

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (BMUB, NKR-Nummer 3773)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

<p>Bürgerinnen und Bürger</p> <p>Jährlicher Zeitaufwand: rund 2.583 Stunden</p> <p>Aufwand im Einzelfall: rund 25 Minuten</p> <p>Einmalige Sachkosten: rund 1,1 Mrd. Euro innerhalb von 15 Jahren</p> <p>Kosten im Einzelfall: rund 3.000 Euro</p>	
<p>Wirtschaft</p> <p>Einmaliger Erfüllungsaufwand: rund 21,8 Mio. Euro innerhalb von 15 Jahren</p> <p>Davon Kosten im Einzelfall: rund 3.000 Euro</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand im Einzelfall: rund 14 Euro</p>	
<p>Verwaltung Länder</p> <p>Einmaliger Erfüllungsaufwand: rund 2,7 Mio. Euro</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand: 15 Jahre nach Inkrafttreten kann jährlicher Aufwand für die Überwachung der Umrüstungspflicht hochwassersicherer Heizölverbraucheranlagen beziehungsweise des Verbots anfallen. Im Einzelfall dürfte zumindest 1 Stunde (37,60 Euro) anfallen.</p>	
<p>Weitere Kosten</p>	<p>Die Vorgabe, dass in Überschwemmungs- und Risikogebieten nur hochwassersicher gebaut werden dürfe, kann bei betroffenen Bürgern und Unternehmen zu weiteren Kosten führen.</p> <p>Sollten die Länder für den zukünftigen Vollzug des Verbots von Heizölverbraucheranlagen oder der Umrüstung hochwassersicherer Heizölverbraucheranlagen im Wege eigener Regelungen einen Sachverständigennachweis verlangen, dürften für betroffene Bürger oder Unternehmen weitere Kosten anfallen.</p>

<p>‘One in one out’–Regel</p>	<p>Das Regelungsvorhaben begründet zwar grundsätzlich einen Anwendungsfall der ‚One in one out‘-Regel, das „IN“ dürfte jedoch geringfügig sein.</p> <p>Die ‚One in one out‘-Bilanz des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) verfügt über ein hinreichend großes „Out“ für eine Kompensation.</p>
<p>Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</p> <p>Das Ressort geht davon aus, dass mit dem Regelungsvorhaben ein Nutzen in Form einer Schadensvermeidung von rund 8 Mrd. Euro im Fall eines Hochwassers (im Sinne eines HQ 100 und eines HQ extrem) erreicht werden kann.</p> <p>Der NKR sieht die Bemühungen des Ressorts, den Nutzen des Regelungsvorhabens zu quantifizieren, positiv. Bis zu einer gemeinsamen Sichtweise der Bundesregierung stellt sich die Darstellung des Nutzens in diesem Vorhaben als Pilotprojekt dar.</p>	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben sollen hauptsächlich Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) und des Weiteren Einzelregelungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), des Baurechts (BauGB) und der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ergänzt werden, um effektiveren Hochwasserschutz zu ermöglichen. Diese Regelungen zielen insbesondere auf Verfahrensbeschleunigungen, auf Maßnahmen zur besseren Vermeidung oder Eindämmung von Hochwasser sowie auf Vermeidung beziehungsweise Verminderung von Schäden aufgrund von Hochwasser.

Das Wasserhaushaltsgesetz unterscheidet bisher Überschwemmungsgebiete mit einer mittleren Wahrscheinlichkeit, das heißt einem Wiederkehrintervall von mindestens 100 Jahren (HQ 100) sowie Risikogebiete mit einer niedrigeren Wahrscheinlichkeit oder bei Extremereignissen (HQ extrem).

Im Wesentlichen werden folgende Änderungen vorgenommen:

- in den von den Bundesländern festgesetzten Überschwemmungsgebieten kann durch die Gemeinden im Außenbereich in der Regel kein Baugebiet mehr ausgewiesen werden,
- Maßnahmen, die in diesen Gebieten dem Hochwasserschutz zuwiderlaufen könnten beziehungsweise Schäden im Hochwasserfall erhöhen würden, werden grundsätzlich verboten, beispielsweise die Umwandlung von Grünland in Ackerfläche oder die Änderung des Oberflächenniveaus,
- in festgesetzten Überschwemmungsgebieten sowie in Risikogebieten ist die Errichtung neuer Heizölverbraucheranlagen für Bürger und Unternehmen verboten, soweit weniger wassergefährdende Energieträger verfügbar sind,
- die in diesen Gebieten bestehenden Heizölverbraucheranlagen sind innerhalb von 15 Jahren hochwassersicher nachzurüsten,

