

Verkehrsverlagerung, Energiewende, Kreislaufwirtschaft: Potenziale der Binnenhäfen jetzt heben

Forderungen und Maßnahmenvorschläge zum Abbau bürokratischer
und regulatorischer Hürden für die Binnenhafenwirtschaft



© Bild: Hafen Trier



Verkehrsverlagerung, Energiewende, Kreislaufwirtschaft: Potenziale der Binnenhäfen jetzt heben

Forderungen und Maßnahmenvorschläge zum Abbau bürokratischer und regulatorischer Hürden für die Binnenhafenwirtschaft

Inhalt

0.	Zusammenfassung	3
1.	Einleitung	6
2.	Herausforderungen und Schwierigkeiten bei Lagerung und Umschlag	9
2.1.	Umschlag von staubenden und wassergefährdenden Gütern	9
2.2.	Umnutzung von Hafentflächen	11
2.3.	Einsatz mobiler Umschlagtechnik innerhalb des Hafengebiets	12
2.4.	Herausforderungen bei betrieblichen Auflagen	13
3.	Hafenentwicklung	14
3.1.	Retentionsflächen	14
3.2.	Bauvorhaben	15
3.3.	Heranrückende Wohnbebauung	15

0. Zusammenfassung

Binnenhäfen als Schnittstellen zwischen Straße, Schiene und Wasserstraße sind Architekten der multi-modalen Logistik und damit Motoren der Verkehrsverlagerung. Durch Bündelung von Logistik- und Wertschöpfungsprozessen vermeiden Binnenhäfen zusätzlichen Straßengüterverkehr und sind Garanten für wirtschaftliches Wachstum und gute Arbeitsplätze in ihren Regionen sowie Tore der lokalen Wirtschaft zum globalen Markt.

Eine nachhaltige und klimaneutrale Logistik funktioniert nur mit Binnenhäfen. Als Drehscheiben für die Energiewende und Zentren der Kreislaufwirtschaft haben Binnenhäfen zukünftig weitere wichtige gesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen.

Allerdings leiden Häfen in Deutschland bereits heute an zunehmenden Anforderungen und Auflagen für die Errichtung und den Betrieb von Umschlag- und Lagereinrichtungen für viele heute gängige Güterarten. Dies führt dazu, dass die an die Binnenhäfen gestellten Anforderungen in Bezug auf die Verkehrsverlagerung sowie die Energiewende konterkariert werden und zu einem ungleichen Wettbewerb mit Logistikstandorten auf der „grünen Wiese“, die diese Standards nicht erfüllen müssen und häufig nur straßenseitig erreichbar sind. Das Ergebnis dieser Fehlentwicklung ist die Rückverlagerung von Transporten auf die Straße.

Die Binnenhäfen fordern daher:

- ein vom Bund koordiniertes, gemeinsames Handeln von Bund und Ländern zum Abbau bürokratischer und regulativer Hürden für Binnenhäfen,
- die Schaffung praxisnaher rechtlicher Rahmenbedingungen für die Genehmigung der Errichtung und des Betriebs von Umschlag- und Lagereinrichtungen sowie die Harmonisierung von Ländervorschriften und deren Anwendung vor Ort,
- die Etablierung klarer und einheitlicher rechtlicher Definitionen sowie die Bündelung von Ausnahmeregelungen für Verkehrsknoten im Raumplanungs- und Baurecht sowie im Umwelt- und Straßenverkehrszulassungsrecht mittels Artikelgesetzen,
- die Konzentration von Kompetenzen und Zuständigkeiten für Genehmigungsverfahren im Bereich der Binnenhäfen bei Schwerpunktstellen innerhalb der Bundesländer,
- einen regelmäßigen Dialog des Bundes und der Länder mit der Binnenhafenvirtschaft zur Überprüfung der geltenden Standards und zum Know-how Transfer.

In der nachstehenden Tabelle werden, die in diesem Papier detailliert vorgestellten Einzelforderungen und -vorschläge, dargestellt.

