

# **Politikverflechtung**

## **Lokale Politik**

# **Tödlicher Staub im Emden Hafen**

**Lic. rer. publ. Hartmut Dirks M.A.  
Freie Universität Berlin  
Februar 2001**

## **Inhaltsverzeichnis**

1.	Einleitung	02
2.	Tödliche Gefahr verschwiegen - Hafentarbeiter wurden ungeschützt stark krebserregendem Elektrodenpech ausgesetzt	03
2.1.	Die Problemlösung und wie die Interessen der Akteure auf diese wirken	06
3.	Emdens lokale politische Kultur	08
4.	Elektrodenpech und Politikverflechtung	09
5.	Schluß	10
6.	Literaturverzeichnis	11

### **1. Einleitung**

Ereignisse in Kommunen werden nicht nur von der lokalen Politik und deren horizontalen Verflechtungen bestimmt oder mitbestimmt, sondern eben auch durch die vertikale Verflechtung mit der Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Der Leistungsfähigkeit eines mehrere Ebenen durchlaufenden föderalen Systems sind jedoch Grenzen gesetzt. Nicht nur weil Interessen zu einer „Politikverflechtungsfalle“ führen können, weil die Akteure in verflochtenen Entscheidungsstrukturen zur Kooperation gezwungen werden und einen Konsens erzielen müssen, nicht nur - verglichen mit hierarchischen oder majoritären Entscheidungssystemen - an kollektiver Handlungsfähigkeit verlieren, sondern auch nicht in

der Lage sind, durch Reformen die institutionellen Restriktionen der Politikverflechtung zu überwinden (Benz, 1998, S. 4). Auch weil Entscheidungen der Akteure eines politikverflochtenen Systems wie der Bundesrepublik Deutschland Interessen (hier geht es meistens um Geld oder Macht) vertreten müssen, kommt es zu großen Verzögerungen bis zu einer Entscheidung oder sogar im Extremfall zu einer manchmal in Straftaten gipfelnden gemeinsamen Interessenlage. Zu einem solchen Extremfall kam es in der im Nordwesten Deutschlands gelegenen Seehafenstadt Emden. Durch die vorgegebene Seitenzahl dieser Arbeit begrenzt soll nachfolgend der Fall geschildert werden. Dazu wird auch die lokale politische Kultur Emdens geschildert und anhand der dem Fall zugrunde liegenden Politikverflechtung aufgezeigt, in welche Richtung ein solches Ereignis eskalieren kann.

## **2. Tödliche Gefahr verschwiegen - Hafenarbeiter wurden ungeschützt stark krebserregendem Elektrodenpech ausgesetzt**

In der vor allen Dingen nach dem Zweiten Weltkrieg stark prosperierenden Seehafenstadt Emden wurden neben Massengütern, wie zum Beispiel Eisenerz, auch zahlreiche Arten von Stückgut (afrikanische Baumstämme, Bananen und vieles mehr) umgeschlagen. In den 70er Jahren war in Deutschland der große Bedarf nach dem Krieg nachgeholt worden, was sich in sinkendem Umschlag von Erzen für die Stahlindustrie niederschlug. Gleichzeitig wurden über den Emdener Hafen verstärkt Autos verladen. Von 1963 bis 1991 wurde in Emden Elektrodenpech (auch Elektrodenbinder genannt) umgeschlagen. Ausgeführt wurde der Umschlag durch die Emdener Hafenumschlagsgesellschaft (EHUG), die, wie der Landeshafen insgesamt, zu 100 Prozent vom Land Niedersachsen betrieben wurde. Das Elektrodenpech wird in der Stahl- und Aluminiumindustrie verwendet und enthält die stark krebserregenden Gifte Benzopyren und andere gefährliche

polyzyklische, aromatische Kohlenwasserstoffe. Um Emissionen zu vermeiden, wurde flüssiges Elektrodenpech schon seit etwa 1964 unter Wasser verfestigt und in Form von getrockneten, dauerdicken Strängen verladen und transportiert. Die zerbrechenden Stränge setzten eine feinen, schwarzen und hochgiftigen Staub frei. Hafentarbeiter und andere im Hafen arbeitende Menschen wurden nicht darüber informiert, daß Elektrodenpech, wie Teerpech und andere verwandte Stoffe, als Verursacher von Hautkrebs, Lungen-, Blasen- oder Kehlkopfkrebs längst bekannt war. Schon 1925 wurde Hautkrebs, verursacht durch diese Stoffe, in die Berufskrankheitenliste aufgenommen.

