

Antrag

des Abg. Dr. Alexander Becker u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Beschleunigung der Umsetzung des Integrierten Rheinprogramms (IRP)

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Maßnahmen des Integrierten Rheinprogramms (IRP) in Baden-Württemberg bereits umgesetzt sind (Schaffung von Retentionsflächen, Ertüchtigung von Hochwasserschutzanlagen, etc.);
2. welchem Anteil der gesamthaft geplanten Maßnahmen dies entspricht und wie sich diese mit Maßnahmen im Vergleich zu anderen Bundesländern und in Frankreich darstellen;
3. wie sich die Umsetzung der weiteren geplanten Maßnahmen auf der Zeitleiste aktuell darstellt;
4. wie die Landesregierung diesen Stand des IRP bewertet;
5. wie viele Klagen von privaten Anliegern, wie viele von anerkannten Naturschutzverbänden und anderen Institutionen seit 2010 gegen Maßnahmen des IRP eingereicht wurden;
6. wie viele dieser Klagen aktuell noch anhängig sind;
7. welche dieser Klagen die Umsetzung einzelner Maßnahmen aktuell tatsächlich verzögern;
8. welche Möglichkeiten die Landesregierung sieht, eine Beschleunigung der Maßnahmen durch eine Änderung des Planungsrechts zu erreichen, mit Angabe, welche Vor- und Nachteile die Änderung aus Sicht der Landesregierung mit sich brächte;

9. ob die Landesregierung die beschlossenen Änderungen im Planungsrecht für den Ausbau der erneuerbaren Energien mit Blick auf den Einsatz bei großen Infrastrukturprogrammen wie dem IRP evaluiert;
10. ob sich einzelne Maßnahmen verzögern, weil es an verfügbarem Personal oder verfügbaren Fachbüros für die Planung oder die Umsetzung fehlt;
11. welche Möglichkeiten die Landesregierung sieht, diesem Mangel an Fachpersonal bzw. Planungsbüros zu begegnen;
12. ob die Landesregierung Möglichkeiten sieht, durch eine Komplettvergabe der Bau- und Planungsleistung Kosten- und Zeitersparnisse zu generieren;
13. wie die Landesregierung die Steuerungstechnik für die Polder unter den Aspekten Nutzen für den Hochwasserschutz in Gegenüberstellung zu Komplexität, Störanfälligkeit und Sicherheit gegenüber Fremdeinwirkungen einschätzt;
14. ob der Bau ungesteuerter Polder Planung und Bau beschleunigen könnte.

14.8.2023

Dr. Becker, Haser, Hailfinger, Dr. Pfau-Weller,
Dr. Schütte, Schuler, Vogt CDU

Begründung

Ziel des Integrierten Rheinprogramms ist es, den Hochwasserschutz am Rhein wiederherzustellen. Zwar sind durch die bislang im IRP umgesetzten Maßnahmen rund 46,5 Prozent des zum Hochwasserschutz erforderlichen Rückhaltevolumens zur Verfügung gestellt, der ursprüngliche Zeit- und Kostenrahmen kann nicht gehalten werden. Das aktuelle Ziel der Fertigstellung bis 2038 wird von beteiligten Akteuren als sehr ambitioniert eingeschätzt. Der Antrag soll Möglichkeiten zur Beschleunigung bzw. zur Gewährleistung des Erreichens des geplanten Ausbauzieles erfragen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 8. September 2023 Nr. UM5-0141.5-31/53/14 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium der Justiz und für Migration sowie dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *welche Maßnahmen des Integrierten Rheinprogramms (IRP) in Baden-Württemberg bereits umgesetzt sind (Schaffung von Retentionsflächen, Ertüchtigung von Hochwasserschutzanlagen, etc.);*
2. *welchem Anteil der gesamthaft geplanten Maßnahmen dies entspricht und wie sich diese mit Maßnahmen im Vergleich zu anderen Bundesländern und in Frankreich darstellen;*

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Umgesetzt sind bislang die Hochwasserrückhalteräume (RHR) Kulturwehr Kehl/ Straßburg, Altenheim, Söllingen/Greffern und Rheinschanzinsel. Die RHR sind einsatzbereit. Beim baulich fertiggestellten RHR Rheinschanzinsel steht der vor Inbetriebnahme erforderliche Probestau noch aus.