Übersicht über alle Forderungen und Maßnahmenempfehlungen		
Lfd. Nr.	Seite	
1	S. 8	Start eines vom Bund koordinierten gemeinsamen Handelns von Bund und Ländern zum Abbau bürokratischer und regulativer Hürden für Binnenhäfen.
2	S. 8	Durchführung einer rechtsgebietsübergreifenden Bestandsprüfung aller hafensrelevanten Normen im Rahmen der Nationalen Hafenstrategie bis Mitte 2024.
3	S. 8	Vorbereitung und Verabschiedung von „Verkehrsknotengesetzen“, die als Artikelgesetze die notwendigen Rechtsbegriffe klar definieren sowie Änderungs-/Ausnahmeverweise in spezifischen Gesetzen und Verordnungen formulieren bis Ende der 20. Legislaturperiode.
4	S.8	Gesetzliche Verankerung auch des Ziels „Verkehrsverlagerung“ im Sinne des Klimaschutzes in den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen als weiterem Abwägungsbelang für Genehmigungsbehörden.
5	S.8	Hebung der Potenziale der Digitalisierung durch Einführung digitaler Antragsprozesse und Instrumente zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Genehmigungsbehörden.
6	S. 8	Bedarfsgerechte Personalausstattung in den Genehmigungsbehörden.
7	S. 8	Die Zulassung des vorzeitigen Betriebsbeginns und die Ausweitung der Fiktionswirkung hinsichtlich der Zustimmung der Fachbehörden (§ 10 Abs. 5 i. V. m § 11 Satz 3 BlmSchV oder gesonderte Regelung).
8	S. 8	Regelmäßiger Dialog des Bundes, der Länder und der Genehmigungsbehörden mit der Binnenhafenwirtschaft zur Überprüfung der geltenden Standards.
9	S. 11	Für eine einheitliche Verwaltungspraxis ist eine bundeseinheitliche Definition von Hafen- und Umschlagflächen notwendig. Entsprechend sollten Bund und Länder gemeinsam darauf hinarbeiten, zeitnah normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zu erlassen.
10	S. 11	Die bundesweite (Wieder-)Einführung von „Sammelgenehmigungen“ für verschiedene staubende Güter im Rahmen von BlmSchG-Genehmigungsverfahren.
11	S. 11	Die Durchführung einer detaillierten Prüfung der aktuellen Einstufung von Gütern in den Wassergefährdungsklassen (WGK) mit dem Ziel, Voraussetzungen für deren Umschlag und Lagerung in den Binnenhäfen zu verbessern und die ökologische Verkehrsverlagerung zu fördern. Diese sollte zwingend im Dialog mit der Hafenwirtschaft erfolgen.
12	S. 11	Um der schnelllebigen Logistikpraxis gerecht zu werden, sollten bestehenden Genehmigungen für den Güterumschlag auf technisch gleichartige Anlagen innerhalb eines Hafens kurzfristig ausgeweitet werden können, ohne dass hierzu ein neues vollständiges Antragsverfahren notwendig ist. Vorstellbar wäre, dass Hafenbetreiber – ähnlich wie bei einer Typengenehmigung – die Gleichartigkeit der Erweiterungsanlage durch Einreichung der technischen Dokumente nachweisen und von einer grundsätzlichen Zustimmung der Behörde ausgehen können, sollte binnen 7-Tagen kein negativer Bescheid dieser vorliegen.
13	S. 12	Brachgefallene, aber zukünftig wieder für hafenswirtschaftliche bzw. umschlagbezogene Zwecke vorgesehene Flächen sollten nicht als Eingriffe i. S. v.

		§ 14 BNatSchG bzw. Landesrecht (§ 30 Abs. 2 LNatSchG NRW oder gleichlautenden Vorschriften) gelten oder die Ausnahmeregelungen in § 14 Abs. 3 BNatSchG um die Hafenwirtschaft und deren Tätigkeiten ergänzt werden.
14	S. 13	Die Bündelung von umweltrechtlichen Genehmigungen im Rahmen des BImSchG-Verfahrens muss der Regelfall werden und darf nicht wie bisher eine Kann-Bestimmung sein.
15	S. 13	Freistellung von Hafenfahrzeugen und mobilen Umschlagmaschinen von der Genehmigungspflicht im Rahmen des Verkehrszulassungsrechts. Ebenso sollte eine Bagatellgrenze für den Einsatz auf öffentlichen Straßen in Häfen geprüft werden, bis zu der die Genehmigungspflicht entfällt.
16	S. 14	Für KV-Terminals bedarf es gesonderter Vorgaben für die Zwischenabstellungen mit dafür verhältnismäßigen Regelungen, um den Umschlagvorgang und den Logistikprozess nicht weiter zu verkomplizieren.
17	S. 14	Schaffung einheitlicher Genehmigungsstandards.
18	S. 14	Bildung von Schwerpunktstellen für Genehmigungsverfahren in Binnenhäfen in den Ländern.
19	S. 14	Schaffung von Regelungen für Flächen innerhalb (öffentlicher) Häfen in §§ 78 und 78a WHG, die diese von den Festsetzungen als Überschwemmungsgebiete generell ausnehmen oder von Planungs- und Nutzungsverboten dispensieren.
20	S. 14	Einführung einer Bagatellgrenze für den Retentionsraumausgleich von 50 m ² bei Baumaßnahmen in Bereichen innerhalb des Hafengebiets, die bei Hochwasserereignis keine strömungstechnische Relevanz haben.
21	S. 15	Harmonisierung der bau- und wasserrechtlichen Anforderungen für Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern und Konzentration in einem Zulassungsverfahren.
22	S. 16	Entwicklung von Handlungsempfehlungen für Gemeinden, die eine sensible (Wohn-) Bebauung (WR, WA, Mischgebiete, urbane Gebiete) hafennah planen, die Vorschläge für einen Interessenausgleich gegenläufiger Belange enthalten und auf die Bedeutung hafenwirtschaftlicher Belange (Flächenerfordernisse bzw. Nutzungsnotwendigkeiten, Entwicklungsmöglichkeiten, Standortnachteile, Verlagerungspotenziale) akzentuiert hinweisen. Soweit rechtlich zulässig, sollten für die Hafenwirtschaft vorrangig zu berücksichtigende (Abwägungs-)Belange gesetzlich vorgegeben werden.
23	S. 16	Prüfung der Schutzwirkung der Kategorisierung von Häfen als „landesbedeutsam“ im Rahmen der Landesentwicklungsplanung, wie sie z. B. in Rheinland-Pfalz praktiziert wird. Bei positivem Ergebnis sollte diese Praxis bundesweit einheitlich ausgerollt werden.

1. Einleitung

Potenziale der Binnenhäfen für die ökologische Verkehrsverlagerung, die Versorgung von Industrie und Bevölkerung, die Gestaltung der Energiewende und der Aufbau einer Kreislaufwirtschaft heben

Die Europäische Kommission hat in ihrem Green Deal ambitionierte Klimaziele gesetzt. Allein der Verkehrssektor soll seine CO₂-Emissionen bis 2050 um 90 Prozent reduzieren. Die Verlagerung von Verkehren auf alternative, umweltfreundliche Verkehrsträger soll maßgeblich dazu beitragen. Laut der Smart and Sustainable Mobility Strategy der EU sollen 75 Prozent des Straßengüterverkehrs bis 2050 auf Bahn und Binnenschiff verlagert werden.