Reinhard Siemers, der von 1947 bis zu seiner Pensionierung 1986 bei der EHUG als Betriebsschlosser und Kranführer tätig war: „Beim Umschlag des Elektrodenpechs entstanden richtige Staubwolken. Nach der Schicht hatten die Männer oft ein krebsrotes, wie sonnenverbranntes Gesicht. Trotzdem wurden die Arbeiter ohne jede Schutzmaßnahme zum Elektrodenpechumschlag abkommandiert“ (Siemers, 2001, Interview). 1976 hatte die ehemalige Firma Schulte und Bruns in Emden von deutschen Elektrodenpechhersteller Rütgers Hinweise erhalten, daß im Umgang mit dem Stoff nicht gegessen oder getrunken werden dürfe, sowie Schutzanzüge und -brillen zu tragen seien. 1982 erschienen Teer und Pech in der Gefahrenstoffverordnung, in die im Jahr 1986 auch speziell Benzpyren und andere problematische polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe aufgenommen wurden, die speziell auch im Elektrodenpech enthalten sind. Siemers: „Dr. Albert Ochtmann, der ehemalige Leiter des Emdener Gesundheitsamtes, der gleichzeitig auch Betriebsarzt bei der Firma EHUG war, hat niemals eine Warnung bezüglich der Gefährlichkeit des Elektrodenpechs an die Hafentarbeiter weitergegeben. Auch die Führungspersonen der EHUG, die von der Gefährlichkeit des E-Pechs gewußt haben müssen, haben entweder nicht, oder zu spät informiert“ (Siemers, 2001, Interview).

Die EHUG beauftragte Arbeiter von privaten Hafentfirmen, wie Beispielsweise den Hafentbetriebsverein, damit, den Umschlag

von Elektrodenpech durchzuführen. Die erhielten zwar keine Schutzkleidung, sondern zehn Prozent Zuschlag auf den Schichtlohn.

In den 80er Jahren begann das staatliche Gewerbeaufsichtsamt immer aufwendigere Schutzmaßnahmen zu fordern. Die Auflagen wurden so hoch, daß 1991 der Umschlag von Elektrodenpech eingestellt wurde, weil er wegen der Auflagen unrentabel geworden war. 1995 wurde im Rahmen einer Sanierung des Hafens über die früheren Lagerflächen des E-Pechs ein Gemisch aus Grassamen und Kleber gesät, das den Untergrund fest binden soll. Zudem wurde um das Gelände ein Zaun mit warnenden Schildern aufgestellt. Wie Astronauten verummmt, saugten Mitarbeiter einer Spezialfirma die Kaianlagen ab. Die Fahrzeuge der Firma waren mit Überdruckkabinen ausgerüstet. Das Land Niedersachsen hat sich also nicht einmal die Mühe gemacht, die hochgiftigen Reste völlig abzutragen, um für die Zukunft Gefahren durch sie zu vermeiden.

Bis heute sind viele Hafearbeiter erkrankt oder gestorben. Gesundheitlich betroffen durch den Kontakt mit dem Elektrodenpech sind beispielsweise aber auch Arbeiter der Bundesbahn und Zollbeamte. Trotzdem haben erst 20 der ehemaligen Hafearbeiter eine Berufsrente zuerkannt bekommen. Die Hafearbeiter oder die Hinterbliebenen müssen nämlich der Berufsgenossenschaft nachweisen, daß sie speziell durch den Umschlag von Elektrodenpech erkrankt, bzw. gestorben sind. Ein schwieriges Unterfangen, zumal die dazu wichtigen Gesundheitsakten, die Unternehmen seit dem 01. Oktober 1987 über jeden Versicherten, der mit krebserregenden Arbeitsstoffen in Verbindung kommt, anzulegen haben, einfach verschwunden sind. Dabei sind diese Akten bis zum 75. Lebensjahr des Versicherten aufzuheben. Bei Nachforschungen konnte die Staatsanwaltschaft zwar einen Ordner mit dem Titel „Gesundheitskartei AZ Betriebsarzt der Emdener Hafenumschlagsgesellschaft. m.b.H. ...“ auffinden, aber die drei Ordner über die Erkrankung der Hafearbeiter bleiben weiterhin verschwunden. Die Staatsanwaltschaft in Aurich hatte zwar in der Zwischenzeit

