

## Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes

(Hochwasserschutzgesetz II)

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5350  
Fax: +49 30 2020-6350

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39  
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:  
**Oliver Hauner**  
**Sach- und Technische Versicherung,  
Schadenverhütung, Statistik**

E-Mail: [o.hauner@gdv.de](mailto:o.hauner@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)



## Zusammenfassung

Die deutsche Versicherungswirtschaft setzt sich seit vielen Jahren für eine umfassendere gesetzliche Verankerung des Hochwasserschutzes ein. Insofern ist der vorliegende Referentenentwurf ein wichtiger Schritt, um die Hochwasservulnerabilitäten in Deutschland nachhaltig zu senken.

Gleichwohl lässt der vorliegende Referentenentwurf Raum für Klarstellungen und Verbesserungen. Insbesondere enthält der Entwurf zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. „Ausgleichen nachteiliger Auswirkungen“) bzw. läuft mit Forderungen ins Leere, wenn es an nachgelagerten respektive ergänzenden Vorschriften zur Konkretisierung fehlt. Dies trifft u. a. auf den Begriff des „hochwasserangepassten“ Bauens zu. Ferner sollte vor dem Hintergrund der Starkregenereignisse der vergangenen Wochen das Schutzziel des Gesetzes (Ausuferung vs. Starkregen) klarer definiert werden. Wir schlagen daher vor, den Referentenentwurf um Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr Starkregen zu erweitern, die über die §78d WHG-E Hochwasserentstehungsgebiete hinausgehen

Darüber hinaus sollte mit dem Gesetz die Position der zuständigen Wasserbehörden gestärkt werden, indem diese immer dann gutachterlich Stellung nehmen sollten, wenn ausnahmsweise ein Baugebiet in festgesetzten Überschwemmungsgebiet ausgewiesen werden soll.

Inhaltlich sinnvoll – in der konkreten Ausführung jedoch kritisch – wird die in §78c Abs. 2 WHG-E formulierte Nachrüstpflicht bei Ölheizungsanlagen gesehen. Zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Eingriffs in das Eigentum sollten die Schutzgüter klar genannt und die Vorschrift um eine geeignete Übergangsregelung ergänzt werden.

Darüber hinaus vergibt der Gesetzentwurf die Chance, unterschiedliche Schutzziele zu gewichten und Schutzzielekonflikte – z.B. mit dem Denkmalschutz oder der Wärmedämmung – auflösen, damit die Anwendung des künftigen Gesetzes in der Praxis erleichtert wird.

Schließlich sollte eine neue Vorschrift aufgenommen werden, die einen Auszug aus den örtlichen Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu einem integralen Bestandteil der Baugenehmigung macht – unabhängig davon, welchem Hochwasserrisiko das Bauvorhaben konkret unterliegt.

## 1. Einleitung

Versicherungsschutz für Schäden durch Naturgefahren kann Prävention nicht ersetzen. Insofern begrüßt der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft ausdrücklich den Referentenentwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz II), werden darin doch Kernforderungen der Versicherungswirtschaft zum präventiven Verhalten aktiv aufgegriffen. Hierzu gehören beispielsweise Beschränkungen, Auflagen und Verbote für Baumaßnahmen in Flutgebieten sowie die Untersagung neuer Baugebiete, wenn die Flächen nachweislich hochwassergefährdet sind. Auch das Verbot, Grünland in Ackerland umzuwandeln, schätzt die Versicherungswirtschaft als wichtiges Instrument des Hochwasserschutzes ein.

Gleichwohl lässt der vorliegende Referentenentwurf Raum für Klarstellungen und Verbesserungen. Insbesondere enthält der Entwurf zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. das Ausgleichen nachteiliger Auswirkungen in §78 Abs. 2 WHG-E) bzw. läuft mit Forderungen ins Leere, wenn es an nachgelagerten respektive ergänzenden Vorschriften zur Konkretisierung fehlt. Dies trifft u. a. auf den Begriff des „hochwasserangepassten“ Bauens zu.