Die Ziele der Bundesregierung zur Verkehrsverlagerung sind nicht minder ambitioniert. So sollen die Modal-Split-Anteile der Schiene bis 2030 auf 25 Prozent und der Anteil der Wasserstraße im gleichen Zeitraum auf 12 Prozent gesteigert werden.

Die öffentlichen Binnenhäfen, im Folgenden nur Binnenhäfen genannt, sind Architekten des Güter- und Warenverkehrs und Motoren dieser Verkehrsverlagerung. Neben dem wasserseitigen Umschlag werden auch rund ein Drittel des gesamten deutschen Schienengüterverkehrs in Binnenhäfen abgewickelt. Gleichzeitig garantieren Binnenhäfen die Versorgung von Handel und Industrie. Sowohl in der Corona-Pandemie als auch seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben die Binnenhäfen ihre Systemrelevanz als logistische Drehscheiben bewiesen.

Binnenhäfen sind aber nicht nur Umschlagplätze, sondern auch Zentren für Dienstleistungen und Wertschöpfung. Sie schaffen und sichern langfristige Arbeitsplätze und leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von lokaler und regionaler Wirtschaft. Eine Studie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) beziffert die Beschäftigungswirkung der Hafengewirtschaft in Deutschland auf 176.000 direkte und 5,6 Mio. induzierte Arbeitsplätze.

Darüber hinaus sind Binnenhäfen aufgrund ihrer Lage und Funktion eng verknüpft mit anderen Mobilitätsformen, der Energieerzeugung sowie der Industrieproduktion und der regionalen bzw. urbanen Ver- und Entsorgung der Bevölkerung. Durch diese einmalige Kombination sind Binnenhäfen prädestiniert, sich mit Blick auf Distribution und Produktion zu Drehscheiben der Energiewende fortzuentwickeln.

Auch in einem weiteren Nachhaltigkeitsfeld können Binnenhäfen punkten: Recycling. Bereits heute sind viele Zentren für Umschlag, Sortierung und Weiterverarbeitung von Sekundärrohstoffen und können so Nukleus für eine umfassende Kreislaufwirtschaft sein.

Hemmnisse und Handlungsnotwendigkeiten für die Hebung der Potenziale

So groß die Potenziale der Binnenhäfen zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele und Versorgungssicherheit sind, ebenso groß sind die bestehenden Hürden, um diese Potenziale zu heben.

Logistische Flächen mit multimodaler Anbindung sind ein wertvolles und knappes Gut, das zu schützen und dessen Funktionalität zu erhalten ist, wenn weitere Flächenversiegelung „auf der grünen Wiese“ und zusätzliche LKW-Verkehre vermieden werden sollen.

Trotzdem haben vor allem Konflikte zwischen Städtebau und Hafentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass die Auflagen für den Betrieb von Häfen drastisch zugenommen haben. Dies stellt die Logistik zunehmend vor fast unlösbare Probleme.

Ebenso gestiegen sind die Komplexität und der Umfang von Genehmigungsverfahren für den Einsatz neuer Umschlagtechnik, den Umgang mit Brach- und Abstellflächen sowie die Erfüllung von Nutzerwünschen hinsichtlich neuer Produkte oder Mengenänderungen. Die Verfahren gestalten sich inzwischen derart zeit- und kostenaufwändig, dass sie mit der Praxis der Hafenlogistik kollidieren und Vorhaben unwirtschaftlich werden lassen.

Aktuell besteht dadurch nicht nur die Gefahr, dass neue Güter, wie alternative Energieträger oder Sekundärrohstoffe, nicht den Weg in die Binnenhäfen und damit auf Schiene und Wasserstraße finden, sondern auch, dass bisher hafenauffine Güter aus den Binnenhäfen zurück auf die Straße verlagert werden und sich dort verfestigen.

Lösungsvorschläge

Es existiert kein eigenes Binnenhafenrecht in Deutschland. Die Binnenhäfen sind zumeist Körperschaften im Kommunal- oder Landeseigentum. Daneben existieren Mischformen, teilweise auch unter Einbeziehung privater Gesellschafter.

Binnenhäfen fallen im föderalen Kontext bisher in die Hoheit der Länder. Für Genehmigungsverfahren sind in der Regel die Kommunen, Landkreise oder Länderbehörden zuständig. Allerdings hat sich die aktuelle Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag für die laufende Wahlperiode sehr klar „zur gemeinsamen Verantwortung für die notwendigen Hafinfrastrukturen“ bekannt. Somit steht der Bund eindeutig in der Mitverantwortung sowohl bei Infrastrukturfragen als auch bei den über diese Infrastrukturen abgewickelten Prozesse im Hafen.

Gerade in Bezug auf die hier angesprochenen Aspekte der Verkehrsverlagerung und die Gewährleistung der Versorgungssicherheit rühren viele Hemmnisse aus Bundesgesetzgebung, ihrer landesrechtlicher Ausgestaltung sowie deren Vollzug. In den folgenden Beispielen wird deutlich, wie unterschiedlich gleichgelagerte, hafenwirtschaftliche Belange im deutschen Föderalismus gehandhabt werden.

Mit diesem Papier wollen wir der Bundespolitik Impulse und Empfehlungen gegeben werden, mithilfe derer die Potenziale der Binnenhäfen bestmöglich gehoben werden können.

Gleichzeitig regen wir einen intensiveren Dialog zwischen dem Bund und den Ländern an. Dieser Dialog soll klären, ob die nachfolgenden Themen zusammen mit weiteren hafenwirtschaftlichen Fragen nicht mittels Verkehrsknotengesetzgebung bundeseinheitlich geregelt werden sollten.

