Wasserbauindustrie nicht allein national organisiert ist, sondern als europaweiter Zusammenschluss verschiedener Unternehmen agiert. Von ihnen wird auf europäischer Ebene eine besonders starke Lobbyarbeit gemacht. Die Planungen der EU, ein europaweites Wasserstraßennetz zu errichten, fußen nach Ansicht des Umweltschützers maßgeblich auf dieser Lobbyarbeit. Als vermutetes Interesse der Bauwirtschaft gibt er an, dass die in den Unternehmen vorhandene Infrastruktur auch in Zukunft genutzt werden müsse, so dass es im dringenden Interesse der Bauwirtschaft steht, neue Auftragspotentiale zu erschließen.

Anders wird der Einfluss dieses Akteurs jedoch von einem Vertreter der Nationalpark Donau-Auen GmbH beurteilt. Demnach ist der maßgebliche Akteur, der sich für stark regulierende und den Fluss vertiefende Ausbaumaßnahmen einsetzt, die Schifffahrt. Die Bauwirtschaft hingegen unterstützt diese Interessen lediglich aus Gewohnheit. Als Begründung hierfür führt er an, dass eine Sicherung zukünftiger Auftragsmasse auch durch Lobbyarbeit zu Gunsten von Renaturierungsmaßnahmen erreicht werden könnte. Bei der Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen würde die Bauindustrie gleichermaßen für Rückbaumaßnahmen benötigt.

Die Rolle des österreichischen Verkehrsministeriums wird von einem Vertreter des Nationalparks Donau-Auen als relativ unselbstständig beurteilt. Als Grund hierfür führt er an, die Erhöhung der Fahrwassertiefe werde durch das Ministerium vorwiegend deshalb favorisiert, um den Zielsetzungen der Europäischen Union zu entsprechen. Ein eigenes nationales Interesse könnte schon deshalb als Antrieb nicht in Frage kommen, weil abgesehen von Ausflugsschifffahrt (für die ein tieferes Fahrwasser nicht notwendig ist) in Österreich keine eigene Schifffahrt vorhanden ist.

Vielmehr dient die Donau in Österreich als Transitstrecke für die europäische Schifffahrt. Die DG Transport der Europäischen Union betont, dass keine Projekte ohne die Unterstützung der betroffenen Nationalstaaten entwickelt werden.

### **2.3.3 Machtverhältnisse**

Unterschiede in den Machtverhältnissen zwischen den Akteuren in Österreich ergeben sich unter anderem durch eine unterschiedliche Organisationsstruktur. So gibt es einzelne Akteure, die – wie die Nationalparkverwaltung – ausschließlich auf lokaler Ebene auftreten. Dagegen sind die Vertreter der Schifffahrt sowie der Bauwirtschaft auf europäischer Ebene organisiert oder können doch durch Lobbyarbeit auf dieser Ebene zumindest ihre Interessen artikulieren und durchsetzen.

Differenzen in den Einflussmöglichkeiten ergeben sich ferner aus der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der Akteure. Als Beispiel hierfür lässt sich anführen, dass der Vertreter der Nationalparkverwaltung einen Konsens aller Akteure über die konkrete Durchführung der Ausbaumaßnahmen bereits deshalb für unabdingbar hält, weil die finanziellen Mittel des Bundesverkehrsministeriums für die Realisierung der Maßnahmen dringend benötigt würden.

Gleichwohl sind die Machtverhältnisse unter den Akteuren nach unserer Einschätzung in Österreich relativ ausgeglichen.

Als Gründe hierfür sehen wir das organisierte Auftreten insbesondere des WWF als NRO sowie das starke Engagement der Zivilgesellschaft für die untersuchten Belange. Dies wird durch eine organisiert starke Einbindung aller Akteure in öffentliche Entscheidungsprozesse unterstützt. Hierauf ist sogleich bei der Frage nach der Kommunikation unter den Akteuren noch näher einzugehen.