- es wird eine neue Kategorie der Hochwasserentstehungsgebiete eingeführt: dies sind Gebiete, die bei Starkregen oder Schneeschmelze in kurzer Zeit zu Hochwasser führen können. Die Festsetzung erfolgt durch die Länder mittels Rechtsverordnung. In Folge sind bestimmte Vorhaben in diesen Gebieten genehmigungspflichtig, beispielsweise der Bau neuer Straßen oder großflächige Versiegelungen.
- für Grundstücke in Überschwemmungsgebieten wird den Ländern ein Vorkaufsrecht eingeräumt,
- der Rechtsweg für Planfeststellungsverfahren für Maßnahmen des öffentlichen Hochwasserschutzes wird durch Änderung der VwGO auf zwei Stufen (Oberverwaltungsgericht und Bundesgerichtshof) beschränkt.

II.1. Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar in den Ausführungen zum Gesetzentwurf dargestellt.

II.1.1. Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht ein jährlicher zeitlicher Aufwand von rund 2.583 Stunden, im Einzelfall von etwa 25 Minuten.

Dieser resultiert aus dem Vorkaufsrecht für die Länder an bestimmten Grundstücken in Überschwemmungsgebieten. Damit das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, werden mit dem Regelungsvorhaben betroffene Eigentümer verpflichtet, eine Mitteilung über das Vorkaufsrecht dem Vorkaufsberechtigten (Land) zukommen zu lassen.

Das Ressort schätzt, dass pro Jahr etwa 6.200 Mitteilungen an die Länder erfolgen werden und orientiert sich hierbei an der Praxis einer vergleichbaren Regelung des Bundesnaturschutzgesetzes.

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht zudem einmaliger Sachaufwand von rund 1,1 Mrd. Euro. Dieser Aufwand wird sich einmalig innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes realisieren.

Der Aufwand resultiert aus der Verpflichtung, bestehende Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungs- und Risikogebieten hochwassersicher nachzurüsten. Betroffen sind davon rund 161.000 Anlagen in Überschwemmungsgebieten und weitere rund 194.000 Anlagen in Risikogebieten. Mangels konkreter Daten hat das Ressort auf Basis einer Verbandsangabe die Gesamtzahl der Heizölverbraucheranlagen in Deutschland (5,6 Mio.) zur Fläche der Überschwemmungs- und Risikogebiete (etwa 4,9% und etwa 5,9%) ins Verhältnis gesetzt.

Im Einzelfall werden die Nachrüstkosten mit etwa 3.000 Euro angesetzt. Die Anhörungen hatten eine Kostenspanne von 2.000 bis 5.000 Euro im Einzelfall ergeben.

II.1.2. Wirtschaft

Die Nachrüstpflcht für bestehende Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungs- und Risikogebieten kann auch die Wirtschaft betreffen. Auch hier werden Nachrüstkosten von 3.000 Euro im Einzelfall angesetzt. Betroffen sind nach Angaben des Ressorts etwa 2% der insgesamt nachzurüstenden Anlagen, mithin etwa 3.300 Anlagen in Überschwemmungsgebieten und etwa 3.970 Anlagen in Risikogebieten. Insgesamt schätzt das Ressort Umstellungsaufwand von etwa 21,8 Mio. Euro.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts kann gleichermaßen die Wirtschaft betreffen, denn die Verpflichtung richtet sich generell an Grundstückseigentümer. Mangels Kenntnis, ob und wie häufig Grundstücke von Gewerbe- und Wirtschaftsbetrieben verkauft werden, wird nur der Einzelfallaufwand geschätzt. Hierbei orientiert sich das Ressort am Aufwand, der auch Bürger

treffen würde, das heißt 25 Minuten im Einzelfall. Bei einem durchschnittlichen Stundenlohn von 33,20 Euro würde daher ein geschätzter Aufwand im Einzelfall von rund 14 Euro anfallen.

II.1.3. Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)

Für die *Verwaltungen der Länder* entsteht ein *einmaliger Aufwand* durch die Festsetzung von Hochwasserentstehungsgebieten von etwa 2,7 Mio. Euro.