Mit Fertigstellung aller wesentlichen Maßnahmen des südlichsten Abschnitts I des RHR Weil-Breisach wurde zwischenzeitlich ein weiterer wichtiger Meilenstein erreicht. Für den Abschnitt III wird durch den Baufortschritt kontinuierlich weiteres Rückhaltevolumen bereitgestellt.

Durch die bislang im Integrierten Rheinprogramm (IRP) umgesetzten Maßnahmen wurden bis Ende 2022 insgesamt 76,5 Millionen m³ und damit rund 46,6 % des zum Hochwasserschutz erforderlichen Rückhaltevolumens in Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt.

Die Republik Frankreich hat mit der Umsetzung der RHR Erstein und Moder sowie dem Sonderbetrieb der Rheinkraftwerke im Hochwasserfall ihren Anteil an den Hochwasserschutzmaßnahmen am Oberrhein bereits realisiert.

In Rheinland-Pfalz wurden hinsichtlich des Hochwasserschutzes am Oberrhein bereits die RHR Daxlander Au, Wörth/Jockgrim, Mechtersheim, Flotzgrün und Kollerinsel umgesetzt. Der RHR Waldsee/Altrip/Neuhofen befindet sich derzeit im Klageverfahren.

3. wie sich die Umsetzung der weiteren geplanten Maßnahmen auf der Zeitleiste aktuell darstellt;

Die Landesregierung strebt an, das IRP so schnell wie möglich umzusetzen. Nach derzeitiger Einschätzung werden unter Berücksichtigung der erforderlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren bis 2028 alle 13 RHR im Bau sein. Eine Bereitstellung des vollständigen Retentionsvolumens wird in Anbetracht erforderlicher Bauzeiten nicht vor dem Jahre 2038 möglich sein.

4. wie die Landesregierung diesen Stand des IRP bewertet;

Das IRP stellt die bedeutendste Hochwasserschutzmaßnahme des Landes dar. Das Land hat in den vergangenen Jahren den technischen Hochwasserschutz und die Hochwasservorsorge deutlich ausgebaut. Zuletzt wurde dem Landtag Ende 2021 über den Stand und Zeitplan für das IRP berichtet und dargelegt, dass die Umsetzung des IRP in den letzten Jahren deutlich an Fahrt aufgenommen hat. Das ambitionierte Fertigstellungsjahr 2038 für das gesamte IRP gilt es weiter mit Nachdruck zu verfolgen.

5. wie viele Klagen von privaten Anliegern, wie viele von anerkannten Naturschutzverbänden und anderen Institutionen seit 2010 gegen Maßnahmen des IRP eingereicht wurden;

Seit 2010 wurden Klagen gegen die Rückhalteräume Elzmündung (Planfeststellungsbeschluss 20. Dezember 2007), Breisach/Burkheim (Planfeststellungsbeschluss 26. Mai 2020) und Bellenkopf/Rappenwört (Planfeststellungsbeschluss 23. Dezember 2020) erhoben.

Beim Rückhalteraum *Elzmündung* haben zahlreiche Bürgerinnen und Bürger, Firmen und Institutionen, eine Bürgerinitiative und die beiden Gemeinden Kappel-Grafenhausen und Schwanau zum Teil über drei Gerichtsstufen hinweg geklagt. Nach verlorener erster Instanz (VG Freiburg) erfolgte die Klagerücknahme mit Unterzeichnung einer Grundsatzvereinbarung zwischen der Gemeinde Kappel-Grafenhausen und dem RP Freiburg am 4. März 2011. Zwischen der Gemeinde Schwanau und dem RP Freiburg wurde am 22. Dezember 2020 eine Grundsatzvereinbarung geschlossen. Zuvor hatte das BVerwG mit Beschluss vom 19. September 2014 die Beschwerde der Gemeinde Schwanau und 14 privater Klägerinnen und Kläger gegen die Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen.

Beim *Rückhalteraum Breisach/Burkheim* haben die Städte Breisach und Vogtsburg, die Gemeinde Sasbach sowie eine Bürgerinitiative gegen den Planfeststellungsbeschluss geklagt. Die Klagerücknahme mit Unterzeichnung von Grundsatzvereinbarungen mit den Städten Breisach und Vogtsburg sowie der Gemeinde Sasbach, erfolgte unter Beteiligung der Bürgerinitiative am 19. Mai 2021.

