

August 2021

Diskussionspapier

Erste Überlegungen zu Konsequenzen aus der Flutkatastrophe

Schnelle Wiederaufbauhilfe für die Infrastruktur und Vorsorge für künftige Schadenslagen

(1) Doppelte Herausforderung aus akuter Lagebewältigung und langfristigen Entscheidungen

Die dramatischen Nachrichten und hohen Opferzahlen, das unermessliche Leid und die Zerstörung in den Überschwemmungsgebieten, insbesondere in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, haben eine beispiellose Welle der Solidarität und Hilfeleistung ausgelöst. Die **Soforthilfe** für die Betroffenen ist schnell angelaufen, auch aus der kommunalen Familie einschließlich der Sparkassen sowie aus der Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft.

Nach der Rettung und Bergung sowie der Betreuung der vom Hochwasser betroffenen Menschen müssen die Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen in den Katastrophengebieten nicht nur die wirtschaftlichen und sozialen Folgen bewältigen, sondern stehen zugleich vor enormen Schäden an Gebäuden, Verkehrswegen, Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen sowie Umweltbelastungen. Diese Schäden werden längerfristig Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung mit allen Leistungen der Daseinsvorsorge haben. Eine zentrale Herausforderung wird im weiteren Verlauf daher neben der akuten Schadensbewältigung der **Wiederaufbau der zerstörten Infrastrukturen** sein. Hierfür sind auch auf Bundesebene entsprechende Voraussetzungen zu schaffen. Die unterzeichnenden Verbände bieten an, hieran engagiert und konstruktiv mitzuarbeiten.

Neben der unmittelbaren Gefahrenabwehr und schnellstmöglichen Wiederherstellung grundlegender Versorgungsleistungen sind bereits jetzt **strategische Entscheidungen** für den Wiederaufbau zu treffen. Sie berühren nicht nur den Umfang und die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen, sondern auch die Standorteignung sowie die Art und Ausführung instandzusetzender und wieder zu errichtender Gebäude und Infrastrukturen unter Berücksichtigung der Klimafolgenanpassung.

Im weiteren Verlauf können noch Folgeschäden sowie bislang verborgen gebliebene Zerstörungen, aber ebenso erneut akute Gefahren und langfristige Umweltschäden auftreten, etwa aufgrund defekter Entsorgungsanlagen. Hierauf ist dann wiederum sehr zügig und im Notfallmodus zu reagieren. Deshalb erscheint es dringend notwendig, verfahrensbezogene und finanzielle **Hilfestellungen längerfristig** zu gewähren und von vornherein **Erfordernisse der Klimafolgenanpassung und des Hochwasserschutzes** bei den zu ergreifenden Maßnahmen zu berücksichtigen.

(2) Effiziente Rahmenbedingungen mit einem Wiederaufbaubeschleunigungsgesetz und Erleichterungen im Vergaberecht

Um den Wiederaufbau und -herstellung notwendiger Versorgungsleistungen zügig in Angriff nehmen zu können, bedarf es jenseits der durch die Länder vorgenommenen rechtlichen Erleichterungen weiterer Vorkehrungen im Bau- und Planungs- sowie im Vergaberecht. Diese könnten in einem **Wiederaufbaubeschleunigungsgesetz** des Bundes in Form eines Artikelgesetzes gebündelt werden. Korrespondierende notwendige Anpassungen im jeweiligen Landesrecht sind zu berücksichtigen. Maßstab und Begründung der Änderungen sollten die weitgehende Zerstörung der Infrastruktur und

die Notwendigkeit einer schnellen Wiederherstellung bilden, um das Leben und die Versorgung der Menschen in den betroffenen Regionen zu sichern.

Entsprechende Regelungen könnten zeitlich und räumlich begrenzt für den vorliegenden Fall (aber unter Einschluss der o. g. längerfristig möglichen Ereignisfolgen) oder als **generelle Möglichkeit für Katastrophenfälle** vorgesehen werden. Konkret beträfe das die folgenden Aspekte:

- Im Baugesetzbuch könnte eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden, die den Ländern die Möglichkeit einräumt, zu bestimmen, dass für von Katastrophen bzw. außergewöhnlichen Ereignissen betroffene Gebiete deutliche Erleichterungen bei Planungs- und Planänderungsverfahren gelten. Hier ist auch zu prüfen, ob es Abweichungen vom Planungsschadenrecht bei der Rücknahme von Planungsrecht geben kann.
- Die zuständigen Behörden vor Ort werden sich im Rahmen des Wiederaufbaus um schnellstmögliche Entscheidungen bemühen. Mit Blick auf die Neuerrichtung von Ersatzbauten und auch auf die Neuerrichtung von baulichen Anlagen der Infrastruktur (öffentliche Gebäude, Straßen- und Brückenbauwerke, Wasserver-/Abwasserentsorgung, Wärme und Energie sowie Telekommunikation) sollte nach den Landesbauordnungen im vereinfachten Genehmigungsverfahren entschieden werden, sofern nicht gänzlich von einem Genehmigungsverfahren abgesehen werden kann, weil die bisherige Genehmigungsgrundlage (Planfeststellungsbeschluss, Baugenehmigung) herangezogen werden kann. Falls die Wiederherstellung gegenüber dem vorherigen Status quo zu einem höheren technischen Standard des Gebäudes oder der Anlage führt, sollte dies für sich genommen keine neuerliche Genehmigungsbedürftigkeit auslösen. In den Straßengesetzen von Bund und Ländern sollte für diese Fälle bestimmt werden, dass nicht alle Stufen eines Planfeststellungsverfahrens durchlaufen werden müssen.
- Es ist sicherzustellen, dass die Kommunen in einem von einer Katastrophe bzw. außergewöhnlichen Ereignis betroffenen Gebiet unkompliziert vom Instrument der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (§ 136 BauGB) Gebrauch machen können. Hierzu ist es erforderlich, die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte öffentlicher Aufgabenträger (§ 139 BauGB), die Pflichten der Gemeinden in der Vorbereitung (§ 140 BauGB) sowie die Pflichten zur vorbereitenden Untersuchung (§ 141 BauGB) für einen angemessenen Zeitraum auszusetzen. Dies ist unerlässlich, um im Rahmen des Wiederaufbaus erforderliche städtebauliche Veränderungen kurzfristig abzusichern.
- Für Baumaßnahmen im Wasser- und Abwasserbereich, die mit dem Ziel des Seuchenschutzes unmittelbar nötig sind und keinerlei Aufschub dulden, muss die Genehmigungspflicht entfallen können, da die zu ersetzenden Anlagen bereits genehmigt waren. Dies ist nicht auf eine 1:1-Wiederherstellung zu beschränken, sondern muss eine Wiederherstellung im jetzt notwendigen, klimaresilienten Umfang und in entsprechender Ausführung ermöglichen.
- Ersatztrassen oder Ersatzbauten sollten nicht wie vollständig neue Vorhaben behandelt werden, sodass im Falle von Planfeststellungsverfahren auch nicht alle Verfahrensstufen erneut durchlaufen werden müssen. Im Hinblick auf erforderliche Beteiligungsverfahren, etwa im Rahmen der Pflichteinbindung von Trägern öffentlicher Belange, sind mit Blick auf dringend erforderliche Wiederaufbaumaßnahmen verkürzte Beteiligungs- und ggf. auch Fiktionsfristen vorzusehen.

- Es sollte ferner bestimmt werden, dass bei Neuerrichtung von Infrastruktur und bei Ersatzbauten die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG) nötigenfalls zeitlich und räumlich verlagert werden kann. Es ist zu prüfen, ob in Einzelfällen notwendige schnelle Maßnahmen zur Wiederherstellung der Infrastruktur zumindest temporär auch in Landschaftsschutzgebieten zu ermöglichen sind. Die Zulässigkeit derartiger Vorhaben in diesen Gebieten muss beschleunigt geprüft werden.
- Der Entfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage, wie sie aktuell „nur“ bei der Zulassung von Windkraftanlagen an Land (§ 63 BImSchG) vorgesehen ist, sollte auf alle Zulassungsverfahren übertragen werden, die im Zuge einer durch ein Bundesland festgestellten Katastrophenlage auf die Wiederherstellung der Infrastruktur gerichtet sind. Etwaige Klageverfahren werden zudem auf eine Instanz beschränkt. Mehrfach sowohl bei Planungsverfahren als auch im folgenden Gerichtsverfahren vorgebrachte Belange von Klägern müssen darüber hinaus durch materielle Präklusions- sowie Stichtagsregelungen vermieden werden. Es ist insoweit seitens der Bundesregierung auf eine Änderung der Rechtslage hinzuwirken.
- Zu einer zügigen Verfahrensabwicklung gehört auch eine Beschleunigung bei der Auslegung von Planungsunterlagen. Über die aktuell bis Ende 2022 befristete Möglichkeit im Planungssicherstellungsgesetz hinaus, muss daher eine rein digitale Verfahrensbeteiligung – auch hinsichtlich der Realisierung von Projekten zur Neuerrichtung von Infrastruktur – unbefristet ermöglicht werden.
- Unter Wahrung maßgeblicher Schutzgüter wie den Trink- und Grundwasserschutz sollen befristet auch unkonventionelle Techniken für den (Wieder-)Aufbau von Einrichtungen sowie für die Wieder- und Neuverlegung von Leitungssystemen eingesetzt werden dürfen, wie z. B. alternative Verlegungsmethoden, Drohnenüberflüge zur Sichtkontrolle.
- Mit Blick auf kurzfristig notwendige behördliche Entscheidungen müssen die zuständigen Stellen der Landes- und Kommunalverwaltungen auf ausreichend Personal zurückgreifen können, damit entsprechende Planungen und Genehmigungen schnell erfolgen.
- Bei der Planung und Koordinierung des Wiederaufbaus stellen die Kommunen ein abgestimmtes Vorgehen sicher. Ziel muss es sein, innerhalb der Verwaltungen für sämtliche Anliegen in Bezug auf den Wiederaufbau von Infrastruktur (z. B. Aufbruch-Genehmigungen, Standortverlagerungen, Grundstückserwerb) reibungslos und fachübergreifend zu handeln. Hierbei sind eine prioritäre Bearbeitung und Genehmigung von Infrastrukturmaßnahmen das Ziel.