Die Festsetzung erfolgt durch eine Rechtsverordnung der Länder, für die das WHG eine Ermächtigungsgrundlage vorsieht. Das Ressort schätzt insgesamt 55 Gebiete basierend auf den Erfahrungen aus Sachsen, welches bereits 5 Hochwasserentstehungsgebiete ausgewiesen hat und voraussichtlich weitere ausweisen wird. Nach Angaben des Ressorts werden nur solche Bundesländer als grundsätzlich betroffen angesehen, bei denen Mittelgebirge oder alpine Gebiete gegeben sind. Nach Angaben des Ressorts wurde daher für jedes Bundesland eine Abschätzung getroffen, in welchem Umfang mit einem Hochwasserentstehungsgebiet zu rechnen ist.

Den Aufwand bezifferte Sachsen mit einem Personalaufwand von etwa 0,2 Stellen gD (GIS-Kartenerstellung), 0,2 Stellen hD (Hydrologe) und 0,2 Stellen hD (beispielsweise Jurist für Rechtsverordnungsverfahren) pro 100 bis 150 Quadratkilometer. Nach Angaben des Ressorts, welches diese Angaben übernommen hat, führt dies zu einem zeitlichen Einzelfallaufwand von etwa 320 Stunden (gD) beziehungsweise 640 Stunden (hD). Bei durchschnittlichen Personalkosten von 35,10 Euro pro Stunde und 58,10 Euro pro Stunde und resultieren daraus Personalkosten von rund 11.200 Euro (gD) und rund 37.000 (hD), im Einzelfall insgesamt etwa 48.000 Euro.

Für die Ausübung des Vorkaufsrechts entsteht nach Einschätzung des Ressorts kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Länder. Zwar schätzt das Ressort, dass pro Jahr etwa 6.200 Anfragen an die Länder erfolgen werden. Im Ergebnis werden etwa 390 Anfragen pro Bundesland pro Jahr, als zu mehr als eine Anfrage pro Tag pro Bundesland geschätzt. Nach Ansicht des Ressorts werden die Länder im Vorfeld einer Vorkaufsanfrage, beispielsweise bei der Ausweisung der Überschwemmungsgebiete, bereits die Feststellung treffen, welche Grundstücke sie für den Gewässer- beziehungsweise Hochwasserschutz benötigen. Demzufolge würde nicht die Anfrage als solche den Prüfaufwand auslösen. Die Nichtausübung des Vorkaufsrechts (Mitteilung) kann im Einzelfall geringfügigen Aufwand verursachen.

Jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht dem Grunde nach durch das Verbot von Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungs- und Risikogebieten sowie der Verpflichtung bei Bestandsanlagen zur hochwassersicheren Nachrüstung gemäß § 78c WHG. Diese Vorgaben sind 15 Jahre nach Inkrafttreten des Regelungsvorhabens zu vollziehen. Betroffen sind die unteren Wasserbehörden als Vollzugsbehörden, die Bürger und Wirtschaft als Betroffene überwachen müssen.

Der Aufwand kann seitens des Ressorts nicht abgeschätzt werden, weil unklar ist, welche Bundesländer bereits über entsprechende landesrechtliche Regelungen zur Überwachung von solchen Anlagen verfügen und daher wie viele der etwa Heizölverbraucheranlagen (Anzahl siehe unter Wirtschaft und Bürger) konkret von einer neuen Überwachungspflicht betroffen sind. Hintergrund ist, dass in einigen Ländern Regelungen in Wassergesetzen beziehungsweise den landesrechtlichen Anlagenverordnungen für wassergefährdende Stoffe existieren, die eine Überwachung von Heizölverbraucheranlagen bereits vorsehen. In diesen Fällen dürfte kein weiterer Erfüllungsaufwand für die Verwaltungen der Länder anfallen. Etwas anderes liegt aber vor, wenn noch keine landesrechtlichen Regelungen vorhanden sind.

Der geltende § 78 Absatz 5 Nummer 5 WHG sieht zumindest die Ermächtigung der Länder vor, Regelungen zum Hochwasserschutz für Heizölverbraucheranlagen vorzusehen.

Der Vollzug ist eine eigene Angelegenheit der Länder. Falls eine neue Überwachung eingeführt werden muss, sind mehrere Möglichkeiten denkbar: entweder als fernmündliche/elektronische oder postalische Nachfrage bei den betroffenen Bürgern oder Unternehmen. Dann wäre die Rückantwort nachzuhalten und auszuwerten. Alternativ oder kumulativ ist auch eine Vor-Ort-Begehung denkbar. Als Variante könnten die Länder auch den Nachweis eines Sachverständigen verlangen, der dann – zumindest einmalig – die Umrüstung oder den entsprechenden Neubau bestätigt. Problematisch ist allerdings, dass die Länder nicht über eine Übersicht verfügen, wer einer Umrüstungspflicht unterliegt beziehungsweise wer neu errichtet, aber unter das Verbot fällt.

