

**Stellungnahme der WV Stahl zum
Beteiligungsverfahren zur
„Aufstellung des länderübergreifenden Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz“**

(Stand 28.09.2020)

Vorbemerkung

Basierend auf den Inhalten des Koalitionsvertrages vom 12.3.2018 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) den Entwurf eines länderübergreifenden Bundesraumordnungsplans für Hochwasserschutz (BRPH-E) entwickelt und direkt in die Anhörung gegeben.

Inhaltlich geht es darum, im Rahmen des Hochwasserschutzes eine Minimierung des Hochwasserrisikos in Deutschland zu erreichen und das Risiko von Schäden durch Hochwasserereignisse zu mindern. Dabei soll ein risikobasierter Ansatz zur Anwendung kommen.

Grundsätzlich begrüßt die Wirtschaftsvereinigung Stahl (WV Stahl) Maßnahmen zum Hochwasserschutz, die dabei helfen, Hochwasser zu vermeiden oder Risiken und Schäden daraus zu mindern. Zu bemängeln ist jedoch die fehlende direkte Beteiligung der Verbände und der Wirtschaft insgesamt, da der BRPH-E das Potential für gravierende Auswirkungen auf deren Standorte hat – auch auf die Standorte der Stahlindustrie und generell große Teilen der Industrie. Der BRPH ist somit für bestehende Anlagen und künftige Industrieprojekte von hoher Relevanz, weswegen die Belange der Wirtschaft im nachfolgenden Verfahren ausreichend gewürdigt werden müssen. Dies gilt umso mehr als

1. die absehbare Transformation der Stahlindustrie in den kommenden Jahre(zehnte)n erhebliche Änderungen an den Standorten zur Folge haben wird und
2. spätere Stellungnahmen laut „Bekanntmachung über die Einleitung des Beteiligungsverfahrens zur Aufstellung des länderübergreifenden Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz“ mit Verweis auf § 9 Absatz 2 Satz 4 ROG ausgeschlossen werden.

Historisch waren Flüsse der bei weitem effizienteste Verkehrsträger und haben daher bei der Siedlungsbildung und später bei der Ansiedlung von Industrien stark raumprägend gewirkt. Für Flüsse, die große Schiffsabmessungen ermöglichen, gilt dies noch heute. Flüsse sind für anliegende Industrien daher ein Standortfaktor von überragender Bedeutung. Die an Wasserstraßen anliegenden, meist historisch gewachsenen Standorte sind nach aktuellem Stand der Technik gegen Hochwasser gesichert. Es dürfte aber eher die Regel als die Ausnahme sein, dass die Industriestandorte den Idealvorstellungen eines theoretischen Hochwasserschutzes nicht entsprechen. Dies gilt ebenso für kritische Infrastrukturen. Möglichen volkswirtschaftli-

chen Kostenersparnissen im Fall von spekulativen Extremereignissen in Folge einer verschärf- ten Regulierung wären Bürokratiekosten und Kosten für die Einschränkung der Standortent- wicklung sowie Kosten für den allgemeinen Verlust an Planungssicherheit entgegenzuhalten, die in jedem Fall eintreten werden.

Das genehmigungsrechtliche Problem besteht vor allem darin, dass der Entwurf vorsieht, in Schutzgebieten nach Wasserhaushaltsgesetz (WHG) bestimmte Anlagentypen auszuschlie- ßen. Betroffen wären ausdrücklich auch Störfall- und IED-Anlagen. Die Inhalte des BRPH sol- len die Grundlage für regionale und kommunale Bauleitplanungen und damit für künftige Ge- nehmigungen bilden. Restriktive Vorgaben der Raumordnung und Bauleitplanung können zur Versagung von Genehmigungen oder nachträglichen Anordnungen an bestehenden Anlagen führen. Der Spielraum der Genehmigungsbehörden wird nach dem BRPH-E weiter einge- schränkt.

Insgesamt hat dies Auswirkungen auf die Rechtssicherheit von Anlagen, Projekten und Vor- haben. Sie laufen einem Bestandschutz zuwider und es besteht erhebliche Gefahr für die Wei- terentwicklung der Stahlstandorte, was damit auch die Transformation gefährdet. Eine weitere Betroffenheit ergibt sich für die Stahlindustrie aus Verkehrs- und Infrastruktursicht.

Die WV Stahl nimmt zu dem Entwurf wie folgt im Detail Stellung und behält sich weitere Stel- lungnahmen vor.