Diese Gesetzgebung soll als Rahmen für die Landesgesetzgebung dienen und zielt darauf ab, einheitliche und harmonisierte rechtliche Standards für Verkehrsknotenpunkte, insbesondere Binnenhäfen, in Deutschland zu schaffen. Ziel der Gesetzgebung sollte die Definition einheitlicher Rechtsbegriffe sowie die klare Abgrenzung und Regelung von Ausnahmen für Verkehrsknotenpunkte in den Bereichen Umwelt- sowie Planungs- und Baurecht sein. Bislang existiert kein einheitliches Hafenrecht für Binnenhäfen, sondern ein föderaler Flickenteppich mit höchst unterschiedlichen Regelungen und uneinheitlicher Auslegung vor Ort. Die Schaffung harmonisierter Rechtsgrundlagen für den Bau und Betrieb von Binnenhäfen und deren Anlagen würde Wettbewerbsverzerrungen zwischen Standorten in einzelnen

Bundesländern und mit Logistikzentren auf der grünen Wiese abbauen und einen Schub dafür geben, dass Binnenhäfen die ökologische Verkehrsverlagerung noch stärker vorantreiben können als bisher.

Vorstellbar wären Artikelgesetze, die die notwendigen Rechtsbegriffe klar definieren sowie Änderungs-/Ausnahmeverweise zu spezifischen Gesetzen und Verordnungen, wie dem Bundesbaugesetz, Wasserhaushaltsgesetz, dem Bundesimmissionsschutzgesetz, der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen oder Zulassungsverordnungen für Fahrzeuge enthalten.

Aufgrund der Vielfältigkeit der Rechtsbereiche, in denen Anpassungsbedarf besteht, ist eine umfassende Bestandsprüfung notwendig. Die Binnenhäfen fordern, diese Prüfung als verbindliches Ziel in die Nationale Hafenstrategie aufzunehmen und in dieser zu vereinbaren, die dazugehörigen Gesetzesänderungen bis zum Ende der 20. Legislaturperiode auf den Weg zu bringen.

Darüber hinaus fordern die Binnenhäfen die Verankerung der Verkehrsverlagerung als gesetzliches Ziel im Sinne des Klimaschutzes in den einschlägigen Fachgesetzen und Verordnungen. Dies soll ermöglichen, dass die zuständigen Behörden neben Umweltaspekten zukünftig auch die gewünschte Verkehrsverlagerung bei Genehmigungen berücksichtigen müssen.

Um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, muss auch die öffentliche Infrastruktur in den Behörden modernisiert und mehr Fachpersonal aufgebaut werden. Dazu gehört die Digitalisierung von Antragsprozessen und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Aus Sicht der Binnenhäfen bieten die Zulassung des vorzeitigen Betriebsbeginns und die Ausweitung der Fiktionswirkung hinsichtlich der Zustimmung der Fachbehörden (§ 10 Abs. 5 i. V. m § 11 Satz 3 BImSchV oder gesonderte Regelung) Potenzial zur Beschleunigung von Verfahren.

Ebenso regen die Binnenhäfen einen verstärkten Dialog zwischen den Behörden sowie einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den Behörden, der Hafenwirtschaft und den weiteren relevanten Stakeholdern an. Dieser Dialog sollte regelmäßig regional durch die Länder selbst sowie national durch den Bund organisiert werden.

Änderungsvorschläge

1. Vom Bund koordiniertes gemeinsames Handeln von Bund und Ländern zum Abbau bürokratischer und regulativer Hürden für Binnenhäfen.
2. Durchführung einer rechtsgebietsübergreifenden Bestandsprüfung aller hafenrelevanten Normen im Rahmen der Nationalen Hafenstrategie bis Mitte 2024.
3. Vorbereitung und Verabschiedung eines „Verkehrsknotengesetzes“, das die notwendigen Rechtsbegriffe klar definiert sowie Änderungs-/Ausnahmeverweise zu spezifischen Gesetzen und Verordnungen formuliert bis Ende der 20. Legislaturperiode.
4. Verankerung der Verkehrsverlagerung als gesetzliches Ziel im Sinne des Klimaschutzes in den einschlägigen Fachgesetzen und Verordnungen.
5. Hebung der Potenziale der Digitalisierung durch Einführung digitaler Antragsprozesse und Instrumente zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Genehmigungsbehörden.
6. Bedarfsgerechte Personalausstattung in den Genehmigungsbehörden.
7. Die Zulassung des vorzeitigen Betriebsbeginns und die Ausweitung der Fiktionswirkung hinsichtlich der Zustimmung der Fachbehörden (§ 10 Abs. 5 i. V. m § 11 Satz 3 BImSchV oder gesonderte Regelung).
8. Regelmäßiger Dialog des Bundes, der Länder und der Genehmigungsbehörden mit der Binnenhafenwirtschaft zur Überprüfung der geltenden Standards.

2. Herausforderungen und Schwierigkeiten bei Lagerung und Umschlag

2.1. Umschlag von staubenden und wassergefährdenden Gütern

Problembeschreibung

Logistikketten passen sich sehr schnell an das ökonomische Umfeld an und erfordern von allen Logistikpartnern, insbesondere in Krisenzeiten, hohe Flexibilität. Binnenhäfen als Teil der Logistik bleibt daher oft nur wenige Tage Zeit, um Umschlaganfragen von Kunden zu beantworten und entsprechende Zusicherungen zu treffen. In den vergangenen Jahren ist die Verladung von Massengütern, wie staubenden Gütern, durch stetig wachsende Auflagen und teilweise monatelang dauernde, kostenintensive Genehmigungsverfahren erschwert worden. Gleichzeitig ist die Anzahl und die Komplexität der zu durchlaufenden Genehmigungsverfahren massiv gestiegen. Die Folgen sind Transportentscheidungen zuungunsten der ökologischen Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße. Vor allem der wasserseitige Umschlag nimmt überproportional ab.