Die Kosten lassen sich daher auch im Einzelfall schwer quantifizieren. Sie dürften zumindest eine Stunde im Einzelfall (Durchschnitt Kommunen laut Leitfaden: 37,60 Euro) betragen.

Im Übrigen schätzt das Ressort keinen weiteren jährlichen Erfüllungsaufwand. So sei sowohl die Konkretisierung des Hochwasserschutzes in § 78b keine neue Vorgabe für das Bauplanungsrecht. Denn die Berücksichtigung der Belange des Hochwasserschutzes sei bereits jetzt in § 1 Absatz 6 Nummer 12 BauGB vorgesehen.

Auch die Vorgabe, für welche Vorhaben in Hochwasserentstehungsgebieten eine Genehmigungspflicht vorzusehen sei, sei in den meisten Fällen eine Klarstellung. Der Bau neuer Straßen sei beispielsweise nach Bundesfernstraßengesetz (FStrG) planungspflichtig. Einzig die Vorgabe einer Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Grünland in Ackerland sei bundesrechtlich neu und auch noch nicht in allen Ländern landesrechtlich vorgesehen. Hier schätzt das Ressort keine Fälle und stützt sich auf eine Aussage des Freistaates Sachsen, wonach in den letzten 8 Jahren kein einziger entsprechender Genehmigungsantrag eingegangen sei.

II.2. Weitere Kosten

§ 78 Absatz 1 Nummer 2 WHG (neu) sieht vor, dass bauliche Anlagen in Risikogebieten nur hochwassersicher gebaut werden. Die Vorgabe richtet sich an die Bauplanungsbehörden, die die Umsetzung bei Bürgern oder Unternehmen im Rahmen des baurechtlichen Genehmigungsvorhabens beachten müssen. Für Bürger und Unternehmen kann dies mittelbar zu weiteren Kosten führen, wenn die hochwassersichere Bauweise (beispielsweise Weglassen eines Kellers) zu höheren Kosten als bisher führt.

II.3. Vorkaufsrecht

Im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung hatte vor allem der Deutsche Notarverein vorgeschlagen, kein Vorkaufsrecht in das WHG einzuführen. Dies begründete er vor allem mit Erfahrungen der Länder Sachsen und Baden-Württemberg und stellt das Verhältnis von Nutzen für die Allgemeinheit und dem Aufwand im Einzelfall in Frage. Insbesondere wies der Verband darauf hin, dass ein Vorkaufsrecht zu einer längeren Prüfungs- und Bearbeitungszeiten bei der Verwaltung führen könne mit der Folge und dass Ungewissheiten für den Eigentümer über die Vertragsdurchführung verlängert würden. Er zitiert zudem die Gründe für die Aufhebung des Vorkaufsrechts im Wassergesetz von Sachsen, wonach sich die Ziele nicht erreichen ließen, weil unter anderem Vorkaufsrechte nicht geeignet seien, das gesamte benötigte Gebiet zu erfassen.

Andere Bundesländer haben dagegen die Einführung des Vorkaufsrechts explizit begrüßt beziehungsweise eine Ausweitung der Regelungen gefordert, das Land Nordrhein-Westfalen wird auch eine Regelung zum Vorkaufsrecht in sein Wassergesetz einführen.

Aus Sicht des Ressorts habe ein Vorkaufsrecht den Vorteil, dass die für den Hochwasserschutz notwendige Flächenverfügbarkeit schneller bewirkt werden könne und dies weniger in das Privateigentum eingreife. Eine gleichfalls mögliche Enteignung sei sowohl in Bezug auf die personellen als auch zeitlichen Ressourcen vergleichsweise aufwändiger.

II.4. Nutzen/Vorteile

Für das Regelungsvorhaben wird seitens des Ressorts ein Nutzen/Vorteil darin gesehen, dass mit den Vorgaben Schäden am Eigentum durch auslaufendes Heizöl vermieden werden kann.

Nach Angaben des Ressorts sind bezogen auf die Fläche der Bundesrepublik Deutschland davon etwa 4,9% als Überschwemmungsgebiete und etwa 5,9% als Risikogebiete anzusehen.