die Ermittlungen eingestellt, aber dann aufgrund einer Beschwerde wegen Urkundenunterdrückung des FDP-Fraktionsvorsitzenden im Emdener Rat, Erich Bolinius, aber wieder aufgenommen. Erich Bolinius beschäftigt sich seit circa fünf Jahren mit dem Elektrodenpechumschlag und dessen Folgen für die betroffenen Menschen. Mit viel Kleinarbeit trug er Material zusammen und verwendet sich intensiv für die Opfer. Bolinius, aber auch viele Betroffene denken, daß die Staatsanwaltschaft im ostfriesischen Aurich einfach überfordert ist. Schließlich geht es um mehrstellige Millionenbeträge, die die Berufsgenossenschaft eventuell noch zahlen muß.

150 Hafenarbeiter haben bereits in den letzten Jahren bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige gegen die Verantwortlichen im Emdener Hafen erstattet. Trotzdem kam es bis heute (28.02.2001) noch zu keiner Anklage durch die Staatsanwaltschaft.

„Der selbst durch den Elektrodenpech-Umschlag schwer erkrankte Reinhard Siemers legte am 22.02.2001 bei der Generalstaatsanwaltschaft in Oldenburg Dienstaufsichtsbeschwerde ein, weil die Staatsanwaltschaft Aurich fünf Jahre nach der Erstattung der rund 150 Strafanzeigen durch die Betroffenen noch kein Ergebnis vorweist. Zirka 40 Betroffene sind mittlerweile nach Krebserkrankungen gestorben“ (Bolinius, 2001, Interview).

### **2.1. Die Problemlösung und wie die Interessen der Akteure auf diese wirken**

Der Fall erfordert mehrere zwingend notwendige Teillösungen. Zuerst einmal ist es erforderlich, die Ereignisse **aufzuklären**. Das gilt sowohl für die Ermittlung der Betroffenen und deren Angehörigen, wie insbesondere für die Feststellung von Gesundheitsschäden. Des Weiteren sind zur Vermeidung weiterer gesundheitlicher Belastungen in der Zukunft die Reste des Elektrodenpechs aus dem Hafen völlig abzutragen und zu entsorgen. Verantwortliche, ob bei der ehemaligen EHUG des Landes Niedersachsen

oder beispielsweise ärztlicherseits, die trotz ihres Wissens um die tödliche Gefahr die Arbeitnehmer im Hafen nicht aufgeklärt und geschützt haben, müssen, da es sich um ein Offizialdelikt handelt, strafrechtlich behandelt werden. Besonders wichtig ist es jedoch, daß den lebenden Opfern und deren Angehörigen schnellstmöglich und nun mehr unbürokratisch trotz der fehlenden Akten der ihnen zustehende Status zuerkannt wird, damit sie eine **entsprechende Rente** beziehen können.

Die Interessen der Akteure sind andere. Die **Berufsgenossenschaft** möchte möglichst wenig Geld ausgeben. Darum landet bisher jeder Fall nach Nichtanerkennung durch die Berufsgenossenschaft vor dem Sozialgericht. Fazit: Erst 20 erkrankten Personen wurde bisher der Status einer Berufserkrankung zugesprochen.

Das **Land Niedersachsen**, Betreiber des Hafens und Inhaber der ehemaligen **EHUG**, heute vertreten durch das **Niedersächsische Hafenamtsamt**, sowie in Emden vertreten durch das **Staatliche Gewerbeaufsichtsamt**, hat weder ein Interesse daran, durch den Elektrodenpechskandal noch mehr in die Schlagzeilen zu geraten, noch in irgendeiner Weise, zum Beispiel über die EHUG, verursachend und haftbar zu sein.