Bestandsanlagen verfügen in der Regel über Altgenehmigungen, die den Betreibern eine hohe Flexibilität in Bezug auf den Betrieb gestatten. Für Neubauten von Anlagen oder technische Änderungen im Bestand sowie bei Änderung der umgeschlagenen Güter sind in der Regel Neu- oder Änderungsgenehmigungen notwendig. Diese sind häufig deutlich weniger weitreichend und mit deutlich höheren Auflagen behaftet als Altgenehmigungen. Dies führt in der Praxis zu einer Schlechterstellung von Hafenebetreibern, die in die ökologische und ökonomische Effizienz von Umschlaganlagen investieren, da trotz technischer Verbesserung bestimmte Güter nicht mehr umgeschlagen werden dürfen.

Darüber hinaus lässt sich eine mangelnde Einheitlichkeit bei der Begriffsklärung von Hafen- und Umschlagflächen feststellen, welche den Antragsprozess erheblich verkompliziert und einen enormen Einfluss auf die spätere Betriebstätigkeit hat.

„Staubende Güter“

In der Vergangenheit umfassten Genehmigungen nach Bundes-Immissionsschutzgesetz eine Vielzahl von Gütern, die unter dem Oberbegriff „staubende Güter“ zusammengefasst werden konnten. Nur „staubende Güter mit besonderen Inhaltsstoffen“ waren davon ausgenommen. Diese Regelung ermöglichte eine hohe Flexibilität beim Betrieb der Umschlaganlage sowie eine zügige Beantwortung von Kundenanfragen.

Vielfach sind die Genehmigungsbehörden von derartigen „Sammelgenehmigungen“ abgerückt. Grund hierfür ist, dass Genehmigungsbehörden dazu übergegangen sind, Umschlaganlagen regulatorisch mit Produktionsanlagen der Industrie gleichzusetzen. Diese Analogie ist nicht sachgerecht, da Produktionsanlagen in der Regel für bestimmte Güter ausgelegt sind, während Umschlaganlagen Universalanlagen darstellen. In der Praxis hat diese Gleichsetzung dazu geführt, dass Betreiber einer Anlage eine Genehmigung für jedes einzelne Umschlaggut beantragen müssen. Dabei ist jeweils die spezifische Umschlagmenge anzugeben. Diese Vorgehensweise stellt die Antragsteller jedoch vor erhebliche Probleme, da eine vollumfängliche und abschließende Nennung der möglichen Umschlaggüter, inklusive deren Menge, bei Antragstellung in der Regel nicht möglich ist. In der Folge sind aufwändige Nachgenehmigungen notwendig.

Beispiel 1: Ein Anlagebetreiber schlägt Erzeugnisse eines Düngemittelherstellers um. Ändert der Kunde z.B. aufgrund von Weiterentwicklung sein Produkt, ohne dass dadurch eine höhere Gefährdung entsteht, kann das veränderte Düngemittel, welches aber für den Umschlag weiterhin die identischen Anforderungen hat, bis zu einer Neugenehmigung der Umschlagfähigkeit nicht im Hafen verladen werden.

Wassergefährdende Stoffe

Die Zulässigkeit des Umschlags wassergefährdender Güter unterliegt sehr hohen und kapitalintensiven bau- und betriebstechnische Anforderungen, zum Beispiel der Bereitstellung von Entwässerungsanlagen mit Abscheidern und elektrischen Schiebern. Darüber hinaus werden besondere Anforderungen an Überschwenk- und Abstellflächen gestellt.

Für die Genehmigung einer Anlage müssen die umzuschlagenden Stoffe bezeichnet werden. Sollen Güter, die bis zur Antragstellung bzw. nach Erhalt der Anlagengenehmigung nicht bekannt waren, umgeschlagen werden, muss eine entsprechende Anlagengenehmigung neu beantragt werden. Dies führt zu einem hohen Aufwand, da die Genehmigungen sehr kleinteilig ausgelegt sind. Den Binnenhäfen fehlen dadurch Handlungsspielräume, die eine moderne Logistik verlangt.

Beispiel 2: Änderungen der Wassergefährdungsklassen (WGK) bzw. die (Neu-)Klassifizierung von wassergefährdenden Gütern führten zur Verlagerung von Transporten per Binnenschiff auf den LKW. So verlor der Hafen Dresden durch die Hochstufung von Flussspat in der WGK von einem Tag auf den anderen über 40.000 t wasserseitigen Umschlag. Die mit der Hochstufung verbundenen Auflagen, hätten eine Investition des Hafens in Höhe von 6 Mio. Euro für geschlossene Flächen und Hallen notwendig gemacht. Diese Investitionen hätten sich jedoch erst nach über 20 Jahren amortisiert und waren somit im Binnenhafen wirtschaftlich nicht abbildbar. Das für die chemische Industrie in der Region benötigte Produkt wird nun aus Antwerpen per LKW angeliefert.

Räumliche Begrenzung von Genehmigungen

Ein Problem für die Hafenwirtschaft stellt die fehlende Flexibilität bei der Nutzung von technisch identischen Hafenanlagen durch kleinräumige Genehmigungen dar.

Genehmigungen für den Umschlag von staubenden oder wassergefährdenden Gütern werden aktuell immer nur für kleinteilige Abschnitte in Häfen erteilt, obwohl hierfür bau- und betriebstechnisch identische Hafenumflächen in direkter Nähe vorhanden und geeignet wären. Kommt es beispielsweise aufgrund einer Baumaßnahme oder Havarie zu einer betrieblichen Anpassung, kann ein sonst genehmigungskonformer Umschlag nicht an einer anderen dafür geeigneten Kaianlage durchgeführt werden, obwohl der maximale Immissionswert sich durch die örtliche Verlagerung nicht verändert. Dies wäre erst nach einem neuen erfolgreichen Genehmigungsverfahren mit entsprechender Verfahrensdauer möglich.