Detailbetrachtung der Problemlage

Genehmigungssicht

Insbesondere folgende Punkte sind im Hinblick auf Erhalt und Ausbau der bestehenden In- dustriestandorte von erheblicher Bedeutung:

- Raumbedeutsame bauliche Anlagen sollen in Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2,3 WHG nicht erweitert und die Bebauung zurückgenommen werden (vgl. BRPH-E S. 5).
- In Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2,3 WHG (vgl. S. 22) und Risikogebieten nach § 78b WHG sollen kritische Infrastrukturen, Anlagen nach der Industrieemissions- und Seveso- III-Richtlinie ausgeschlossen werden (s. BRPH-E S. 5f)
- Es werden ein risikobasierter Ansatz verfolgt (vgl. S. 9 Mitte) und eine Schutzgutperspektive (Schutz der Gesellschaft, des Trinkwassers, vgl. BRPH-E S. 21 und S. 26 2. Absatz) vorgege- ben

Zur Umsetzung der Pariser Klimaschutz-Abkommens verfolgt auch die Stahlindustrie in Deutschland das Ziel einer künftigen möglichst klimaneutralen Stahlproduktion. Für diese Transformation ist die Neu- und Weiterentwicklung von Verfahren und Prozessen notwendig. Zu deren Einführung müssen ihre Standorte in weiten Teilen umstrukturiert und Neubaumaß- nahmen in großem umgesetzt werden. Da Greenfield-Anlagen in der Größenordnung eines Integrierten Hüttenwerks in Deutschland kaum Akzeptanz finden dürften und gleichzeitig auf bestehenden Infrastrukturen und Weiterverarbeitungsstrukturen aufgebaut wird, wird dies überwiegend durch Weiterentwicklung bestehender Standorte erfolgen. Da aber die bestehen- den Anlagen zumindest während der Transformationsphase weiterbetrieben werden müssen, kann auf deren bisherige Flächen nicht zurückgegriffen werden.

Standorte der Stahlindustrie in Deutschland liegen meist in Flussnähe. Dies hat verschiedene Gründe, wie der Zugang zu Wasser als Energielieferant bzw. als Kühlwasser in der Zeit der

frühen Industrialisierung bis hin zur Nutzung von Flüssen und Kanälen zu Transportzwecken. Entsprechend liegen viele Standort in heutigen oder zukünftigen Hochwasserschutz- oder -risikogebieten.

Werden nun, wie es der Entwurf vorsieht, in Schutzgebieten nach Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sowie Risikogebieten bestimmte Anlagentypen generell ausgeschlossen, sind diese Standorte konkret betroffen. Dies gilt in besonderem Maße für die Stahlindustrie, denn diese Anlagen sind überwiegend Störfall- und/oder IED-Anlagen, die unter die auszuschließenden Anlagen fallen.

Eine weitere Betroffenheit ergibt sich durch die mögliche Umwidmung bisher nicht als Überschwemmungs- bzw. Risikogebiete ausgewiesene Flächen. Die entsprechenden Flächen sind i. d. R. bisher nicht bekannt. Es ist damit an den Standorten nicht absehbar ist, was passieren wird. Gleichzeitig sind die möglichen Erweiterungsflächen für Anlagen, die an den Standorten überhaupt in Betracht kämen, begrenzt. Auch hier sind die Gründe vielfältig und reichen von der Bodenbeschaffenheit über die Prozessintegration und den Anschluss zu vorhandenen Anlagenteilen bis hin zur Notwendigkeit, vorhandene Anlagen während der Transformation weiter zu betreiben. Verschärft wird dies durch die Forderungen in Abschnitt II-1-4 BRPH-E, wonach „Flächen, die zurzeit nicht als Rückhalteflächen genutzt werden, aber für den Wasserrückhalt geeignet und erforderlich sind, [...] zugunsten raumbedeutsamer Maßnahmen des Hochwasserrückhalts von entgegenstehenden Nutzungen freigehalten werden“ sollen.

Die Inhalte des BRPHE sollen die Grundlage für regionale und kommunale Bauleitplanungen und damit für künftige Genehmigungen bilden. Restriktive Vorgaben der Raumordnung und Bauleitplanung können zur Versagung von Genehmigungen oder nachträglichen Anordnungen an bestehenden Anlagen führen. Der Spielraum der Genehmigungsbehörden wird mit dem BRPH-E weiter eingeschränkt. Insgesamt hat dies Auswirkungen auf Einwendungen, Rechtssicherheit und spätere Klagemöglichkeiten gegen Projekte und Vorhaben. Eine erhebliche Gefahr wird für die Weiterentwicklung der Stahlstandorte und damit auch die Transformation gesehen.

Aus der Zulassungssperre für IED- und Störfallanlagen folgt somit bei der angestrebten Detailtiefe des BRPH-E an den Standorten ggfs. ein Neubau- und Änderungsverbot. Das ist aus Sicht der Industrie nicht akzeptabel. Unter Berücksichtigung, dass Stahlstandorte sich historisch bedingt überwiegend in Flusslage befinden, droht aus der geplanten BRPH ein Entwicklungsverbot und Fortschrittsverbot!

Zwar wird im Entwurf auf Kosten eingegangen, dies bezieht sich jedoch nur auf volkswirtschaftliche Folgekosten, wie die Unterbrechung von Lieferketten oder Reparaturkosten als Folge von Hochwasserereignissen. Folgekosten für die Wirtschaft aus dem BRPH-E werden nicht behandelt. Auch wenn die Folgekosten für die Wirtschaft nicht annähernd zu kalkulieren sind, weil die Auswirkungen aufgrund der Unbestimmtheit möglicher Folgen durch z. B. Umwidmung von Flächen in Hochwasserschutzgebiete oder Risikogebiete nur unzureichend abgeschätzt werden können, so werden diese immens sein.