In Punkto **Vergaberecht** sollte der Bund in Abstimmung mit der EU-Kommission bestimmen, dass zur Beschleunigung von Beschaffungsvorgängen für Bau-, Liefer- und Dienstleistungsvergaben in den Katastrophengebieten folgende Erleichterungen gelten:

- Für öffentliche Aufträge ab Erreichen der EU-Schwellenwerte ist vorzusehen, dass Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb grundsätzlich ohne nähere Einzelbegründung erfolgen können. Dies ist sachgerecht, da es sich bei Naturkatastrophen und deren Folgewirkungen um eine „Besondere Dringlichkeit“ i. S. des Vergaberechts handelt. Dabei sind Fristen bis zu 0 Tagen für die Angebotsabgabe der Bieter und auch die Aufforderung nur eines Unternehmens zulässig.

- Die Länder können für Beschaffungsvorgänge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Liefer- und Dienstleistungen: 214.000 €; Bauvergaben: 5.350.000 €) weitere Erleichterungen schaffen. So ist es erforderlich und ausdrücklich zu begrüßen, wenn auf Länderebene mit ausreichender Befristung vorgesehen wird, dass „flutbedingte“ Direktaufträge ohne Anwendung des Vergaberechts vergeben werden können
- Darüber hinaus erscheint es in Katastrophenfällen erforderlich, dass das Vergaberecht bei der dringend notwendigen Beschaffung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen überhaupt nicht zur Anwendung kommt. In derartigen Fällen wäre folglich „nur“ noch das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip durch den öffentlichen Auftraggeber zu beachten.
- Es ist sicherzustellen, dass eine geeignete Bündelung von Beschaffungsbedarfen und eine interkommunale Beratung bei der Feststellung des Beschaffungsbedarfs sowie bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen – ohne neuerliche Ausschreibungsverpflichtungen – ermöglicht wird.
- Von den genannten Regelungen sollten alle, dem öffentlichen und kommunalen Bereich zuzurechnenden Einrichtungen und Unternehmen umfasst sein, die zur Anwendung des öffentlichen Vergaberechts verpflichtet sind, auch wenn sie in privater Rechtsform geführt werden. Die betreffenden Erleichterungen sind grundsätzlich zu befristen. Allerdings sollten sie sich aufgrund des Schadensumfangs und der damit verbundenen längeren Dauer bis zur vollständigen Erhebung und Umsetzung von Wiederherstellungs- und Ersatzmaßnahmen auf die erfolgte Umsetzung und nicht auf ein fixes Enddatum beziehen.

(3) Klimafolgenanpassung und Hochwasserschutz mitdenken

Insbesondere bei langfristig wirksamen Entscheidungen zur Wiederherstellung von Siedlungsflächen und zerstörter Infrastruktur sind von vornherein klimabedingte Bedrohungsszenarien einzubeziehen. Dies erfordert eine **erweiterte Perspektive für Plan- und Genehmigungsverfahren** in den überflutungsgefährdeten Gebieten. So ist neben der hochwassersicheren Ausführung privater und öffentlicher Bauwerke zu prüfen, ob bestimmte Lagen nur noch unter deutlich erhöhten Schutz- und Vorsorgebedingungen oder aber gar nicht mehr zur Bebauung frei gegeben werden können. Für Letzteres muss den bisherigen Eigentümern und Nutzern adäquater Ersatz angeboten werden. Das heißt, dass jenseits der akuten Gefahrenabwehr und (Wieder-)Herstellung der Grundversorgung Wiederaufbaumaßnahmen immer unter dem Gesichtspunkt ihrer Nachhaltigkeit zu bewerten sind.