Beispiel 3: Eine bau- und betriebstechnisch identische Kaianlage hat eine Gesamtlänge von 200 m. Für die ersten 100 m wird aufgrund einer Anfrage eines Anrainers ein Antrag für den Umschlag eines staubenden Gutes gestellt und genehmigt. Aufgrund einer Beschädigung der Kaimauer ist der Umschlag auf diesen 100 m der Kaianlage kurzfristig nicht mehr möglich. Bedingt durch die stark räumlich begrenzte Genehmigung des Umschlages auf die Teilfläche ist kein Transport mehr über die Wasserstraße zulässig. Dabei wäre ein Umschlag auf den hinteren 100 m der Kaianlage unter Einhaltung aller Erfordernisse problemlos möglich.

Änderungsvorschläge

9. Für eine einheitliche Verwaltungspraxis ist eine bundeseinheitliche Definition von Hafен- und Umschlagflächen notwendig. Entsprechend sollten Bund und Länder gemeinsam darauf hinarbeiten, zeitnah normenkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zu erlassen.
10. Die bundesweite (Wieder-)Einführung von „Sammelgenehmigungen“ für verschiedene staubende Güter im Rahmen von BImSchG-Genehmigungsverfahren.
11. Die Durchführung einer detaillierten Prüfung der aktuellen Einstufung von Gütern in den Wassergefährdungsklassen (WGK) mit dem Ziel, Voraussetzungen für deren Umschlag und Lagerung in den Binnenhäfen zu verbessern und die ökologische Verkehrsverlagerung zu fördern. Diese sollte zwingend im Dialog mit der Hafенwirtschaft erfolgen.
12. Um der schnelllebigen Logistikpraxis gerecht zu werden, sollten bestehenden Genehmigungen für den Güterumschlag auf technisch gleichartige Anlagen innerhalb eines Hafens kurzfristig ausgeweitet werden können, ohne dass hierzu ein neues vollständiges Antragsverfahren notwendig ist. Vorstellbar wäre, dass Hafенbetreiber – ähnlich wie bei einer Typengenehmigung – die Gleichartigkeit der Erweiterungsanlage durch Einreichung der technischen Dokumente nachweisen und von einer grundsätzlichen Zustimmung der Behörde ausgehen können, sollte binnen 7-Tagen kein negativer Bescheid dieser vorliegen.

2.2. Umnutzung von Hafенflächen

Problembeschreibung

Logistikflächen im urbanen Raum sind bedeutendes Kapital der Binnenhäfen und maßgeblich für deren Konzentrations- und Verlagerungswirkung. Hafенflächen sind in ihrer Verfügbarkeit sehr begrenzt und unterliegen hinsichtlich ihrer Nutzung einem ständigen Wandel. Auslöser hierfür können z. B. Veränderungen in der Güterstruktur oder auch Optimierungsbemühungen im Zuge von Neuansiedlungen sein.

Im Zuge solcher Maßnahmen können kurzzeitige bzw. vorübergehende Brachflächen entstehen. Bevor diese Flächen einer neuen Nutzung zugeführt werden, muss in der Regel die Fläche mehrmals begangen und bewertet werden, ob sich schützenswerte Flora und Fauna angesiedelt hat.

Für die Begehung der Fläche ist mindestens ein Zeitraum von Frühjahr bis Mitte August einzuplanen, da verschiedene relevante Arten ihre Brutzeiten zu unterschiedlichen Jahreszeiten haben.

Die vorher hafenauffin genutzte Fläche kann somit nicht unmittelbar wieder für eine Ansiedlung verwendet werden. Evtl. werden zudem Ausgleichsmaßnahmen notwendig oder sich zwischenzeitlich angesiedelte Arten müssen umgesiedelt werden.

Änderungsvorschläge

13. Brachgefallene, aber zukünftig wieder für hafengewirtschaftliche bzw. umschlagbezogene Zwecke vorgesehene Flächen nicht als Eingriffe i. S. v. § 14 BNatSchG bzw. Landesrecht (§ 30 Abs. 2 LNatSchG NRW oder gleichlautenden Vorschriften) gelten bzw. die Ausnahmeregelungen in § 14 Abs. 3 BNatSchG um die Hafengewirtschaft und deren Tätigkeiten ergänzt werden.

2.3. Einsatz mobiler Umschlagtechnik innerhalb des Hafengebiets

Problembeschreibung

Viele Binnenhäfen setzen bei der Ausgestaltung ihrer logistischen Konzepte inzwischen auf mobiles Umschlagequipment. Die Vorteile liegen in der Flexibilität mobiler Umschlagtechnik, ferner in Bezug auf Einsatzort und Wechsel der umgeschlagenen Güter und Ladeeinheiten. Obwohl es sich bei mobilen Umschlaggeräten um marktgängige Serientechnik handelt, zieht ihr Einsatz verschiedene Genehmigungsverfahren nach sich. Teilweise sind Genehmigungsverfahren bei verschiedenen Behörden erforderlich, die je nach Bundesland unterschiedlich gehandhabt werden.

Umweltrechtliche Genehmigungen

Beispiel 1: Für den Austausch eines schienengebundenen Krans durch einen mobilen, hydraulischen Umschlagbagger ist an manchen Standorten (z. B. in Bayern) sowohl ein BImSchG-Verfahren als auch ein wasserrechtliches Verfahren nach WHG durchzuführen. Für manche Vorhaben können sogar mehrere Genehmigungsverfahren notwendig sein. Es kommt daher zu mehreren Anträgen bei verschiedenen Fachstellen. Einige Bundesländer erteilen allerdings alle erforderlichen Genehmigungen im Rahmen des BImSchG-Verfahrens.

