

STELLUNGNAHME

Entwurf einer Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz (BRPH)

Mit Schreiben vom 03.05.2021 wurde der o.g. Entwurf in die Anhörung gegeben – der VCI nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Den Unternehmen der chemisch-pharmazeutischen Industrie ist an einem umfassenden Hochwasserschutz gelegen. Eigenständige verbindliche Regelungen auf Bundesebene zum Hochwasserschutz in der vorliegenden Detailtiefe werden jedoch als nicht erforderlich und zielführend angesehen und daher abgelehnt.

Aus hiesiger Sicht erfolgt bereits ein ausreichender Hochwasser- und Anlagenschutz. Die Länder betreiben den Hochwasserschutz bereits umfassend in den jeweiligen Flussgebietsgemeinschaften und ihrer jeweiligen landesbezogenen Raumordnung und Flächennutzungsplanung. Zudem werden Vorgaben zum Hochwasserschutz auch in den Landeswassergesetzen festgelegt und umgesetzt. Es greifen weitergehende Anforderungen, allein auf das Gebiet der Bundesrepublik bezogen, zu kurz. Fachliche Fragen des Hochwasserschutzes enden nicht an Landesgrenzen, da Flüsse nicht an Ländergrenzen enden. Hier ist eine Flussgebietsplanung erforderlich. Dies erfolgt über die Flussgebietsbeiräte der Länder sowie Flussgebietskommissionen wie die IKSR für den Rhein. Diese bieten laufend Beteiligungsformate, die auch die Themenbereiche Raumordnung, Bauleitplanung und Hochwasserschutz behandeln.

Bereits aktuell ist über die bisherige Gesetzgebung vieles reguliert. Es wird z. B. über das BImSchG und das WHG ein sicherer Anlagenbetrieb gewährleistet. Die vorliegenden Regelungen dürften hingegen Genehmigungsverfahren für industrielle Projekte weiter erschweren und die Rechtssicherheit verringern, statt sie zu beschleunigen und Planungssicherheit zu schaffen.

Es dürften sich für den künftigen Vollzug grundlegende Frage ergeben:

- Welche (Rechts-)Folgen ergeben sich aus der Neu-Einführung „*eines risikobasierten Ansatzes in der Raumplanung zur Berücksichtigung differenzierter Aspekte (Empfindlichkeiten, Schutzwürdigkeiten)*“? Bedarf es hier der Vorlage neuer Fachgutachten durch Vorhabenträger, wenn Projekte in Risikogebieten geplant werden sollten oder in der Nähe liegen?

- Welche Änderungen ergeben sich aus der Neuausweisung von Risikogebieten? Wie wird mit seit Jahrzehnten bestehenden industriell genutzten Flächen umgegangen, die bei Neuausweisung von Risikogebieten in ebensolche eingeordnet werden?
- Werden „kritische Infrastrukturen“ und andere Industrieanlagen aufgrund der vorliegenden Regelungen neu bewertet müssen?
- Im Entwurf wird ausgeführt, dass die Regelungen „komplementär“ seien zum Regelungsregime des Fachrechts. In den grundsätzlichen Aussagen dürften im Vollzug jedoch so verstanden werden, dass sie unmittelbare Wirkung entfalten und dem Fachrecht vorgehen.
- Unklar ist, inwieweit weitere Schutzmaßnahmen an Anlagen zu erwarten sind und ob diese verhältnismäßig sein dürften, wenn bereits heute technische Hochwasserschutzanlagen vorhanden sind (vgl. S. 5: *Auf eine weitere Verringerung der Schadenspotentiale soll auch dort, wo technische Hochwasserschutzanlagen schon vorhanden sind, hingewirkt werden.*).
- Unklar ist auch, ob die folgende Vorgabe „in Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 WHG ist hinter Hochwasserschutzanlagen der Raum, der aus wasserwirtschaftlicher Sicht für eine später notwendige Verstärkung der Hochwasserschutzanlagen erforderlich sein wird, von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten.“ auch für Bestandsanlagen gilt bzw. wie damit umzugehen ist, wenn bestehende Anlagen in derartigen Gebieten nachgebessert werden sollten. Es ist nicht auszuschließen, dass bereits heute aus verschiedenen Gründen wichtige industrielle Anlagentypen (Transformation der Wirtschaft, Versorgung, Kühlwasserversorgung etc.) genau in diesen Arealen liegen.
- Mit den vorliegenden Regelungen soll u. A. die Zulässigkeit von Anlagen in Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten nach § 78b WHG eingeschränkt werden, auch wenn diese Gebiete einem niedrigeren Hochwasserrisiko ausgesetzt sind als Überschwemmungsgebiete. Von besonderer Relevanz ist hier, dass zahlreiche Anlagen nach der BSI-Kritischerverordnung, der IE-Richtlinie und der Seveso-III-Richtlinie in Bezug genommen werden. Damit ist eine Vielzahl der chemisch-pharmazeutischen Anlagen erfasst, weil es dort überwiegend keine Mengenschwellen gibt (z. B. ist bereits 1 Gramm Herstellung von Arzneimitteln oder Impfstoffen eine IE-Anlage). Zwar soll das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt sein, weil von diesem Grundsatz des Anlagenzulassungsverbots abgewichen werden kann, wenn die Voraussetzungen des § 78b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 WHG erfüllt sind. Da hier auf „hochwasserangepasste Bauweise“ und technische Regeln verwiesen wird, dürfte hier die Begründungs- und Darlegungslast beim Vorhabenträger liegen, die von den Behörden eingehend zu prüfen ist. Dies führt zu einer weiteren Planungsunsicherheit, auch weil die technischen Regeln einem ständigen Wandel unterliegen. Es ist unklar, ob und wenn ja wie die bestehenden Maßnahmen der Anlagenbetreiber (z. B. die vorliegenden organisatorischen Schutzkonzepte an den Standorten) nach geltendem Regelwerk und darüber hinaus (vgl. z. B. Umsetzung der Regelungen nach Störfall-Verordnung und untergesetzlichem Regelwerk) angemessen berücksichtigt werden können.