Dabei handelt es sich um **Einzelfallentscheidungen**, die **vor Ort** zu treffen sind und unterschiedlich ausfallen werden, weil zum Beispiel in manchen Hochwassergebieten aufgrund der geographischen Gegebenheiten die bebaubaren Flächen begrenzt sind, großräumige Schutzmaßnahmen nicht realisiert werden können und keine Ausweichflächen zur Verfügung stehen. Hier kommen dann zunächst Anpassungsmaßnahmen an Gebäuden in Betracht, etwa indem Heizungs- oder Elektrizitätsanlagen in obere Geschosse verlegt werden bzw. in unteren Geschossen die Möglichkeit der Überspülung eingeplant wird. Von einem Ersatz zerstörter Ölheizungen durch neue Ölheizungen ist möglichst abzusehen, was auch von Versicherungsunternehmen bei einer Schadensregulierung zu berücksichtigen ist.

Beim Wiederaufbau öffentlicher Gebäude ist die **energetische Sanierung** mitzudenken, da diese auf lange Sicht kostensparend wirkt. Dafür sind kurzfristig die Förderbedingungen für die energetische

Sanierung in den betroffenen Gebieten zu erleichtern. Ebenso wichtig sind aber gerade deshalb die o. g. Erleichterungen und Beschleunigungen in den erforderlichen Plan- und Genehmigungsverfahren. Nur so können trotz des notwendigen Nachhaltigkeitschecks für betroffene Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen zügig angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen wiederhergestellt werden.

(4) Finanzielle Aufbauhilfe für betroffene Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen

Die Verbände begrüßen, dass Bund und Länder umgehend Soforthilfe für die betroffenen Menschen bereitgestellt und gleichzeitig weitere Hilfen in Aussicht gestellt haben. Neben dem Soforthilfeprogramm, wie bei der Flutkatastrophe 2013 (Sondervermögen „Aufbauhilfe“ – AufbhG), einen **Wiederaufbaufonds** einzurichten, wird ausdrücklich unterstützt. Es braucht nun eine schnelle, flexible und unbürokratische Umsetzung:

- Bei Zweck und Anspruchsberechtigung ist Folgendes sicherzustellen: Die durch Aufbauhilfe geförderten Maßnahmen für geschädigte Privathaushalte, Unternehmen und Einrichtungen und für die Wiederherstellung der Infrastruktur von Bund, Ländern, Kommunen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften müssen **auch die technischen Anlagen und Einrichtungen der Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft** unabhängig von ihrer rechtlichen Organisationsform umfassen (soweit sie nicht durch Versicherungen oder andere Mittelgeber abgedeckt sind).
- Die aktuelle Flutkatastrophe ist Anlass genug, um in eine zeitgemäße klimafolgenangepasste Infrastruktur zu investieren. Die Förderung des Wiederaufbaus der Infrastruktur darf sich nicht auf die reine Wiederherstellung z. B. der zerstörten Wasserleitungen, Kläranlagen und Energieversorgungseinrichtungen reduzieren, sondern muss auch ggf. teurere und baulich aufwendigere, dafür aber **klimaresilientere und klimafreundlichere Lösungen** umfassen.
- Bei der Verteilung und Gewährung der Mittel sind neben den unterschiedlichen Schadensbelastungen die wirtschaftliche, **finanzielle und soziale Situation der Betroffenen** sowie das Vorhandensein von Versicherungen zu berücksichtigen. Gerade die für das tägliche Leben so zentralen und massiv betroffenen Infrastrukturleistungen der Daseinsvorsorge müssen für die Bürgerinnen und Bürger in den Katastrophengebieten auch nach einem Wiederaufbau dauerhaft bezahlbar bleiben.
- Der Verlust und der Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur bedeutet neben hohen Wertverlusten somit auch einen deutlich ansteigenden Investitionsbedarf, der von den Einwohnern nicht ohne Weiteres entgeltfinanziert getragen werden kann. Das trifft besonders auf die Gebiete zu, in denen die Entgeltfinanzierung bereits vor der Flut Bezahlbarkeitsgrenzen erreicht hat, da hohe Infrastrukturfixkosten von wenigen Schultern getragen werden müssen. Deshalb muss der **Wiederaufbau der Infrastruktur vollumfänglich fördermittelfinanziert** erfolgen. Das gilt auch für die mit der Flutkatastrophe einhergehenden Umweltbelastungen. Deren Ausmaß und längerfristige Auswirkungen sind zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Sie können jedoch erhebliche Folgen bspw. für die Wassergewinnung und -aufbereitung nach sich ziehen. Die Kosten für die Beseitigung dieser Umweltschäden müssen ebenfalls über die Aufbauhilfe gedeckt werden.
- Infolge der Aufräum- und Säuberungsarbeiten entstehen **erhöhte Belastungen bei Wasser- und Energieverbräuchen** und hochwasserbedingte Entsorgungskosten, die durch Sofort- und andere Hilfen nicht kompensiert werden können. Für diese Kosten muss über die Aufbauhilfe eine