## 2. Hinweise zum Referentenentwurf vom 30.05.2016

### 1. §78 WHG-E Bauliche Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete

Soweit die in §78 Abs. 1 WHG-E in **Ziffer 1 bis 9 aufgeführten Voraussetzungen für eine Ausnahmeregelung** kumulativ vorliegen, kann von einer wirksamen Sicherung der festgesetzten Überschwemmungsgebiete ausgegangen werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass der vorliegende Referentenentwurf noch nicht die Ressortabstimmung durchlaufen hat, spricht sich die deutsche Versicherungswirtschaft schon jetzt gegen eine mögliche Reduzierung der in Ziffer 1 bis 9 genannten Voraussetzung aus. Auch eine Umwandlung kumulativer in alternative Voraussetzungen wird von der Versicherungswirtschaft abgelehnt. Eine Reduzierung oder Umgestaltung der Voraussetzungen hätte zur Folge, dass das Schutzziel (hier: keine Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten) nicht mehr wirksam erreicht werden kann.

Der in §78 Abs. 3 WHG-E enthaltene Ausnahmetatbestand bzgl. der Errichtung bzw. Erweiterung von Bauten bedarf darüber hinaus einer Konkretisierung.

Zum einen ist der Ziffer 4 verwendete Begriff „**hochwasserangepasst**“ (hier: hochwasserangepasstes Bauen) nicht definiert. Es wird daher in der Praxis zu Schwierigkeiten in der Umsetzung bzw. zu Auseinandersetzungen über die Frage kommen, was unter Kosten/Nutzen-Gesichtspunkten als „hochwasserangepasste Baumaßnahme“ zu bezeichnen ist. Hierfür wäre es daher zunächst hilfreich, schon im Gesetzestext die Anforderung an das hochwasserangepasste Bauen mit Schutzziele zu hinterlegen (Beispiel: eine Gefährdung von Leben, Gesundheit, erheblichen Sachschaden ist nicht zu befürchten). Darüber hinaus sind eine beispielhafte Erläuterungen bzw. ein Querverweis auf die Regel der Technik, z. B. DWA Merkblatt M553 („Hochwasserangepasstes Planen und Bauen“), angezeigt, um Bauherrn und Behörden einen Maßstab für Entscheidungen an die Hand zu geben.

Des Weiteren bleibt in §78 Abs. 3 WHG-E unklar, wie „**nachteilige Auswirkungen**“ durch „**Nebenbestimmungen ausgeglichen**“ werden können. Hier fehlt zunächst der Bezug des Begriffes „Nebenbestimmungen“. Dieser kann sich auf das konkrete Genehmigungsverfahren des Bauherrn oder auf sonstige Nebenbestimmung (z. B. zum Bebauungsplan) beziehen. Der Bezug sollte daher sprachlich klargestellt werden.

Ferner wird nicht erläutert, welche Form von Nebenbestimmungen geeignet sind, nachteilige Auswirkungen auf den Hochwasserschutz zu verhindern. Systematisch kann es sich dabei nicht um Maßnahmen des „hochwasserangepassten Bauens“ aus Ziffer 4 handeln. Auch hier ist eine Klarstellung im Sinne der o.g. Ausführungen zum „hochwasserangepassten Bauen“ erforderlich, wenn die Vorschrift praktische Anwendung erfahren soll.

Ferber sollte aus Sicht der Versicherungswirtschaft ergänzend eingefügt werden, **dass die für die Berechnung der Überschwemmungsgebiete verantwortliche Behörde gutachterlich Stellung nehmen muss**, wenn ausnahmsweise ein Baugebiet in festgesetzten Überschwemmungsgebieten ausgewiesen wird. Die Inhalte dieses Gutachtens sollten integraler Bestandteil des Bebauungsplanes werden. Ein solcher Schritt dient zum einen der Transparenz über bekannte Gefahren. Des Weiteren hilft er Planern, Investoren und Bauherrn bei einem fundierten Risikomanagement.

**Die Ergänzung durch eine gutachterliche Stellungnahme sollte auch in die anderen Ausnahmetatbestände des vorliegenden Gesetzentwurfes aufgenommen werden.**

## **2. §78b WHG-E Überschwemmungsgefährdete Gebiete**

Die Wiedereinführung der „Überschwemmungsgefährdeten Gebiete“ in den Kanon der Schutzflächen wird von der Versicherungswirtschaft ausdrücklich unterstützt. Dennoch steht auch hier zu befürchten, dass es in der Praxis Schwierigkeiten geben wird, wenn in §78b Abs. 3 WHG-E der Begriff des „**hochwasserangepassten Baues**“ nicht erläutert wird. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen in Ziffer 1 dieser Stellungnahme.

