

Stellungnahme
zum
Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes
und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes
Hochwasserschutzgesetz II
(Entwurf vom 30.05.2016)

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat den Entwurf eines Hochwasserschutzgesetzes II vorgelegt, mit dem Ziel den Flüssen wieder mehr Raum zu geben und für den Bau von Hochwasserschutzanlagen die Möglichkeiten für beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren auszuschöpfen, ohne die Beteiligung der Öffentlichkeit zu beschneiden. Auch sollen entsprechende Gerichtsverfahren beschleunigt und Regelungen geschaffen werden, die Hochwasser eindämmen und Schäden vermindern.

Allgemeines zum Entwurf:

Die DWA begrüßt grundsätzlich die Pläne des BMUB, hält jedoch in einigen Punkten Änderungen des Entwurfs für nötig oder sinnvoll. Begrüßt wird insbesondere das Ziel, den Gewässern mehr Raum zu geben. Teilweise wird der Ansatz des BMUB, den Schwerpunkt von einem technisch orientierten Umgang mit (Extrem-) Hochwassern hin zu dem wichtigen Feld der Risiko- und damit Verhaltenssteuerung zu verlagern, bereits deutlich. Dies gilt für die zu begrüßende Einführung der „überschwemmungsgefährdeten Gebiete“ und der „Hochwasserentstehungsgebiete“. Andererseits gibt es z.B. immer noch zu viele Ausnahmen vom Bauverbot in Überschwemmungsgebieten, die in der Praxis bekanntlich zu häufig zur Regel werden. Deshalb sind in der Praxis viele der neuen Hochwasserschutzanlagen Deiche und Mauern, die dem Fernhalten von Wasser aus in unvorteilhafter Lage errichteten Siedlungen oder Gewerbegebieten dienen und damit den Raum für die Flüsse weiter einengen. Nachhaltiger wäre eine Entwicklung zu initiieren, die den Bestand an Risikoelementen (Schutzgüter) im Gefahrenbereich reduziert und damit das Risiko vermindert.

Auf Hochwasserkatastrophen mit einer Stärkung des technischen Hochwasserschutzes zu reagieren liegt nahe und es gibt Fälle, wo dies eine sinnvolle –möglicherweise die einzige- Alternative ist. Generell gilt es aber das Hochwasserrisiko zu vermindern, was nicht allein durch die technische Aufrüstung gegen die Naturgewalt Hochwasser erreicht werden kann. Hierzu werden vielfältige Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements benötigt und damit auch andere Aktivitäten wie z.B. die Hochwasservorsorge, die Bauvorsorge, die Flächenvorsorge oder die Verhaltensvorsorge als konkrete Alternativen oder ergänzend in Betracht gezogen werden müssen. Einen (absoluten) „Hochwasserschutz“ unter den Bedingungen des Klimawandels und einer zunehmend riskanten Besiedelung gibt es nicht. Daher sollte der Titel des Gesetzes der Öffentlichkeit diesen Schutz nicht versprechen. Die DWA schlägt vor, die Entwurfsformulierung z.B. in „Gesetz zur verbesserten und vereinfachten Vorsorge gegenüber der Naturgefahr Hochwasser“ oder „Gesetz zur Verminderung von Hochwasserrisiken“ umzubenennen. Zudem sollte kommuniziert werden, dass eine Risikoverminderung z.B. durch eine wirksamere Hochwasservorsorge insbesondere durch eine Änderung des menschlichen Verhaltens erreicht werden kann. Die DWA hat dazu in einem [Positionspapier „Hochwasser 2013“](#) weitere Hinweise gegeben. Ein

wichtiger Punkt dabei ist den Bürger für mehr Eigenvorsorge zu sensibilisieren (vgl. § 5 Abs. 2 WHG g.F.), indem vorhandene Gebäude und Neubauten so gestaltet werden, dass sie häufiger werdende Überschwemmungen schadarm tolerieren (z.B. Umnutzungen der Erdgeschosse o.ä.) und auch Umweltschäden vermieden werden (z.B. Sicherung von Heizöltanks). Ein weiterer wichtiger Punkt der das Gesetzgebungsverfahren zwar selbst nicht berührt, aber angesprochen werden muss, ist dass die zuständigen Behörden materiell und personell so ausgestattet sein müssen, dass sie die übertragenden Aufgaben erfüllen können.