Es werden Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerung und deren Verteilung auf Haushalte und Gebäude angesetzt (2,02 Personen je Haushalt und 2,20 Haushalte je Gebäude) und für die Überschwemmungsgebiete und Risikogebiete ins Verhältnis gesetzt. Dabei geht das Ressort im Ergebnis davon aus, dass in Überschwemmungsgebieten rund 1,6 Mio. Einwohner leben, davon ein Viertel in Gebäuden (367.000 Gebäude). Dazu kommen 6,1 Mio. Einwohner in Risikogebieten in rund 1,4 Mio. Gebäuden. Laut Ressort werden für die Nutzenbetrachtung nicht alle Gebäude im Risikogebiet angesetzt. Vielmehr geht das Ressort davon aus, dass sich Hochwasser ringförmig ausbreiten würde. Insoweit wird nur ein Anteil (erster Ring) der Risikogebiete in die Betrachtung einbezogen.

Im Gegensatz zur Fallzahl beim Erfüllungsaufwand geht das Ressort bei der Nutzenbetrachtung davon aus, dass alle Gebäude im betroffenen Gebiet mit Heizöl kontaminiert würden, so dass sich der Schaden nicht nur für Gebäude mit einer Heizölverbraucheranlage, sondern auch für alle umliegenden Gebäude realisieren würde.

Für die Erfassung vermiedener Schäden durch Hochwasser nutzt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit eine Studie der Uni Potsdam und des Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge e.V. („Das Hochwasser im Juni 2013“, online abrufbar). Dort wird ein Kostenrahmen für Schäden an Hausrat und Gebäuden, der durch Anpassung der Gebäudenutzung und -ausstattung (Verlagerung der Heizung in obere Stockwerke, Nutzung hochwasserangepasster Baustoffe etc.) vermieden werden kann, genannt: 4.000 Euro im Einzelfall für Hausrat, 6.500 bis 10.000 Euro im Einzelfall für Gebäudeschäden. Der Hausratschaden wird für den Nutzen im Gesetzentwurf nicht betrachtet, dieser ließe sich durch Hochlagern vermeiden. Die Studie stellt zudem dar, dass auslaufendes Heizöl einen 2 bis 3fach höheren Schaden als sonstige Gebäude- und Hausratschäden verursachen kann. Weil zuvor genannter Schadensrahmen auch andere Schadensursachen enthalten kann, setzt das Ressort 70% des unteren Rahmens (6.500 Euro) an: das heißt 4.550 Euro im Einzelfall.

Mit der zuvor genannten Fallzahl (367.000 beziehungsweise 1,3 Mio.) ins Verhältnis gesetzt, schätzt das Ressort eine Schadensvermeidung im Hochwasserfall (im Sinne von HQ 100, HQ extrem) von 1,67 Mrd. Euro in Überschwemmungsgebieten und 6,37 Mrd. Euro in Risikogebieten (gesamt etwa 8,04 Mrd. Euro).

Für die Wirtschaft wird ein Nutzen von etwa 33 Mio. Euro geschätzt. Zumindest ein Anteil davon dürfte bereits in den zuvor genannten rund 8 Mrd. Euro enthalten sein, denn bei der Abschätzung der Gebäudeanzahl ist eine trennscharfe Differenzierung nach Privat- und Wirtschaftsgebäuden nicht möglich.

Das Ressort geht für die Schätzung des Wirtschaftsanteils bei gleichem Schadenswert (4.550 Euro im Einzelfall) davon aus, dass 3.292 Anlagen (rund 15 Mio. Euro) in Überschwemmungsgebieten und 3.965 Anlagen (rund 18 Mio. Euro) in Risikogebieten im Fall eines Hochwassers betroffen wären.

Der NKR sieht die Bemühungen des Ressorts, den Nutzen des Regelungsvorhabens zu quantifizieren, positiv. Bis zu einer gemeinsamen Sichtweise der Bundesregierung stellt sich die Darstellung des Nutzens in diesem Vorhaben als Pilotprojekt dar.

III.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatter

Verzeichnis der Abkürzungen

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
NKR Nationaler Normenkontrollrat
NKRG Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
Mio. Millionen
Mrd. Milliarden
WHG Wasserhaushaltsgesetz
BNatSchG..... Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BauGB Baugesetzbuch
VwGO Verwaltungsgerichtsordnung
gD gehobener Dienst
hD höherer Dienst
GIS Geographische Informationssysteme
FStrG Bundesfernstraßengesetz