## **3. §78c WHG-E Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungsgebieten sowie überschwemmungsgefährdeten Gebieten**

Die Schadenereignisse der vergangenen Jahre haben nachdrücklich aufgezeigt, dass die Freisetzung umweltgefährdender Stoffe – insb. Heizöl – maßgeblich zur Erhöhung des Schadenausmaßes beigetragen haben. Insbesondere gibt es bei einer lang anhaltenden Kontaminierung von wärmegeprägten Bauwerken durch Heizöl nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Sanierung. Die deutsche Versicherungswirtschaft stimmt daher der Einschätzung des Referentenentwurfes zu, dass es eines grundsätzlichen Verbotes von Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungsgebieten sowie überschwemmungsgefährdeten Gebieten bedarf.

**Es steht jedoch zu befürchten, dass die in §78c Abs. 2 WHG-E formulierte Nachrüstpflicht als unverhältnismäßiger Eingriff in das Eigentum gewertet werden wird.**

So ist es nach den Erfahrungen der Versicherungswirtschaft physikalisch nahezu unmöglich, ältere Öltanktypen hochwassersicher nachzurüsten. Grund: Selten sind Öltanks (nahezu) vollständig gefüllt. Regelmäßig befindet sich eine nicht unerhebliche Menge Luft in den Tanks. Bei einer Überflutung sorgen die im Tank eingeschlossene Luft und das im Vergleich zu Wasser leichtere Heizöl für einen großen Auftrieb. Die Tanks schwimmen demzufolge sehr stark auf und bersten, wenn sie mit der Kraft des Auftriebes an die Decke des Lagerraumes gedrückt werden. Auch zusätzliche Verankerungen können das Problem nicht lösen, da gerade ältere Tanks die zusätzlichen Druckbelastungen nicht aufnehmen können, ohne beschädigt zu werden.

Die Nachrüstung wird daher in der Praxis bedeuten, dass Gebäudeeigentümer die alten Tanks entleeren und entsorgen sowie neue, hochwassersichere Tanks erwerben und einbauen müssen. Schon bei einem Wohngebäude mit einem 3.000 Liter Heizöltank wird dies Kosten von mehreren tausend Euro verursachen.

Ein solcher Eingriff in das Eigentum ließe sich daher nur rechtfertigen, wenn die Schutzgüter hoch sind und der Eigentümer die finanzielle Belastung auch tragen kann. **Die Schutzgüter sollten daher in §78c WHG-E genannt werden. Zudem sollte die Vorschrift um eine geeignete Übergangsregelung ergänzt werden** (beispielsweise einer Frist von 5 Jahren), in der die Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Hier sei auf die Übergangsfristen verwiesen, die die Bundesländer bei der Nachrüstung von Wohnungen mit Rauchwarnmeldern in die jeweiligen Gesetze aufgenommen haben. So könnte die finanzielle Belastung über die Zeit auf ein verhältnismäßiges Maß reduziert und ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Eigentum angewendet werden.

#### 4. §78d WHG-E Hochwasserentstehungsgebiete

Vor dem Hintergrund der Starkregenereignisse der vergangenen Jahre und den damit einhergehenden Flussausuferungen ist die Aufnahme von Hochwasserentstehungsgebieten durch den Referentenentwurf sehr zu begrüßen.

Gleichwohl bleibt offen, was ein „**Hochwasserentstehungsgebiet**“ ist. Die Begründung führt aus, dass es sich um Gebiete handeln muss, in denen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Starkniederschlägen besteht. Hier bedarf es im Gesetz oder durch nachgelagerte Rechtsverordnung einer zukunftsicheren Festlegung, auf welcher Basis eine solche Feststellung getroffen wird.

Ein wesentlicher Faktor für Schäden in Hochwasserentstehungsgebieten ist die **Verdolung**, d.h. die Durchführung kleiner Wasserläufe oder Wege durch Dämme unter Eisenbahnstrecken oder Straßen. Die Genehmigung von Vorhaben gemäß §78 d Ziffer 3 WHG-E sollte daher in der Ziffer 4 **auch von Auswirkungen auf den örtlichen Wasserabfluss abhängig gemacht werden**. Gleiches gilt für die Ziffer 5, wenn Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen werden.