Beim *Rückhalteraum Bellenkopf/Rappenwört* haben die Stadt Rheinstetten und eine Bürgerinitiative gegen den Planfeststellungsbeschluss geklagt.

Klagen von anerkannten Naturschutzverbänden wurden nicht erhoben.

6. wie viele dieser Klagen aktuell noch anhängig sind;

Von den unter Frage 5 genannten Klagen sind ausschließlich noch die Klagen der Stadt Rheinstetten und der Bürgerinitiative für eine verträgliche Retention im Paminaraum e. V. gegen den RHR Bellenkopf/Rappenwört anhängig. Ende September 2023 ist die mündliche Verhandlung in erster Instanz beim VGH Baden-Württemberg anberaunt.

7. welche dieser Klagen die Umsetzung einzelner Maßnahmen aktuell tatsächlich verzögern;

Bislang erfolgt durch das RP Karlsruhe für den RHR Bellenkopf/Rappenwört die Umsetzung von vorbereitenden Maßnahmen wie Vermessungen und Baugrunderkundungen sowie die für die Umsetzung baulicher Maßnahmen erforderliche Ausführungsplanung. Trotz des großen zeitlichen Aufwands für die Begleitung des Verfahrens sind bislang keine wesentlichen Verzögerungen durch das laufende Klageverfahren entstanden. Wesentliche Baumaßnahmen sind ab dem Jahr 2024 geplant, die ggf. auf Grundlage des zusammen mit dem Planfeststellungsbeschluss genehmigten sofortigen Vollzug erfolgen.

8. welche Möglichkeiten die Landesregierung sieht, eine Beschleunigung der Maßnahmen durch eine Änderung des Planungsrechts zu erreichen, mit Angabe, welche Vor- und Nachteile die Änderung aus Sicht der Landesregierung mit sich brächte;

Aufwendige Genehmigungsverfahren gehen mit dem Risiko anschließender Klagen einher, welche die Verfahrensphase verzögern und zusätzliche Kosten erzeugen können. Neben der zu verzeichnenden hohen Anzahl an Einwendungen gehören hierzu auch seitens der Öffentlichkeit geforderte Untersuchungen von weiteren Alternativen sowie ein deutlicher Anstieg der eingeforderten Beleg- und Nachweispflichten. Der Anspruch an den Detaillierungsgrad der Planungsunterlagen sowie die rechtlichen Anforderungen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und bringen einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand mit sich. Änderungen im Planfeststellungsverfahren – zum Beispiel durch Auflagen geänderter Bauwerksausführungen – führen zwangsläufig zu Umplanungen.

Auch bundesweit wird beobachtet, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren sehr lange dauern und zu viele verwaltungsinterne und externe Ressourcen verbrauchen, um mittelfristig den angestrebten Hochwasserschutz zu erreichen.

Die Umweltministerkonferenz hat deshalb mit Beschluss in ihrer 100. Sitzung am 12. Mai 2023 die Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) mit der Erarbeitung von Vorschlägen für Instrumente zur Beschleunigung von öffentlichen Hochwasservorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Problems der mangelnden Flächenverfügbarkeit beauftragt. Baden-Württemberg ist in den Arbeitsgruppen, die sich mit der Planungsbeschleunigung befassen, vertreten. Die oben beschriebenen Aspekte werden hinsichtlich ihrer Beschleunigungsmöglichkeiten unter Wahrung der erforderlichen Qualität betrachtet. Die Ergebnisse sollen Anfang 2024 vorliegen.

Das gerichtliche Verfahren wird bereits dadurch beschleunigt, dass sich schon in erster Instanz der VGH Baden-Württemberg mit den Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss zum RHR Bellenkopf-Rappenwört befasst (vgl. Frage 6). Die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe wurde 2017 mit dem Hochwasserschutzgesetz II eingeführt und zeigt hier seine positive Wirkung.