- Die oben genannten Anmerkungen gelten hinsichtlich ihrer Pauschalität auch für weitere im Inhalt gleichlautend formulierte Vorgaben, wie z. B. die Regelungen in Punkt II.2.3, da diese in der Praxis über die bestehenden stringenten Anforderungen zum Hochwasserschutz in Überschwemmungsgebieten hinaus gehen dürften. Der Vollzug würde hier ein grundsätzliches Bauverbot annehmen (müssen). Damit wären künftig zahlreiche wichtige Industriestandorte betroffen, so dass die Konsequenzen für deren Bestand und Weiterentwicklung nochmals eingehend geprüft werden müssten.
- Die Regelungen zum Schutz vor Meeresüberflutungen „*Der Raum, der für eine aus wasserwirtschaftlicher Sicht später notwendig werdende, rechtlich mögliche Erhöhung oder Verstärkung von technischen Anlagen zum Schutz vor Meeresüberflutungen erforderlich sein wird, ist binnenseitig von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten*“ lassen die nötige Rechts- und Planungssicherheit für Projekte an der Küste vermissen, denn zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht klar, wie „später notwendig werdend“ in der Praxis ausgelegt werden wird, es sei denn, man hält die Küste insgesamt von industrieller Nutzung frei.
- Unter diesem Aspekt ist auch die Regelung unter Punkt III.5 (G) kritisch zu bewerten, wonach Anlagen auch in ausreichend geschützten Küstenschutzgebieten nur zugelassen werden dürfen, wenn 1. *ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen, die weniger überflutungsgefährdet sind, fehlen, und eine Bauweise gewählt wurde, die der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und hydrodynamischen Belastung angepasst ist, oder 2. eine Überflutung bei der konkreten Infrastruktur kein spezifisches Risiko auslöst*. Dies dürfte Vorhabenträger vor einen erheblichen Begründungsaufwand stellen, die Behörden vor umfängliche Prüfanforderungen der vorgelegten Gutachten und mögliche Klagerisiken gegen industrielle Projekte erhöhen.

Diese Fragen und Aspekte dürften gerade in künftigen Einzelgenehmigungsverfahren eine bedeutende Rolle spielen, so dass Vorhabenträger und Vollzugsbehörden vor große Herausforderungen gestellt werden. Dies widerspricht dem übergeordneten Ziel, Genehmigungsverfahren bei Einhaltung eines hohen Sicherheits- und Umweltstandards zu beschleunigen. Angesichts der zu erwartenden Investitionen und Verfahren im Zuge der Transformation der Wirtschaft – allein die chemisch-pharmazeutischen Industrie rechnet bis 2050 mit einem zusätzlichen Bedarf an Investitionen von 45 Milliarden Euro allein für die Umstellung der Grundchemie – müssen jegliche Erschwernisse für künftige Verfahren vermieden werden. Denn mit dieser Transformation ist eine Vielzahl von Genehmigungsverfahren verbunden. Rechts- und Planungssicherheit müssen hier oberste Priorität haben. Rechtliche Unklarheiten müssen frühzeitig im gemeinsamen Dialog gelöst und möglichst über die Planung eindeutig geklärt werden. Eine Verlagerung in Einzelgenehmigungsverfahren mit langwierigen komplizierten Ausnahmeprüfungen ist zu vermeiden. Wir benötigen eine deutliche Verbesserung der bestehenden Rahmenbedingungen im Sinne einer grundlegenden Planungsmodernisierung. Hierzu gehören auch künftige Aspekte der Anlagenzulassung im Kontext des Hochwasser- und Meeresschutzes. Bestehende Zielkonflikte sind frühzeitig zu analysieren und zu lösen.

In diesem Zusammenhang weisen wir nochmals darauf hin, dass von dem vorliegenden Entwurf zahlreiche Industriestandorte maßgeblich betroffen sein dürften. Diese sind von hoher Bedeutung für die bestehenden und künftige Wertschöpfungsketten. Auch hat sich in der COVID-19-Pandemie gezeigt, dass diese Produktionsstandorte und Wertschöpfungsketten „systemrelevant“ sind (z.B. Herstellung von Desinfektionsmitteln und Schutzausrüstung, Elektronikindustrie etc.).