Im Einzelnen:

Zu § 72 Hochwasser / Thema Starkregen

Auch Starkregen und Sturzfluten haben in der jüngeren Vergangenheit zu erheblichen Schäden geführt. Der Gesetzentwurf greift diese Thematik jedoch lediglich im BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 16.c) auf. Hier besteht in der Praxis jedoch eine große Rechtsunsicherheit, welche die Planung und Realisierung von Vorsorgemaßnahmen hemmen kann. Eine Definition für „Sturzflut“ und eine rechtliche Einordnung in das nach EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (2007/60/EG, EG-HWRM-RL) vorgesehene Hochwasserrisikomanagement bzw. in Abgrenzung zur Abwasserbeseitigung ist sinnvoll.

Zu § 78 Bauliche Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete

Das Bauen in Überschwemmungsgebieten muss nach Auffassung der DWA noch stärker eingeschränkt werden. Fehlentwicklungen und Fehlentscheidungen der Vergangenheit sollten korrigiert werden. Eine Neuorientierung im Umgang mit Hochwasser ist notwendig und muss im vorliegenden Entwurf noch stärker zum Ausdruck kommen.

Der Katalog von Ausnahmenvorschriften für die Ausweisung neuer Baugebiete (§ 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-9 WHG-E) sollte unmissverständlich zum Ausdruck bringen, dass die Voraussetzungen entsprechend der oft vertretenen Rechtsmeinung kumulativ vorliegen müssen. Nicht nachvollziehbar ist, warum z.B. zur Vermeidung von Streu- und Splittersiedlungen ein neues Baugebiet bereits dann ausnahmsweise zulässig sein sollte, wenn es an ein bestehendes Baugebiet angrenzt.

Die Klarstellung der drittschützenden Wirkung der Nr. 3-8 in § 78 Abs. 1 Satz 4 WHG-E wird begrüßt.

Es ist ein Fortschritt, dass der Entwurf das Bauverbot in Überschwemmungsgebieten im Abs. 3 Satz 1 vor der Zulassung im Einzelfall noch einmal klarstellt. Die Genehmigung von baulichen Anlagen oder deren Erweiterung in Einzelfällen nach § 78 Abs. 3 Satz 2 WHG-E ist an Bedingungen geknüpft, die nach derzeitiger Rechtsauslegung und Anwendung in der Praxis (zu) häufig erfüllt sind. In der Folge wurden und werden zahlreiche neue Gebäude in Gefahrenzonen errichtet. Zwar ist für diese seit 2010 eine hochwasserangepasste Ausführung vorgeschrieben, doch üblicherweise wird diese nur für ein hundert-jährliches Hochwasser bemessen. Bei im Zuge des Klimawandels zu erwartenden extremen Überschwemmungen werden die neuen Gebäude zusätzliche Schadensfälle sein und das Ausmaß der Schäden deutlich erhöhen. Vor diesem Hintergrund wird auch die Einführung der drittschützenden Wirkung der Voraussetzungen nach § 78 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1-3 WHG-E ausdrücklich begrüßt.