Ein weiterer Grund für relativ ausgeglichene Machtverhältnisse zwischen den Akteuren in Österreich ist die Tatsache, dass denjenigen Akteuren, die

Einflussmöglichkeiten nicht aus Finanzkraft ziehen können, verschiedene demokratische Handlungsinstrumente zur Verfügung stehen. Hier ist insbesondere der gerichtliche Klageweg zu nennen, über den bereits die Protestbewegung gegen das Kraftwerk Hainburg erfolgreich gegen die erteilte Genehmigung vorgegangen war. In den aktuellen Konflikten ist es der WWF, der sich ausdrücklich vorbehält rechtliche Schritte gegen Bundesregierung einzuleiten. So ist nach Aussage des WWF eine Anrufung des Rechnungshofes dann möglich, wenn es zu einer Ausbauvariante kommen sollte, bei der die Wassertiefe den von der Internationalen Donauschutzkommission festgelegten Mindeststandard von 2,5 m übersteigt. Hierin könnte eine unzulässige Verschwendung von Steuergeldern liegen, die unter Umständen einseitig zu Gunsten der Interessen der Schifffahrt verbraucht werden. Darüber hinaus hat der WWF als Grundeigentümer von Teilen des Nationalparkgebiets Partei- und Anrainerrechte im Planungsverfahren für die durchzuführenden Maßnahmen. Auch aus dieser Stelle resultieren nicht unerhebliche Einflussnahmemöglichkeiten.

## **2.4 Kommunikationsstruktur**

### **2.4.1 Konflikt um geplantes Kraftwerk Hainburg**

In der Anfangsphase der Proteste gegen das Kraftwerk Hainburg hat nach Aussage eines damals beteiligten Umweltaktivisten eine Kommunikation zwischen den Akteuren vorwiegend über die Medien stattgefunden. Einen direkten Austausch zwischen der sich formierenden Protestbewegung und der Regierung gab es zunächst nicht. Gleichwohl waren die jeweiligen Standpunkte gegenseitig bekannt. Im weiteren Verlauf der Protestaktionen gab es wöchentliche Treffen, in denen Vertreter aller Akteure Argumente austauschten. Diese Treffen waren – der spontan aufbegehrenden Protestbewegung geschuldet – eher informeller Natur.

Nachdem der Höhepunkt des Konfliktes um das Kraftwerk Hainburg durch die Kassation der Genehmigung durch den Verwaltungsgerichtshof bereits überstanden

war, kam es erstmals zu einem organisierten Diskurs aller Akteure. Die von der Regierung eingerichtete Ökologiekommision setzte sich aus Vertretern aller Interessen zusammen.

Die Ergebnisse unserer Untersuchungen sind nicht geeignet, eine Aussage darüber zu treffen, ob das veränderte Kommunikationsverhalten der Etablierung der Umweltschutzbewegung in Österreich folgte oder ob dieser Prozess gerade erst durch veränderte Kommunikationsbedingungen unter den Akteuren möglich geworden ist. Jedenfalls scheint ein Zusammenhang hier wahrscheinlich.

#### **2.4.2 Konflikt um aktuelle Ausbaupläne**

Bei der Frage um die aktuellen Ausbaubedürfnisse werden verschiedene Ausbauvarianten diskutiert. Ein Austausch über die den einzelnen Vorschlägen zu Grunde liegenden technischen Erkenntnisse und Auffassungen ist zwischen den Akteuren lange Zeit nicht direkt erfolgt, sondern vornehmlich indirekt über die Veröffentlichung von Studien. Diese wurden einerseits von Vertretern der Schifffahrt initiiert, andererseits von den Umweltschützern, insbesondere dem WWF.

Inzwischen ist vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ein Leitungsausschuss eingerichtet worden. Innerhalb dieses Ausschusses gibt es vier Fachgruppen für die Bereiche Wasserbau, Schifffahrt, Ökologie sowie Ökonomie und Raumentwicklung. Aufgabe des Ausschusses ist es, die derzeit diskutierten Varianten für den Ausbau gemeinsam zu evaluieren und einen für alle Interessenvertreter tragfähigen Kompromiss über die durchzuführenden Ausbaumaßnahmen zu erzielen. Ein solcher ist im Mai 2004 gelungen. In einem 8-Punkte-Programm hat man sich auf eine Kompromisslinie geeinigt.