9. ob die Landesregierung die beschlossenen Änderungen im Planungsrecht für den Ausbau der erneuerbaren Energien mit Blick auf den Einsatz bei großen Infrastrukturprogrammen wie dem IRP evaluiert;

Die Stabstellen Energiewende, Windenergie und Klimaschutz (StEWK) an den Regierungspräsidien erstatten zu den einzelnen Verfahren für Windenergieanlagen quartalsweise Bericht. Durch eine enge Begleitung der Verfahren wird zukünftig auch zu ermitteln sein, inwiefern die Maßnahmen und Gesetzesänderungen zu Verfahrensbeschleunigungen beitragen und wo sich ggf. weiterer Handlungsbedarf ableiten lässt.

Die in Frage 8 erwähnten Arbeitsgruppen der LAWA werden deren Übertragbarkeit auf Hochwasserschutzmaßnahmen prüfen.

10. ob sich einzelne Maßnahmen verzögern, weil es an verfügbarem Personal oder verfügbaren Fachbüros für die Planung oder die Umsetzung fehlt;

Mit den in den vergangenen Jahren erfolgten Personalaufbauprogrammen und der Besetzung der Neustellen konnten die IRP-Maßnahmen vorangebracht werden. Ausreichend und qualifiziertes Personal ist Voraussetzung für die fristgerechte Umsetzung der IRP-Maßnahmen. Eine Sicherung des Personals ist auch im Hinblick auf Inbetriebnahme, Betrieb und Unterhaltung der IRP-Rückhalteräume unabdingbar.

Wie andere Fachbereiche ebenfalls, sieht sich auch das IRP dem allgemeinen Fachkräftemangel und einer branchenüblichen Konkurrenzsituation mit der Folge einzelner Abgänge und mühsamer Nachbesetzungsverfahren gegenüber. Zu einer wesentlichen Verzögerung einzelner Maßnahmen hat dies bislang noch nicht geführt. Es ist aber absehbar, dass es auch Maßnahmen des IRP betreffen kann.

Auch der Markt für Ingenieur- und Planungsleistungen ist limitiert und derzeit merklich angespannt.

11. welche Möglichkeiten die Landesregierung sieht, diesem Mangel an Fachpersonal bzw. Planungsbüros zu begegnen;

Im Hinblick auf den allgemeinen Fachkräftemangel wird auf die Stellungnahme zu Frage 10 verwiesen.

12. ob die Landesregierung Möglichkeiten sieht, durch eine Komplettergabe der Bau- und Planungsleistung Kosten- und Zeitersparnisse zu generieren;

Rechtlich werden hier zwei verschiedene Bereiche der Vergabeverordnung berührt, die verschiedene Phasen des Planungs- und Genehmigungsrechts betreffen. Die Struktur der Vergaben, die Abgrenzung von Vergabeeinheiten bzw. Vergabelosen, sowie die Wahl der Vergabeverfahren (z. B. europaweit oder national) berücksichtigt die einschlägigen Regelungen der jeweiligen Vergabeordnungen bzw. Fachgesetze.

Nach Abschluss der Planungsphase und dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses beginnt der weitere (Ausführungs-)Planungsprozess, der in der Ausschreibung und Vergabe der Bauleistung mündet. Aufgrund der Komplexität, der Kontinuität und der übergreifenden Koordinierung verschiedener Fragestellungen aus Ökologie, Technik und Bauabwicklung sowie Rechtsfragen kann hier die landeshoheitliche Aufgabe nicht ausschließlich auf eine Bauherrenfunktion reduziert werden.

Ungeachtet der vergaberechtlichen Fragestellungen und der erforderlichen Zulässigkeit einer Komplettvergabe, müsste auch ein Markt an entsprechenden Total- bzw. Generalunternehmern bestehen.

Ein solcher Unternehmer wäre mit den gleichen komplexen und zeitintensiven, Planungs- und Abstimmungsprozessen, Genehmigungszeiträumen, formalen Fristen (z. B. für Vergabeverfahren) und den Unwägbarkeiten im Rahmen der baulichen Realisierung (z. B. erforderliche Umplanungen, Kampfmittelbeseitigung, Lieferschwierigkeiten, Witterung, etc.) konfrontiert.

Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass ein solcher Unternehmer über die gleichen spezifischen Vorerfahrungen und Methodenkenntnisse wie die derzeit umsetzenden Landesstellen verfügt.