Die Wahrung der Verhältnismäßigkeit wird im BRPH-E zwar formuliert. Ob der Aspekt „keine ernsthaft in Betracht kommende Standortalternative“ hier jedoch als Kriterium für eine „Dennoch“-Genehmigung ausreicht (vgl. z. B. S. 23 oder 28 unten) und einer rechtlich Prüfung oder einer Klage Stand hält, muss angezweifelt werden, zumindest da Standortalternativen nicht

lokal beschränkt werden. Die Begründungslast liegt beim Vorhabenträger. Damit ist letztlich keinerlei Rechts- oder Planungssicherheit gegeben.

Verschärft wird die Problematik zusätzlich dadurch, dass Standorte, die durch Deiche geschützt sind und so bisher von den Restriktionen für Überschwemmungsgebiete nicht betroffen wären, ebenfalls betroffen wären, denn I.1.2 BRPH-E führt aus, dass „in überflutungsgefährdeten Bereichen, auch in solchen, die durch technische Hochwasserschutzanlagen geschützt sind, [...] auf eine Verringerung der Schadenspotentiale hingewirkt werden“ soll. Im Zweifel würden dort die gleichen Ansprüche erhoben wie in Überschwemmungsgebieten und Risikogebieten.

Verkehrs- und Infrastruktursicht

Die Berücksichtigung von Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit beim Hochwassermanagement führt zu erheblichen Rückwirkungen auf die Bewirtschaftung und Weiterentwicklung des Flusses selbst und droht, notwendige Veränderungsvorhaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit weiteren, schwer kalkulierbaren Risiken zu belasten. Umgekehrt könnten genehmigte wasserbauliche Maßnahmen im Fluss selbst auf diesem Wege auch erteilte Ausnahme genehmigungen für landseitige Anlagen in Frage stellen.

Der Ausschluss kritischer Infrastrukturen aus Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2 und 3 WHG ist abzulehnen: Es ist - zumindest im Mittelgebirgsraum - geradezu typisch, dass Eisenbahnstrecken des Kernnetzes seit jeher flussparallel angelegt wurden und aufgrund von allgemeinem Raumangel auch abschnittsweise in Überschwemmungsgebieten liegen. Auch die Ausnahme für Häfen führt ins Leere, wenn die landseitige Straßen- und Schienenanbindung nicht auch von der Ausnahme umfasst ist. Auch hier gilt: Das Schadenpotential für die Gesellschaft liegt weniger in seltenen Überflutungen selbst wichtiger Infrastrukturen, sondern in der erhöhten Bürokratielast, die sich insbesondere in weiteren Verzögerungen von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte niederschlagen wird.

Der Ansatz, auch die Entwicklung von Gebieten einzuschränken, die durch ausreichend dimensionierte technische Hochwasserschutzanlagen geschützt sind, ist grundsätzlich zurückzuweisen. Eine Anwendung dieser Regel als Gedankenexperiment auf die Niederlande macht die Unverhältnismäßigkeit dieses Ansatzes deutlich.

Fazit:

Der Entwurf zum Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz wird in der vorliegenden Detailtiefe als nicht erforderlich angesehen und daher abgelehnt. Er stellt einen nationalen Alleingang dar, der die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Standorte massiv schwächt.

Die Länder betreiben den Hochwasserschutz bereits umfassend und länderübergreifend in den jeweiligen Flussgebietsgemeinschaften und ihrer jeweiligen landesbezogenen Raumordnung und Flächennutzungsplanung. Zudem werden Vorgaben zum Hochwasserschutz auch in den Landeswassergesetzen festgelegt. Weitergehende Anforderungen, die dennoch nur national begrenzt sein können, sind nicht zielführend. Dagegen ist eine fachliche Kooperation über Länder- und Staatsgrenzen hinweg der Sache dienlich, mit dem vorliegenden MRPH-E jedoch nicht zu erreichen. Funktionierende Beispiele der Kooperation sind über die Flussgebietsbeiräte der Länder sowie Flussgebietskommissionen, wie die IKSR für den Rhein, in denen auch Themen wie Raumordnung, Bauleitplanung und Hochwasserschutz behandelt werden.

Der Entwurf zum Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz wird somit sowohl beim Hochwasserschutz als auch beim Umweltschutz in der geplanten Detailtiefe keinen adäquaten Gegenwert liefern und ist damit erneut abzulehnen.

Sollte an der Erstellung eines BRPH festgehalten werden, müssen zumindest die Eingangs der Detailbetrachtung genannten Regelungen der Abschnitte II.3.2 (G) und III.6 (G) BRPH-E, deren Regelungen in ihre Pauschalität unakzeptabel sind, vollständig gestrichen oder grundlegend geändert werden. Auch müssen die Passagen I.1.2 bzw. II-1-4 BRPH-E derart angepasst werden, dass Bereiche, die durch technische Hochwasserschutzanlagen geschützt sind, ausgenommen werden bzw. klare Regelungen geschaffen werden unter welchen Bedingungen Flächen eben nicht freigehalten werden müssen.