Als problematisch ist die Besetzung des Ausschusses zu beurteilen. Sie wurde seitens des Bundesverkehrsministeriums initiiert. Zwar sind Vertreter aller Interessengruppen als Mitglieder in den Ausschuss aufgenommen worden, der WWF

hingegen hat bei der Besetzung keine Stimme erhalten. Aus Sicht des WWF ist dies darauf zurückzuführen, dass bereits im Vorfeld der Verhandlungen ein zu starkes Konfliktpotential vermieden werden sollte, was über die Auswahl der Mitglieder zu realisieren versucht worden ist. So lehnt der WWF auch den gefundenen Kompromiss ab, der in Abhängigkeit von dem zur Flusssohlestabilisierung einzubringenden Material unterschiedliche Wassertiefen vorsieht. Über diesen Punkt der Fahrwassertiefe gibt es inzwischen Schlichtungsversuche zwischen dem Bundesverkehrsministerium und dem WWF. Diese werden seitens des WWF als eher informell beurteilt.

Unabhängig von der Kommunikationsplattform des Leitungsausschusses hat das Bundesverkehrsministerium ein Moderationsverfahren durchgeführt. Ziel dieses Verfahrens war es, mit allen an den Ausbaumaßnahmen beteiligten bzw. von ihnen Betroffenen in einen Dialog einzutreten. Dabei wird seitens des Ministeriums zwischen internen und externen Beteiligten unterschieden. Zu den internen Beteiligten sind die politischen Repräsentanten zu zählen, die das Projekt vertreten und zumeist institutionell mit den das Projekt administrierenden Beamten verbunden sind. Hierzu zählen ferner die Vertreter der beteiligten Behörden, Vertreter von Via Donau, die Fachleute des Leitungsausschusses und die in den Leitungsausschuss eingebundenen Vertreter verschiedener Institutionen wie z.B. dem Nationalpark Donau-Auen. Als externe Beteiligte des Moderationsverfahrens gelten nach den Angaben des Bundesverkehrsministeriums Personen, die im weiteren Sinne von dem Projekt betroffen sein können bzw. durch die Maßnahmen einen Nutzen oder Schaden für sich persönlich bzw. die Institution, der sie angehören, erwarten.

Der Ablauf des Moderationsverfahrens gliedert sich nach den Vorgaben des Bundesverkehrsministeriums in verschiedene Abschnitte. Zunächst sollten danach wesentliche Verfahrensfragen geregelt werden. Anschließend folgte eine Bestandsaufnahme zu zentralen Themenstellungen wie Hintergrund, Zielen und Umfang des flussbaulichen Gesamtprojektes sowie eine Zusammenstellung der regelungsbedürftigen Themen. Nach diesen vorbereitenden Schritten wurden eventuelle Konflikte bzw. unterschiedliche Betrachtungsweisen der Akteure analysiert

und deren Erwartungen und Anforderungen gesammelt. Auf dieser Grundlage sollten dann an Hand gemeinsam erarbeiteter Kriterien Lösungsansätze konzipiert werden. Am Ende des Moderationsverfahrens sollte eine Übereinkunft aller Beteiligten zur Weiterführung bzw. Erreichung der gemeinsam diskutierten Ziele zum flussbaulichen Gesamtprojekt stehen.

Für dieses Moderationsverfahren hat es mehrere Termine gegeben, in denen allen Beteiligten die Gelegenheit zur Äußerung ihrer Position gegeben worden ist. Hierüber gab es anschließend einen Diskurs unter allen Anwesenden. Auf diese Weise konnten zum einen Informationen und Argumente unter den Akteuren ausgetauscht werden. Das Moderationsverfahren ist daher als ein Forum zu verstehen, das staatlich organisiert allen beteiligten Akteuren Gelegenheit zur Äußerung und Beteiligung gibt.

### **3. Der Vergleich zwischen Kroatien und Österreich**

An der Drau in Kroatien und an der Donau in Österreich haben wir den Schutz und die Bedrohung von Feuchtgebieten untersucht. In Österreich beschrieben wir das historische Ereignis des Konflikts um das geplante Wasserkraftwerk bei Hainburg. In Kroatien behandelten wir vergleichbar das geplante Wasserkraftwerk bei Novo Virje. Die aktuellen Konflikte handeln von dem Ausbau der Fahrwassertiefe in Österreich und von dem Kiesabbau in Kroatien. Zentral für alle Konflikthalte ist der Schutz der ökologisch wertvollen Gebiete. In erster Linie verglichen wir jedoch die Rolle und die Kommunikation der beteiligten Akteure.