Das gilt ebenfalls für den **Hafenbetriebsverein** und diverse private **Hafenfirmen**, die Arbeiter für den Elektrodenpechschlag eingeteilt hatten.

Die **Stadt Emden** hat ebenfalls kein Interesse daran, nachgewiesen zu bekommen, daß möglicherweise im städtischen Umweltamt, im Gesundheitsamt (deren Leiter Dr. Ochtmann war ebenfalls Betriebsarzt der EHUG) im chemischen Untersuchungsamt oder im Ordnungsamt Kenntnisse über die große Gefahr für die Menschen vorhanden waren, ohne daß diese darüber informiert wurden. Zudem hatte der jeweilige **Oberbürgermeister** einen Sitz im Aufsichtsrat der EHUG.

Die **Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)** und die **SPD** verhalten sich passiv, weil in Emden sehr viele Mitarbeiter in den Ämtern der Stadtverwaltung, im staatlichen Gewerbeaufsichtsamt und bei der EHUG, jetzt nds. Hafenamts, ÖTV- und/oder SPD-Mitglieder sind. Außerdem hatte jeweils ein Mitglied der ÖTV ebenfalls einen Sitz im Aufsichtsrat der EHUG.

Die **Staatsanwaltschaft in Aurich** mag zwar ein Interesse an der Aufklärung haben, ist aber scheinbar überfordert.

In der Summe wirken die Interessen der Akteure im Hinblick auf die Problemlösung wenigstens verzögernd, aber teilweise auch verhindernd. Die Realität ist eben das **Produkt der Wirkung der Akteure**.

### **3. Emdens lokale politische Kultur**

Durch die Wirtschaftsstruktur Emdens, die vorwiegend vom Hafenumschlag, Werftindustrie und einem Volkswagenwerk bestimmt wird, ist die Anzahl der Arbeiter unter den Arbeitnehmern noch hoch. Davon profitierte in Emden die SPD. In den letzten sechs Jahrzehnten stellte sie alle Oberbürgermeister und konnte auch bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 1996 von den 44 Ratssitzen 27 gewinnen, während die CDU elf, die Grünen vier und die FDP zwei Mitglieder des Rates stellen. In den letzten Jahren ist das Vertrauen der Bürger in die SPD gesunken. Das manifestierte sich dadurch, dass beispielsweise die im Rahmen der „Eingleisigkeit“ vom Oberbürgermeisteramt und Verwaltungsführungsfunktion durchgeführten Oberbürgermeisterwahlen erst im zweiten Wahlgang durch Stichwahl entschieden werden konnten. Die Jahrzehnte währende Verflechtung des absolut von der SPD regierten Rates mit den „Parteibuch-Amtsinhabern“ der Stadtverwaltung erzeugt zunehmend mehr Unmut in der Bevölkerung, der

sich an in ungewöhnlich vielen und ausdrucksstarken Leserbriefen in den Lokalzeitungen widerspiegelt. **Die Einstellung der Bevölkerung zur Kommunalpolitik hat sich gewandelt.** Vor den Kommunalwahlen im Herbst 2001 gibt es erstmals seit Jahrzehnten die Befürchtung der Emdener SPD, die absolute Mehrheit im Rat könne verloren gehen. Das Interesse der Bevölkerung an der Kommunalpolitik war aber bisher eher gering. Durch die Wahlergebnisse wurde immer wieder dokumentiert, daß man die Kommunalpolitik gerne zumeist an die Kandidaten der SPD delegierte. „Die würden das schon machen!“ Entsprechend gering ist auch das kommunalpolitische Wissen. Zwar identifizieren sich meisten Emdener stark mit ihrer Hafenstadt, aber die Kritik an den Leistungen der Stadtverwaltung wächst. Obwohl im Land Niedersachsen die SPD alleine regiert, haben die Emdener, aber auch ostfriesischen Abgeordneten im Landtag, wenig Gewicht und Einfluß. Leider gilt das ebenso für die Bundestagsabgeordneten. Ein Grundproblem stellt dabei der auch historisch begründete Kompetenzmangel der lokalen SPD-Politiker dar, die für gute Mandatsplätze und Ämter vorwiegend eine möglichst lange Zugehörigkeit zur Partei nachweisen müssen.