Straßenzulassung

Beispiel 2: Binnenhäfen sind keine räumlich abgeschlossenen Gebiete, sondern in der Regel durchzogen von öffentlichen Straßen und Wegen. Sie unterliegen somit dem allgemeinen Straßenverkehrsrecht. Mobile Umschlaggeräte müssen diese Wege kurzzeitig queren oder nutzen, verfügen in der Regel ab Werk aber über keine straßenverkehrsrechtliche Zulassung. Deshalb sind für ihren Einsatz unterschiedliche Genehmigungen nötig. Üblicherweise bedarf es einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO sowie einer Erlaubnis nach § 29 StVO der örtlichen Verkehrsbehörde. In einzelnen Bundesländern erfolgt dies in einem gebündelten Verfahren, in anderen sind auch hierfür verschiedene Stellen zuständig.

Änderungsbedarf bzw. -vorschlag

14. Die Bündelung von umweltrechtlichen Genehmigungen im Rahmen des BImSchG-Verfahrens muss der Regelfall werden und darf nicht wie bisher eine Kann-Bestimmung sein.
15. Freistellung von Hafenfahrzeugen und mobilen Umschlagmaschinen von der Genehmigungspflicht im Rahmen des Verkehrszulassungsrechts. Ebenso sollte eine Bagatellgrenze für den Einsatz auf öffentlichen Straßen in Häfen geprüft werden, bis zu der die Genehmigungspflicht entfällt.

2.4. Herausforderungen bei betrieblichen Auflagen

Zwischenabstellen von Gefahrgutcontainern im KV

Der Container als genormte Ladeinheit ist das zentrale Transportmittel des Kombinierten Verkehrs. Naturgemäß werden Container in den Terminals zwischen den Verkehrsträgern umgeschlagen. Kommt es zu mehrstündigen Wartezeiten beim Umschlag, etwa weil das Transportmittel erst bereitgestellt werden muss oder verspätet ist, muss die Ladeinheit zwischenzeitlich kurzzeitig abgestellt werden.

Container mit wassergefährdenden Gütern werden dabei auf dafür speziell ausgewiesenen Flächen zwischenabgestellt. Die zuständigen Behörden sehen diese Flächen – aus Sicht der Binnenhäfen nicht sachgerecht – als Lagerflächen an. Entsprechend stellen sie die gleichen und damit gesteigerten Anforderungen hinsichtlich der baulichen Aufwendungen, z. B. Löschwasserrückhaltung für den Brandschutz.

Auflagen für Betrieb und Technik der Praxis anpassen

Genehmigungen zum Betrieb von Anlagen werden oft unter verschiedensten Auflagen erteilt. In bestimmten Fällen scheinen diese jedoch bau- und betriebstechnisch nicht realisierbar zu sein.

Beispiel: Die Genehmigungsbehörde eines Hafens fordert für den wasserseitigen Umschlag eines Gutes in loser Schüttung den Einsatz eines „dichtschließenden Greifers“. Zudem soll der Zwischenraum zwischen Kaimauer und Schiff zum Schutz von herabrieselndem losem Schüttgut abgedeckt werden. Dichtschließende Greifer sind mangels technischer Machbarkeit am Markt jedoch nicht erhältlich. Die geforderte Abdeckung ist aufgrund technischer Gegebenheiten und Arbeitsschutzaspekten beim wasserseitigen Umschlag nicht praktikabel.

Aufgrund der seltenen Antragsstellung von hafenspezifischen Sachverhalten bei den kommunalen Genehmigungsbehörden fehlt es bei den Entscheidern an Erfahrungswerten. Manche Sacharbeiter bearbeiten nur einmal in ihrem beruflichen Werdegang bestimmte Sachverhalte im Kontext des WHG oder der AwSV.

Nötig ist weiter die Konzentration der Zuständigkeit für Genehmigungsverfahren in einer Hand je Bundesland, um Kompetenzaufbau und damit schnellere, qualitativ bessere und damit rechtssichere Entscheidungen zu fördern. Weiterhin kann ein Leitfaden mit Best-Practice-Beispielen dienlich sein.

Änderungsbedarf bzw. -vorschlag

16. Für KV-Terminals bedarf es gesonderter Vorgaben für die Zwischenabstellungen mit dafür verhältnismäßigen Regelungen, um den Umschlagvorgang und den Logistikprozess nicht weiter zu verkomplizieren.
17. Durchsetzung einheitlicher Genehmigungsstandards.
Bildung von Schwerpunktstellen für Genehmigungsverfahren in Binnenhäfen in den Ländern, um Zuständigkeiten klar zu bündeln und den Kompetenzaufbau und damit schnellere, qualitativ bessere und damit rechtssichere Entscheidungen zu fördern. Weiterhin kann ein Leitfaden mit Best-Practice-Beispielen dienlich sein.
18. Bildung von Schwerpunktstellen für Genehmigungsverfahren in Binnenhäfen in den Ländern.