Zu § 78a Sonstige Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete

Gemäß § 78a Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs soll das Lagern von wassergefährdenden Stoffen in festgesetzten Überschwemmungsgebieten untersagt werden. Gem. § 50 Abs. 1 des Entwurfes einer Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV, s. BR-Drucksache 144/16) dürfen Anlagen „... in festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten im Sinne des § 76 des Wasserhaushaltsgesetzes oder nach landesrechtlichen Vorschriften nur errichtet und betrieben werden, wenn wassergefährdende Stoffe durch Hochwasser nicht abgeschwemmt oder freigesetzt werden und auch nicht auf eine andere Weise in ein Gewässer oder eine Abwasserbehandlungsanlage gelangen können.“ Dazu werden zurzeit in einer Arbeitsgruppe der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA) konkrete technische und organisatorische Maßnahmen zur Sicherstellung der Anforderung der AwSV erarbeitet, die zum Teil schon heute Anwendung finden. Aus diesem Grund erscheint das bedingungslose Verbot der Lagerung wassergefährdender Stoffe in festgesetzten Überschwemmungsgebieten nicht angemessen.

Das Verbot der Anpflanzung in § 78a Abs. 1 Nr. 5 sollte nicht auf Baum- und Strauchpflanzen beschränkt werden. Hinter „das Anlegen von Baum-, Strauchpflanzungen“ sollte „und anderen abflusshemmenden Anpflanzungen“ ergänzt werden.

Zu § 78b Überschwemmungsgefährdete Gebiete

Die DWA begrüßt die Aufnahme der „hochwassergeschützten“ aber überschwemmungsgefährdeten Gebiete. Dies ist ein wichtiger Schritt, die verbleibenden Schadenspotentiale trotz bzw. aufgrund von Hochwasserschutzanlagen nicht aus den Augen zu verlieren. Die Formulierung *„Überschwemmungsgefährdete Gebiete sind Gebiete, ... die überschwemmt werden, wenn Hochwasserschutzanlagen versagen, die vor einem Hochwasser schützen sollen, wie es statistisch einmal in 100 Jahren oder seltener zu erwarten ist“* kann jedoch aus folgenden Gründen nicht überzeugen:

Eine Hochwasserschutzanlage ist auf ein Hochwasserereignis bemessen, dass durch die Überschreitungswahrscheinlichkeit des Hochwasserscheitelabflusses (ausgedrückt als Jährlichkeit) statistisch charakterisiert wird. Bei einer sicherheitsorientierten Bemessung geht man davon aus dass ein Versagen erst erfolgt, wenn der Bemessungsabfluss, d.h. die Belastung überschritten wird. Nach der Formulierung des §78b WHG-E werden überschwemmungsgefährdete Gebiete erst ab Versagensfällen durch Hochwasserereignissen mit Jährlichkeiten ab 100 Jahren berücksichtigt. Insbesondere in ländlichen Gebieten und bei Einzelbebauungen wurden aber Bemessungsereignisse mit niedrigeren Jährlichkeiten gewählt. Auch in derartigen Fällen handelt es sich im Versagensfall um überschwemmungsgefährdete Gebiete. Zudem ist zu beachten, dass ein Versagen einer Hochwasserschutzanlage auch bei Ereignissen auftreten kann, deren Scheitelabfluss eine geringere Jährlichkeit als das Bemessungshochwasser aufweist. Es wird deshalb empfohlen, die Charakterisierung der überschwemmungsgefährdeten Gebiete wie folgt vorzunehmen: *„Überschwemmungsgefährdete Gebiete sind Gebiete, ... die überschwemmt werden, wenn Hochwasserschutzanlagen versagen, die vor einem Hochwasser schützen sollen“* und auf die fragliche statistische Charakterisierung dieser Versagens zu verzichten.

Gemäß § 78b Abs. 3 dürfen bauliche Anlagen, die zum Aufenthalt von Menschen bestimmt sind, nur hochwasserangepasst errichtet oder erweitert werden. Um diese Maßnahmen konkret planen zu können, ist die Kenntnis der möglichen Überflutungshöhe wesentlich.