#### **4. Elektrodenpech und Politikverflechtung**

Die Entwicklung im vorliegenden Fall wurde wesentlich durch die Politikverflechtung der einzelnen Akteure mit ihren Interessen bestimmt. Vertikal sei da das Land Niedersachsen mit der EHUG und dem Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt bis hinunter in die Gliederungen der Stadt Emden genannt. Die Politikverflechtungsfälle schnappt zu, weil der Leiter des Gesundheitsamtes Dr. Albert Ochtmann gleichzeitig Betriebsarzt der niedersächsischen EHUG ist. **Was er als Betriebsarzt an Gefährdung der Mitarbeiter durch Elektrodenpech aus Kostengründen für die EHUG billigend in Kauf nimmt, kann er im Gesundheitsamt nicht als Berufskrankheit erkennen.** Eine „Beißhemmung“ von SPD-und

ÖTV-Mitgliedern auf horizontaler Ebene ist erkennbar, weil Mitglieder beider Organisationen im Aufsichtsrat der EHUG sitzen, zusätzlich dort repräsentiert durch den SPD-Oberbürgermeister und den ÖTV-Abgeordneten. Zwar hätten das Gesundheitsamt, das Chemische Untersuchungsamt, das Umweltamt und das Ordnungsamt der Stadt Emden, ebenso wie der Oberbürgermeister und die ÖTV zu einer Problemlösung für die Opfer der Folgen des Elektrodenpechumschlags wirken können, was theoretisch auch eine Stärke unseres föderalen Systems ist, aber die Interessen der Akteure bewirkten über die Politikverflechtung hier genau das Gegenteil. Übrigens wäre es ja auch möglich, politisch Druck auf die Berufsgenossenschaft auszuüben.

## **5. Schluß**

Das im wahrsten Sinne des Wortes bisher traurige Ergebnis des Zusammenwirkens von politischen und staatlichen Akteuren zeigt auch erkennbar eine Schwäche der Politikverflechtung auf. Die gemeinsame Wirkung dieser Akteure bindet über die Interessenlagen eben auch so starke Kräfte, leider wie in diesem Fall, manchmal auch im negativen Sinne, daß nicht einmal die Schaffung von Öffentlichkeit eine Änderung im Verhalten bewirken konnten. Der Fall wurde in der ZDF-Sendung „Frontal“ geschildert, mehr als einmal auch im NDR-Fernsehen und Hörfunk, in der Fachzeitschrift Öko-Test und in lokalen und überregionalen Tageszeitungen aufgegriffen. Im Gegensatz zu anderen Beispielen, die Akteure durch Medienberichterstattung zum Handeln bewegten, geschah in diesem Fall nichts. Auch die Staatsanwaltschaft und die Berufsgenossenschaft veränderten ihr Verhalten nicht. Immer noch wird „gemauert“ und die Verantwortlichen von einst dürfen ihre Hände in Unschuld waschen. Todkranke Menschen verlieren vor ihrem Leben die Hoffnung auf Gerechtigkeit und den **Glauben an diese Demokratie.**

## **6. Literatur- und Quellenverzeichnis**

Alemann, von, Ulrich, Loss, Kay und Vowe, Gerhard, Politik - Eine Einführung, 1994, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen (Grundlagenliteratur ohne Zitate im Text).

Alemann, von, Ulrich, Loss, Kay und Vowe, Gerhard Fernstudieneinheit „Politik“ Band 3-1, Politikverflechtung, Reader, 1993, Freie Universität Berlin, Studiengang Journalistenweiterbildung, Berlin (Grundlagenliteratur ohne Zitate im Text).

Benz, Arthur, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle - Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, 1998, [http://www.politik.uni-halle.de/benz/arthur\\_benz.htm](http://www.politik.uni-halle.de/benz/arthur_benz.htm).

Gespräche mit Erich Bolinius, Zum Bind 25, 26725 Emden und Reinhard Siemers, Ernst-Moritz-Arndt-Str. 40, 26721 Emden im Februar 2001.

Sichtung von drei Aktenordnern mit Originalen des Schriftverkehrs zum Fall; zur Verfügung gestellt von Erich Bolinius, Zum Bind 25, 26725 Emden.