Hinweis: Die Starkregenforschung befindet sich durch die Einbeziehung der Radarklimatologie derzeit in einem Umbruch. Es ist zu erwarten, dass in absehbarer Zeit klassische Betrachtungsweisen aus Stationsmessdaten (KOSTRA-Atlas des DWD) und Erkenntnisse aus der Radarklimatologie zu einem neuen Bild zusammengefügt werden.

#### 4. Konkretisierung des Schutzziels des Gesetzes

Legt man die Definition eines „Hochwassers“ streng aus, deckt der vorliegende Referentenentwurf nicht die möglichen Gefährdungen durch die Überflutung infolge eines Starkregenereignisses bzw. durch Sturzfluten ab. Der Referentenentwurf sollte daher klarstellen, auf welche Naturgefahr(en) er sich konkret bezieht.

Vor dem Hintergrund der Schadenereignisse durch Starkregen regt die deutsche Versicherungswirtschaft allerdings dringend an, den **Referentenentwurf um Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr Starkregen zu erweitern**, die über die §78d WHG-E Hochwasserentstehungsgebiete hinausgehen. So zeigen die Schadenbilder der Versicherungswirtschaft, dass bei Starkregenereignissen gerade in der unmittelbaren Umgebung kleiner Fließgewässer große Schäden entstehen – bis hin zur Unterspülung angrenzender Bauten. Diesen Erkenntnissen sollte durch einen gesonderten Paragraphen im WHG Rechnung getragen werden. Dies würde auch dem Fortschrittsberichtes zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel Rechnung tragen, der wiederholt auf die Gefährdung durch Starkregen hinweist.

#### 5. Umgang mit Schutzzielkonflikten

Beim Schutz vor Überflutung bestehen in der Praxis Schutzzielkonflikte, etwa wenn wegen des **Denkmalschutzes** wasserbeständige Baustoffe nicht verwendet werden können. Auch können Schutzzielkonflikte mit dem Klimaschutz auftreten, da verwendete Materialien zur **Wärmedämmung** im Hochwasserfall erhebliche Schäden erleiden können.

Hierfür wäre es hilfreich, wenn der Gesetzentwurf eine Orientierungshilfe bieten könnte, wie die unterschiedlichen Schutzziele zu gewichten sind und wie die Schutzzielekonflikte ggf. aufgelöst werden könnten.

#### 6. Gefahrenkarten als integraler Bestandteil der Baugenehmigung

Immer wieder geben sich Planer und Bauherrn unwissend, wenn sie nach der lokalen Gefährdung durch Hochwasser gefragt werden. In den Referentenentwurf sollte daher eine neue Vorschrift aufgenommen werden, die einen **Auszug aus den örtlichen Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu einem integralen Bestandteil der Baugenehmigung macht** – unabhängig davon, welchem Hochwasserrisiko das Bauvorhaben konkret unterliegt. Dies schafft nicht nur Transparenz, sondern stärkt die Möglichkeiten von Planern, Investoren und Bauherrn für ein fundiertes Risikomanagement.

## **7. Wechselwirkungen zwischen einzelnen Flächen**

Die Ausweisung eines Baugebietes in einem Bereich, der nicht als Hochwasserrisikogebiet gilt, kann dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Risikoeinschätzung angrenzender Flächen haben – etwa durch Flächenversiegelung und Einleitung von zusätzlichem Oberflächenwasser in die Fließgewässer. Über die Fließgewässer werden die zusätzlichen Wassermengen in die angrenzenden Flächen transportiert. Diese Flächen müssen dann den Abfluss größerer Wassermengen bewältigen. Hierdurch kann sich die ursprünglich einmal getroffene Risikoeinstufung dieser Flächen grundlegend ändern. Der Gesetzgeber sollte daher im vorliegenden Entwurf mit einer eigenen Vorschrift sicherstellen, dass bei der Flächenplanung ein hinreichendes Auswirkungsmanagement mit Blick auf benachbarte Flächen vorgesehen wird.

Berlin, den 8. Juli 2016