In Bezug auf die Küstenstandorte, die vor dem Hintergrund der anstehenden Transformation eine besondere Rolle spielen dürften, ist folgendes anzumerken:

Der Grundsatz, dass IE- und Störfallanlagen in eingedeichten Gebieten an der Küste nur noch mit Ausnahmeregelungen baurechtlich zulässig sein dürften, würde gerade für diese Standorte sowie die Stadt Hamburg zu ernsthaften Problemen führen: Seehäfen wie Hamburg mit ihren industriellen Produktionsstandorten müssen nach wie vor zu wirtschaftlichen und wettbewerbsfähigen Bedingungen langfristig entwickelt werden können. Gerade die Häfen sind historisch bedingt wirtschaftliche Zentren für eine ganze Region. Hier besteht eine Infrastruktur, die im Zusammenspiel von geografischer Lage, ansässigen Industrie- und Gewerbebetrieben sowie der urbanen Flächen zum Wohnen Synergien und Lösungen für die aktuellen Herausforderungen der Transformation in eine klimaneutrale Zukunft mit einer wettbewerbsfähigen Industrie ermöglicht (Beispiel Wasserstoffnetzwerke, industrielle klimaneutrale Fernwärme für Wohngebiete).

Der gesellschaftlich gewollte und rechtlich eingeleitete Transformationsprozess darf insbesondere bei der Industrie auf keinen Fall durch weitere kontraproduktive Regelungen erschwert, weiter verteuert oder sogar gänzlich ausgeschlossen werden.

Dabei ist zu bedenken, dass Seehäfen naturgemäß in einem Gezeiten-beeinflussten Küstengebiet liegen. Zum Schutz vor Überflutungen werden hier seit jeher besondere Maßnahmen zum Schutz von Bevölkerung, Infrastruktur und Wirtschaft vorgesehen und umgesetzt.

Außerhalb der direkten Kaikanten werden die Gebiete durch nach anerkannten Bemessungswasserständen errichtete Deiche und Hochwasserschutzanlagen gesichert. Darüber hinaus liegen bei den Industrieanlagen Hochwasserschutzpläne für den unwahrscheinlichen Fall einer Überflutung vor, die auch regelmäßig erprobt werden. Mit den Hochwasserschutzplänen werden negative Auswirkungen auf die Umwelt vermieden und mögliche Sachschäden an Produktionsanlagen begrenzt. Diese Pläne sind obligatorischer Bestandteil des Notfallmanagements von Störfallanlagen und werden regelmäßig von den Behörden geprüft.

Dass IED- und Störfallanlagen selbst in geschützten Küstengebieten nun grundsätzlich ausgeschlossen und nur mit Ausnahmeregelungen (und weiteren zusätzlichen technischen Sicherungsmaßnahmen, die über den Stand der Technik hinaus gehen dürften) zulässig sein dürften, ist daher nicht nachvollziehbar und wird abgelehnt. Ausnahmeregelungen über die Bauleitplanung zu erlangen, birgt hohe Planungsunsicherheiten und Risiken zu Lasten der Anlagenbetreiber, zumal diese Verfahren viele Jahre in Anspruch nehmen. Die notwendige Planungssicherheit für die Standortentwicklungen der Industrie- und Störfallanlagen ist damit nicht mehr gewährleistet.

Selbst im WHG gelten die zusätzlichen Schutzmaßnahmen für Überschwemmungsgebiete (z.B. der im Entwurf als Maßstab herangezogene § 78b WHG) aus o.g. Gründen explizit nicht für Gezeiten-beeinflusste Gebiete.

Auch andere wichtige Industriestandorte liegen an großen Flüssen (wie Rhein, Donau, Elbe) sowie in Tälern der Mittelgebirge (bayerischer Wald, Voralpen), die bereits als Risikogebiete nach WHG eingestuft sind oder künftig werden könnten. Genannt seien beispielhaft Raffinerien, Chemieparks und weitere Anlagen nach der Störfall-, IE-Richtlinie oder der BSI-Kritisverordnung, die elementare Grundlage für eine zukünftige Transformation bilden werden.

Mit den vorgeschlagenen Regelungen dürften künftige Anpassungen oder Erweiterungen der Anlagen sowie neue Produktionsstätten erheblich erschwert werden, weil unklar ist, ob und wie die formulierten Ausnahmemöglichkeiten als umsetzbar eingeschätzt werden. Für Unternehmen, die nicht nur im weltweiten sowie im konzerninternen Wettbewerb stehen, ergibt sich daraus ein weiterer maßgeblicher Standortnachteil.

Soll Deutschland Hightech-Industriestandort bleiben, sollten derartige Regelungen nicht in Kraft gesetzt werden.

Ansprechpartnerin: Verena A. Wolf

Referentin, Abteilung Wissenschaft, Technik und Umwelt
Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr
T +49 (511) 98490-15 | E wolf@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de
[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.