Deshalb sollten in den gem. Abs. 2 zu erstellenden Karten auch die möglichen Überschwemmungshöhen angegeben werden. Andernfalls wäre eine vor allem in Tiefebenen sehr aufwändige Vermessung der zu berücksichtigenden möglichen Überschwemmungshöhe in jedem Einzelfall erforderlich.

Zu § 78c Heizölverbraucheranlagen

Umweltschäden durch Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungsgebieten müssen durch rechtliche Regeln besser verhindert werden. Die neue Vorschrift wird grundsätzlich begrüßt; sie trägt zu einer deutlichen Verringerung des Schadenspotentials in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten bei. Allerdings ist die Beschränkung des § 78c auf Heizölverbraucheranlagen nicht nachvollziehbar, da auch von anderen Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen bei einer Überschwemmung eine Gefährdung ausgehen kann. Deshalb werden sowohl in der in Abstimmung befindlichen AwSV (s. Stellungnahme zu § 78a Abs. 1) als auch im technischen Regelwerk der DWA bereits Anforderungen beschrieben, die den sicheren Betrieb von Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in Überschwemmungsgebieten ermöglichen. Eine Berücksichtigung der überschwemmungsgefährdeten Gebiete in diesem Regelwerk ist ohne weiteres möglich. § 78c sollte daher mit den Vorgaben der AwSV harmonisiert werden.

Zu § 78d Hochwasserentstehungsgebiete

Die Einführung von Hochwasserentstehungsgebieten in das Bundesrecht wird begrüßt. Hochwasserentstehungsgebiete sollten landesweit ermittelt und ausgewiesen werden (Sachsen bietet hier ein gutes Beispiel).

Neu: Betrieb und Unterhaltung von Stauanlagen

Der Gesetzentwurf zielt u.a. darauf ab, Regelungslücken zu schließen, um Schäden durch Hochwasser zu verhindern oder zu vermindern. Nach geltendem Recht ist grundsätzlich eine Gefahr durch Stauanlagen im konkreten Einzelfall durch amtliche Sachverständige nachzuweisen, um die Entstehung von Hochwasser in diesem Bereich zu verhindern. Dies führt zu aufwendigen und oft langwierigen Verfahren. Sinnvoll wäre daher die Ergänzung folgender Vorschrift:

*§ X Betrieb und Unterhaltung von Stauanlagen
Stauanlagen sind Anlagen, die ein Fließgewässer aufstauen, um Wasser, Geschiebe, Schlamm, Treibeis und Lawinenschnee zurückzuhalten, zu speichern oder der Absetzung von Schwebstoffen dienen. Stauanlagen und Hochwasserschutzanlagen sind so zu planen, zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten, dass die Anforderungen an die Anlagensicherheit und den Hochwasserschutz eingehalten werden. Im Übrigen müssen Stauanlagen nach den jeweils aktuell gültigen allgemein anerkannten Regeln der Technik geplant, errichtet, betrieben und unterhalten werden.*

Zu Artikel 2 Änderung BauGB

Thema Starkregen (ident. Zu § 72 WHG)

Auch Starkregen und Sturzfluten haben in der jüngeren Vergangenheit zu erheblichen Schäden geführt. Der Gesetzentwurf greift diese Thematik jedoch lediglich im BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 16.c) auf. Hier besteht in der Praxis jedoch eine große Rechtsunsicherheit, welche die Planung und Realisierung von Vorsorgemaßnahmen hemmen. Eine Definition für „Sturzflut“ und eine rechtliche Einordnung in das nach EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (2007/60/EG, EG-HWRM-RL) vorgesehene Hochwasserrisikomanagement bzw. in Abgrenzung zur Abwasserbeseitigung ist sinnvoll.

Hennef, den 11.07.2016

Kontaktadresse:

Bauass. Dipl.-Ing. Johannes Lohaus
Bundesgeschäftsführer der DWA

DWA

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.

Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef

Tel.: + 49 2242 872-110

Fax: + 49 2242 872-8250

E-Mail: lohaus@dwa.de

www.dwa.de