unbürokratische Unterstützung für betroffene Privathaushalte, Unternehmen und Einrichtungen bzw. für die leistenden Versorgungsbetriebe vorgesehen werden.

- Mit Blick auf den großen Schadensumfang und die noch nicht absehbare Dauer der Folgenbewältigung sind die o. g. **Hilfen fortlaufend zu überprüfen, zeitlich anzupassen und erforderlichenfalls aufzustocken**. Insbesondere ist im Rahmen der Aufbauhilfe zu berücksichtigen, dass z. B. bei Unterspülungen oder Materialbelastungen nach Abschluss kurzfristiger Sicherungsmaßnahmen auch noch längerfristig Schäden und dadurch notwendige Folgeinvestitionen auftreten können.
- Um die Wirtschaft in den von der Hochwasser- und Flutkatastrophe betroffenen Gebieten zu unterstützen, wird die Entscheidung der Bundesregierung begrüßt, die **Insolvenzantragspflicht** für Unternehmen weiter auszusetzen. Mit Blick auf die teils immensen Schäden bei den Unternehmen darf die Aussetzung nicht zu früh beendet werden.
- Die für die **Behebung netzbezogener Schäden** und für notwendige **Folgeinvestitionen** gewährten Bundes- und Landeshilfen dürfen durch die Bundesnetzagentur im Rahmen der Anreizregulierung nicht zulasten der Unternehmen in Ansatz gebracht werden. Dies betrifft ebenso die nicht durch Fördermittel abgegoltenen Instandsetzungs- und Ersatzmaßnahmen. Diese müssen als ungeplante außerordentliche Lasten bei der Feststellung der Netzentgelte und Erlösobergrenzen als Folgen höherer Gewalt auch rückwirkend anerkannt werden.

Da klimabedingte Großschadenslagen künftig in größerer Häufigkeit und Intensität zu befürchten sind, müssen die Kommunen so ausgestattet werden, dass sie Anpassungsmaßnahmen und akute Folgen des Klimawandels bewältigen können.

(5) Warnmittelprogramm aufstocken, Einsatzkonzepte fördern

Als Reaktion auf das Flutgeschehen und in Vorbeugung künftiger Ereignisse ist ein umfassender Neu- und Wiederaufbau eines **Warn- und Alarmierungssystems** dringlich. In Ergänzung zu den bisherigen Warnsystemen ist das Cell-Broadcast-System einzuführen. Dadurch können die Bürgerinnen und Bürger standortbasiert, schnell und unabhängig von mobilen Internetverbindungen informiert werden, die gerade in ländlichen Regionen nicht immer flächendeckend verfügbar sind. Außerdem muss das Netz der Sirenen ausgebaut, mit einer Notstromversorgung versehen und durch moderne, digital anschlussfähige Hochleistungssirenen gestärkt werden. Ein Mix aus allen analogen und digitalen Warninstrumenten ist der sinnvollste Weg, um Menschen überall und rechtzeitig zu warnen und Schäden zu vermeiden. Hierzu sind schnell Förderprogramme, die auch kommunale Einsatzkonzepte umfassen, mit ausreichenden Mitteln einzurichten bzw. bedarfsgerecht aufzustocken.

(6) Unterstützung durch die Verbände

Die hier vorgestellten Konsequenzen und Maßnahmen bedürfen in anstehenden Entscheidungsprozessen weiterer Ausarbeitung und Ergänzung. Die Verbände bieten an, hierfür im Wege eines Mehrebenenansatzes eine **Experten- und Arbeitsgruppe „Flutfolgen und Wiederaufbau“** zu bilden, um die Bundesregierung und die Landesregierungen bei den zu ergreifenden Maßnahmen zu beraten und so zu einem effektiven Dialog im Vorfeld von Ressourcenentscheidungen und Regelsetzungen beizutragen.