In Kroatien herrscht keine Einigkeit über die Feststellung der Streitpunkte. Die NROs protestieren gegen NV HPP, weil sie von negativen Auswirkungen für die Auenwälder ausgehen. Die Betreiber behaupten dagegen, dass die Auswirkungen sogar positiv für die Umwelt sind. Sie sehen dementsprechend kein Konfliktpotential.

In Österreich werden in vielen grundlegenden Punkten die gegenseitigen Positionen anerkannt. Alle Beteiligte sehen zum Beispiel ein möglichst naturbelassenes Auenwaldgebiet als erstrebenswert an. Konflikte entstehen in Österreich durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung und unterschiedlicher Einschätzung von Details („Fahrwassertiefe“).

In Kroatien findet die Nichtakzeptanz inhaltlicher Positionen ihre Korrelation in der Nichtakzeptanz von Akteuren. Die Privatwirtschaft und Ministerien erkennen NROs nur in begrenztem Maße an. Kompetenz wird den letzteren abgesprochen. In Österreich erkennen sich alle Akteure als Gesprächspartner an.

Die Machtverhältnisse sind in Kroatien asymmetrisch. Finanzielle und institutionelle Ressourcen liegen allein bei HEP und CW. Die NROs können (noch) nicht auf legale Ressourcen zurückgreifen. Teilerfolge durch Öffentlichkeitsarbeit sind aber festzustellen. In Österreich liegen die finanziellen Ressourcen zu großem Teil auch bei den Vertretern der Wirtschaftsinteressen. Doch stellt der WWF hier eine nicht formalisierte Institution dar und kann durch etablierte Öffentlichkeitsarbeit und Andeuten legaler Mittel eine bedeutsame Gegenmacht aufbauen.

Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung wird in Kroatien sehr freizügig verwendet (z.B. HEP in Bezug auf NV HPP). In Österreich wird vorsichtiger mit dem Benutzen dieses zentralen Konzepts in der Rhetorik umgegangen. In Kroatien herrschen Denkschemata aus den 70er Jahren vor (z.B. Begradigung von fließenden Gewässern). In Österreich hat sich ergeben, dass der Bau von weiteren Kraftwerken wie Freudenu auch aus wirtschaftlicher Perspektive nicht erstrebenswert ist. Wir vermuten, dass auch im Falle des geplanten Baus von NV HPP durch HEP eher vorhandene geistige und materielle Infrastrukturen den Bau erstrebenswert erscheinen lassen als wirtschaftliche Rentabilitätsrechnungen.

In Kroatien konnten wir einen negativen Verlauf der Kommunikation feststellen, der sich

- a) in der Art der Kommunikation

- b) durch Verneinung der gegenseitigen Kompetenz
- c) und durch eine a priori vorhanden emotionale Distanz

manifestiert. Dagegen ist in Österreich die Kommunikation des Konfliktes durch Leitungsausschuss und Moderationsverfahren institutionalisiert und im Sinne der Summe der Zufriedenheit aller Beteiligten erfolgreich. Explizit findet in Österreich ansatzweise Diskurs statt, wobei wir hier Diskurs als den Austausch vernünftiger Rede im Habermasschen Gebrauch verstehen, der Potential enthält, Konflikte zu lösen.

Als Erklärung für die beobachteten Unterschiede verweisen wir auf die historischen Rahmenbedingungen (Kroatien als junge Demokratie), die institutionelle Einbettung in internationale Gesetze (Österreich als Mitglied der EU) und spezifische kulturelle Divergenzen.

#### **4. Ausblick**

Österreich besitzt ein etabliertes Verfahren, um Umweltkonflikte zu behandeln und zu lösen. Kroatien fehlt Diskurs und kämpft mit der Trägheit veralteter Strukturen. Mögliches Ziel kann die Veränderung des institutionellen Settings zu Gunsten

- a) besserer Partizipation aller Beteiligten
- b) Einbringen von „nachhaltigen“ Interessen

sein. Positives Beispiel dieser Entwicklung ist Österreich, das vor 20 Jahren im Rahmen des Konflikts um das Wasserkraftwerk Hainburg einen entscheidenden Schritt in diese Richtung getan hat.