3. Hafententwicklung

3.1. Retentionsflächen

Binnenhäfen, insbesondere solche an der Rheinschiene oder anderen Flüssen, mit ihrem unmittelbaren Wasserbezug befinden sich oft in Hochwassergebieten. Daher setzen die Länder auch Flächen innerhalb des Hafensbereichs als Überschwemmungsgebiete fest, die grundsätzlich in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten sind. Infolgedessen sind diese Flächen in ihrer Nutzung eingeschränkt und stehen für hafenwirtschaftliche Zwecke nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung. Angesichts der Flächenknappheit in vielen Häfen gehen durch die Nutzungskonkurrenz insbesondere Verlagerungspotenziale verloren. Dieser Umstand wird auch nicht durch die wenigen Ausnahmeregelungen abgeschwächt. Deren Voraussetzungen liegen oft nicht vor oder im Vollzug bei den Behörden zeigt sich ein sehr restriktives Verständnis. Nötig ist daher eine ausgewogene Balance zwischen den Aktivitäten in einem Binnenhafen und dem Hochwasserschutz.

Änderungsbedarf bzw. -vorschlag

19. Schaffung von Regelungen für Flächen innerhalb (öffentlicher) Häfen in §§ 78 und 78a WHG, die diese von den Festsetzungen als Überschwemmungsgebiete generell ausnehmen oder von Planungs- und Nutzungsverboten dispensieren.
20. Einführung einer Bagatellgrenze für den Retentionsraumausgleich von 50 m² bei Baumaßnahmen in Bereichen innerhalb des Hafengebiets, die bei Hochwasserereignis keine strömungstechnische Relevanz haben.

3.2. Bauvorhaben

Bauvorhaben in Binnenhäfen erfordern inzwischen komplexe Genehmigungsverfahren. Bisweilen kommt es dabei vor, dass für ein Bauvorhaben bei unterschiedlichen Stellen oder auf der Grundlage unterschiedlicher Verordnungen mehrfach Anträge gestellt werden müssen.

So kommt es z. B. im Rahmen von Baumaßnahmen, für die § 36 WHG (i. V. m. landesrechtlichen Vorschriften) einschlägig ist, vor, dass für dasselbe Vorhaben in Abhängigkeit des Standortes im Hafen unterschiedliche Anträge gestellt werden müssen. Hier lässt sich exemplarisch die Errichtung von Lichtmasten nennen, welche in Bayern oder in Rheinland-Pfalz, bedingt durch ihren Abstand zum Gewässer, entweder nach dem landesrechtlichen Wassergesetz oder der Bauordnung zu errichten sind.

Um Mehraufwand zu vermeiden, benötigen die Binnenhäfen daher einen einheitlichen Rechtsrahmen für Bauvorhaben auf ihrem Gebiet.

Änderungsbedarf bzw. -vorschlag

21. Harmonisierung der bau- und wasserrechtlichen Anforderungen für Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern und Konzentration in einem Zulassungsverfahren.

3.3. Heranrückende Wohnbebauung

Die meisten Binnenhäfen existieren bereits seit Jahrzehnten, manche sogar seit Jahrhunderten. Im Laufe dieser Zeit haben sich im und um das Hafengebiet Spannungsfelder gebildet. Häfen sind häufig auch faktische Industriebereiche bzw. Bereiche mit Gewerbe, in denen dort ansässige Betriebe hohe Emissionen (Staub, Lärm, Geruch etc.) verursachen. Daher werden diese regelmäßig als Sondergebiet Hafen nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) ausgewiesen.

Wohngebiete sind jedoch zunehmend an die Hafengrenze herangerückt. So treffen unterschiedliche Nutzungsinteressen mit verschiedenen Schutzkategorien aufeinander. Bei Genehmigungsverfahren für Neubauten oder Erweiterungen auf dem Hafengelände stehen dadurch heute aller Erfahrung nach Immissionsorte innerhalb des Hafengebiets (z. B. Wohnnutzung) in Konkurrenz zur Weiterentwicklung und Modernisierung des Hafens. Die Genehmigungsentscheidung wird überwiegend zugunsten der hafenfremden Nutzer getroffen.

Weil der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen auch und besonders zu Einschränkungen der auf dem Hafenbereich ansässigen emittierenden Betriebe führt, fürchten Hafenansiedler und Hafenbetreiber Beschränkungen der Entwicklung und Optimierung der Betriebe. Insbesondere haben nachträgliche Anordnungen der Behörden zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zur Folge, dass hohe Investitionskosten für umwelttechnische Minderungen auferlegt werden. So entstehende höhere Kosten. Berechtigte Sorge um weitere Entwicklungsmöglichkeiten führen zu Standortnachteilen und vermindern in der Folge die Attraktivität einer Verkehrsverlagerung.

Wir wollen, dass Hafengebiete und die direkte Umgebung wieder ein für die Logistik und für industrielle Tätigkeit geschützter Raum werden und eine heranrückende Wohnbebauung nur sehr zurückhaltend erfolgt. Damit kann zukünftigen Interessenkonflikten bereits im Vorfeld wirksam begegnet werden.

Änderungsbedarf bzw. -vorschlag

22. Entwicklung von Handlungsempfehlungen für Gemeinden, die eine sensible (Wohn-) Bebauung (WR, WA, Mischgebiete, urbane Gebiete) hafennah planen, die Vorschläge für einen Interessenausgleich gegenläufiger Belange enthalten und auf die Bedeutung hafenwirtschaftlicher Belange (Flächenerfordernisse bzw. Nutzungsnotwendigkeiten, Entwicklungsmöglichkeiten, Standortnachteile, Verlagerungspotenziale) akzentuiert hinweisen. Soweit rechtlich zulässig, sollten für die Hafenwirtschaft vorrangig zu berücksichtigende (Abwägungs-)Belange gesetzlich vorgegeben werden.
23. Prüfung der Schutzwirkung der Kategorisierung von Häfen als „landesbedeutsam“ im Rahmen der Landesentwicklungsplanung, wie sie z. B. in Rheinland-Pfalz praktiziert wird. Bei positivem Ergebnis sollte diese Praxis bundesweit einheitlich ausgerollt werden.