Im Hinblick auf die erforderlichen und durch einen Generalunternehmer zu erbringenden Koordinationsleistungen und den damit verbundenen Aufwand wäre eine Kosteneinsparung durch Komplettvergabe zudem nicht zu erwarten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich organisatorische oder wirtschaftliche Probleme eines Generalunternehmers in der Regel unmittelbar und umfänglich auf den Projektfortschritt auswirken und diesen gänzlich zum Stillstand bringen können. Die Möglichkeit zur Teilfortführung eines Projekts besteht dann in der Regel ebenfalls nicht.

13. wie die Landesregierung die Steuerungstechnik für die Polder unter den Aspekten Nutzen für den Hochwasserschutz in Gegenüberstellung zu Komplexität, Störanfälligkeit und Sicherheit gegenüber Fremdeinwirkungen einschätzt;

Gesteuerte RHR sind ein unverzichtbarer Baustein des Hochwasserschutzes und fester Bestandteil des IRP. Sowohl aufgrund räumlicher Gegebenheiten und Rahmenbedingungen, der technischen Machbarkeit als auch für die Erreichung des Hochwasserschutzziels entsprechend des international abgestimmten Wirksamkeitsnachweises, ist ein Großteil der Maßnahmen nur als gesteuerter RHR umsetzbar. So gibt der Bau von Staustufen für die Wasserkraftgewinnung auf dem staugeregelten Rheinabschnitt bis Iffezheim nur die Möglichkeit gesteuerte RHR zu realisieren.

Art und Umfang der jeweiligen Steuerung wird hierbei durch die Örtlichkeit und das konkrete Anforderungsprofil des Rückhalteraums bestimmt. Die Komplexität bzw. der Detaillierungsgrad der Steuerung korrespondieren mit dem Funktionsziel des RHR bzw. sind zu dessen Erreichung zwingend erforderlich. Sicherheitsvorkehrungen gegenüber Störanfälligkeiten und unautorisierten Fremdeinwirkungen werden im Planungsprozess entsprechend der einschlägigen technischen Regelwerke durchgängig berücksichtigt. Alle Systeme können auch ausschließlich durch Vorortsteuerung und manuell betrieben werden.

Zuletzt setzt ein sicherer Anlagenbetrieb auch ausreichend geschultes, kompetentes und fachlich qualifiziertes Personal voraus. Dieses in ausreichender Personalstärke für den Regelbetrieb und im Hochwasserfall verfügbar zu haben, ist ein zentraler Bestandteil des Konzeptes für die Inbetriebnahme, den Betrieb und die Unterhaltung der fertiggestellten Anlagen.

14. ob der Bau ungesteuerter Polder Planung und Bau beschleunigen könnte.

Die grundlegenden Untersuchungen für das Rahmenkonzept I des IRP (1996) ergaben, dass nur an zwei Standorten auf der freien Rheinstrecke sowie im Bereich südlich des Kulturwehres Breisach mit der Tieferlegung der Vorlandbereiche ungesteuerte Hochwasserrückhalteräume möglich sind. Mit der Tieferlegung der Vorlandflächen der Abschnitte I, III und teilweise IV des RHR Weil-Breisach sowie mit der geplanten Deichrückverlegung RHR Elisabethenwört werden entsprechende ungesteuerte Maßnahmen realisiert.

Da ungesteuerte Rückhalteräume die gleichen Realisierungsphasen (Planung, Genehmigung und Bau) zu durchlaufen haben wie gesteuerte Rückhalteräume, ist von vergleichbaren Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsdauern auszugehen.

Bisherige Erfahrungen in der Realisierung ungesteuerter RHR zeigen, dass diese aufgrund der nicht vorhandenen Steuerungsmöglichkeit, besondere Anforderungen an die planerische und bauliche Ausgestaltung mit entsprechendem Zeitaufwand erfordern, um sowohl den Funktionszielen, den naturschutzfachlichen Anforderungen als auch den Interessen Dritter gerecht zu werden. Zudem werden auch bei ungesteuerten RHR steuerungsintensive Teilkomponenten erforderlich. So sind beispielsweise beim RHR Elisabethenwört gesteuerte Brunnenanlagen erforderlich, um die Ortslagen vor zusätzlichen, schadbringenden Grundwasseranstiegen beim Betrieb des Rückhalteraums zu schützen.

Walker

Ministerin für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft