

## Positionspapier

**des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft  
für ein zeitgemäßes und nachhaltiges  
Bauordnungs- und Bauplanungsrecht,  
das den Herausforderungen durch Klimawandel und Extrem-  
wetterereignissen zuverlässig begegnen kann.**

### Zusammenfassung

Die Klimaveränderungen, die wir heute beobachten, sind nicht das Ergebnis aktueller Emissionen: Sie sind ein Erbe der Vergangenheit. Über den Klimaschutz hinaus müssen wir uns daher auch mit dem Schutz vor den Folgen des Klimawandels beschäftigen.

Extremwetterereignisse wie Starkregen und Hagel bedrohen in zunehmender Weise Hab und Gut, sowie die Gesundheit. Deshalb müssen heute präventive Maßnahmen mit Blick auf aktuelle und künftige Ereignisse ergriffen werden – das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht ist dafür ein zentraler Ansatzpunkt. Denn wir planen, bauen und sanieren heute den Gebäudebestand, der in den nächsten Jahrzehnten den Folgen des Klimawandels begegnen muss. Je später wir damit beginnen, das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht auf den Klimawandel und dessen Folgen auszurichten, desto größer wird der volkswirtschaftliche Schaden in Zukunft durch Klimaveränderungen und Extremwetterereignisse sein.

Die deutschen Versicherer empfehlen deshalb nachdrücklich, in die Regelungen der Baugesetzgebung das Schutzziel „Klimaangepasstes Bauen“ aufzunehmen, verbunden mit einer Gefährdungsbeurteilung zu Naturgefahren. Darüber hinaus sollte ein nationales Managementsystem für klimawandelbedingte Risiken eingeführt werden. Ein solches Managementsystem stärkt Klimafolgenanpassung und Naturgefahrenprävention.

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

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5000  
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +49 30 2020-6140  
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:  
**S 3 Sachversicherung**

E-Mail: [schadenverhuetzung-  
sach@gdv.de](mailto:schadenverhuetzung-sach@gdv.de)

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



## Problemstellung

Die Auswirkungen des Klimawandels sind in Deutschland zunehmend spürbar. Mit einer Mitteltemperatur von 10,3°C war 2019 in Deutschland das bisher zweitwärmste Jahr seit 1881. Die sechs wärmsten Jahre seit 1881 liegen alle im 21. Jahrhundert. Charakteristisch für diese Jahre ist starker Niederschlag, der sich mit ausgeprägten Trocken- und Hitzephasen abwechselt. Solche Extremwetterereignisse führen zu hohen Schäden an Gebäuden und Sachwerten von Betrieben und privaten Haushalten. Die Menschen und Unternehmen sind davon in bisweilen existenzieller Weise betroffen.

Mittlerweile ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Klimawandel auch in Deutschland nicht nur eine Änderung der mittleren Verhältnisse von Temperatur und Niederschlag mit sich bringt, sondern auch eine Zunahme der Wetterextreme<sup>1</sup>. Diese Veränderungen blieben bei der Raum- und Bauplanung bisher weitgehend unberücksichtigt. Mit anderen Worten: Die gegenwärtige Raum- und Bauplanung hat auf die aus der Klimaforschung gewonnen Erkenntnisse bislang kaum reagiert; Anpassungen der Raumordnungs-, Baugesetze und Rechtsverordnungen – bspw. bautechnische Nachweise etwa zur Statik oder zum Wärmeschutz – stehen mit Blick auf die Annahmen und Planungsergebnisse aus der Klimaforschung noch aus.

Strategien von Bund- und Ländern zur Anpassung an den Klimawandel greifen die Problemstellung nur ungenügend auf. Monothematisch wird etwa die Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden verfolgt, ohne dass so veränderte Bauten einer Folgenabschätzung zur Extremwettervulnerabilität unterzogen worden wären. Tatsächlich jedoch reagieren wärmegeämmte Gebäude auf Hagelschlag und Überschwemmung deutlich empfindlicher: Im Vergleich mit einem älteren, konventionellen Gebäude sind bei einem nach aktuellem Energieeinsparungs-Standard („ENEV“) errichtetem Gebäude bei gleicher Exponierung meist höhere Schäden zu verzeichnen. Mit geeigneten Baumaterialien und Baukonstruktionen ließe sich die Vulnerabilität dieser Bauten senken. Gleichwohl fehlt es an verbindlichen Vorgaben, etwa einem Schutzziel „Klimaangepasstes Bauen“. Planer, Architekten, Bauherren und bauausführende Unternehmen bewegen sich stattdessen weiter in einem normativen Umfeld, das in Bezug auf die Klimafolgenanpassung kaum zeitgemäß und noch weniger nachhaltig ist.

Darüber hinaus bestehen Zielkonflikte, die in der hiesigen Planungs- und Baupraxis zu untauglichen Lösungen führen. Beispiel Barrierefreiheit: Während in Ländern, in denen regelmäßig starke Niederschläge vorkommen, schon heute der Überschwemmungsschutz mit einem barrierefreien

---

<sup>1</sup> [https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2019/20190318\\_dmg\\_dach2019.html](https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2019/20190318_dmg_dach2019.html)

Zugang durch intelligente Lösungen kombiniert wird, hat hierzulande auch das Wasser regelmäßig „barrierefreien Zugang“ zur Bausubstanz.

Zudem wird eine zeitgemäße und nachhaltige Raum- und Bauplanung regelmäßig dem Primat untergeordnet, dass Bauen und Wohnen nicht (noch) teurer werden darf. Dabei lassen diese Prämisse klare Kosten-Nutzen-Projektionen und die Betrachtung des volkswirtschaftlichen Schadens durch klimabedingte Schäden außer Acht. Übersehen wird ebenfalls, dass die Baupraxis selbst heute die maßgebliche Ursache für steigende Baukosten darstellt:

- Zunächst erschwert die immer noch gelebte „additive Bauplanung“ eine Optimierung der Projekte hinsichtlich Bautechnik und Wirtschaftlichkeit. Immer wieder arbeiten Planer ohne ausreichende Koordination nebeneinander statt miteinander. Mehr Koordination und Kooperation würde die Projekte vergünstigen, Planungsfehler und Ausführungsmängel bei der überwiegenden Anzahl der Hoch- und Tiefbauten mindern und so finanzielle Spielräume für klimaangepasstes Bauen schaffen. Effizienzgewinne mit Blick auf die Kosten und Effektivitätsgewinne mit Blick auf das Ziel „nachhaltiges Bauen“ könnten gehoben werden.
- Ferner fehlt es den Behörden für eine moderne und nachhaltige Bauplanung oft an klaren Prämissen, Kriterien und Regeln. Sich in diesem klimasensiblen Bereich allein auf Entscheidungen nach „pflichtgemäßem Ermessen“ zu stützen, lässt die zuständigen Stellen mit den Problemen alleine. „Pflichtgemäßes Ermessen“ kann nur ausgeübt werden, wenn die zuständigen Stellen auch über eine hinreichende Qualifikation in Klimafolgenanpassung und Prävention verfügen. Dies ist heute meist nicht der Fall. Zielkonflikte können mangels Wissen über Optionen nicht aufgelöst werden. Im Zweifel verfahren alle Beteiligten dann so „wie immer“. Eine nachhaltige Anpassung an die Folgen des Klimawandels wird damit verspielt, mindestens aber verschleppt.

Im Ergebnis hat Deutschland im Bereich des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts dringenden Reformbedarf. Viel Zeit bleibt hierfür nicht. Denn die Natur wartet nicht auf unsere Entscheidungen – weder mit dem Fortschreiten des Klimawandels noch mit der Zunahme von Extremwetterereignissen.

## **Lösung / Maßnahmen**

Die deutsche Versicherungswirtschaft legt Bund und Ländern daher dringend nahe, zur Anpassung an den Klimawandel und zum verstärkten Schutz vor Extremwetterereignissen ein nachhaltiges und in sich schlüssiges Gesamtkonzept für eine Reform des Bauordnungs- und Bauplanungsrechtes auf den Weg zu bringen.

Dieses Gesamtkonzept muss folgende Bestandteile beinhalten:

- Verankerung der **Anpassung an den Klimawandel im Bauordnungsrecht** als eine allgemeine Anforderung und damit **als Schutzziel**.
- **Einführung einer verpflichtenden Gefährdungsbeurteilung** für Bauwerke in Bezug auf Klimafolgen und Extremwetterereignisse.
- **Technische Konkretisierung** typischer und wirksamer Schutzmaßnahmen und ihrer Qualitätsmerkmale **durch Standardisierung** als Hilfestellung für alle Stakeholder und die Verwaltung.
- Einführung eines **nationalen Managementsystems für klimawandelbedingte Risiken** mit einem systematischen Schadenmonitoring und einem regelmäßigen Planungsrat nach Schweizer Vorbild ([www.planat.ch](http://www.planat.ch)“).

Die deutsche Versicherungswirtschaft legt daher dem Gesetzgeber nahe, die notwendige Anpassung an den Klimawandel in den §§ 3, 13 und 66 der Musterbauordnung bzw. der korrespondierenden Landesbauordnungen zu verankern. Einzelheiten hierzu sowie konkrete Vorschläge zu den Regelungen sind der **Anlage** zu entnehmen. Würde die Anpassung an den Klimawandel nicht als **Schutzziel** im Bauordnungsrecht verankert, bliebe das klimaangepasste Planen und Bauen für die Beteiligten grundsätzlich unbeachtlich.

Das Schutzziel kann nur dann sinnvoll verfolgt werden, wenn zu jedem Hoch- und Tiefbauvorhaben ex ante eine **verpflichtende Gefährdungsbeurteilung bezüglich der Naturgefahren und Extremwetterereignissen** durchgeführt wird. Grundlage dieser Gefährdungsbeurteilung sollte u. a. ein öffentlich zugängliches **Geoinformationssystem** sein. Nur wenn Gefahren und Vulnerabilitäten schon bei Beginn des Prozesses bekannt sind, können Planung und Bauausführung klimaangepasst erfolgen. Hierzu gehört auch die Auswahl geeigneter Baustoffe und Baukonstruktionen, die mit der festgestellten Vulnerabilität korrespondieren.

Hoch- und Tiefbauprojekte werden immer komplexer. Dies gilt auch für den Bereich der Wohnbebauung. Um die Komplexität zu reduzieren, Planungsprozesse zu vereinfachen und Verwaltungshandeln zu unterstützen, sollten **typische und wirksame Schutzmaßnahmen und ihre Qualitätsmerkmale fortlaufend technisch konkretisiert** werden. Die hierfür notwendigen Mechanismen existieren bereits (Standardisierung). Mit der Vorgabe des Schutzziels „klimaangepasstes Bauen“ richtet sich auch die Standardisierung automatisch neu aus.

Eine nachhaltige Klimaanpassungsstrategie im Bereich des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts bedingt zudem ein **nationales Managementsystem für klimawandelbedingte Risiken**. Dieses könnte sich am Schweizer PLANAT orientieren, das bereits 1997 ins Leben gerufen wurde. Ziel des PLANAT ist ein Paradigmenwechsel von der reinen Gefahrenabwehr zu einer vorausschauenden Risikokultur. Im PLANAT sind Fachstellen des

Bundes und der Kantone sowie Forschung, Lehre, Berufsverbände, Wirtschaft und die Versicherungen vertreten.

### **Auswirkungen**

Mit den beschriebenen Maßnahmen werden die Anpassungsstrategie an den Klimawandel sowie korrespondierende Aktionspläne sinnvoll ergänzt, der Gebäudebestand auf den Klimawandel vorbereitet und die Vulnerabilität der Bebauung nachhaltig gesenkt. Zugleich wird die Verwaltung entlastet und in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt.

Das volkswirtschaftliche Potential dabei ist enorm. Untersuchungen aus der Versicherungswirtschaft<sup>2</sup> legen nahe, dass mit jedem Euro, der in die beschriebenen Maßnahmen investiert würde, volkswirtschaftliche Schäden in Höhe von 5 Euro eingespart werden könnten. Mit geeigneten Instrumenten kann auch für bauliche Maßnahmen eine konkrete Kosten-Nutzen-Rechnung zum klimaangepassten Bauen durchgeführt werden. Ansatzpunkte hierzu gibt es bereits, u. a. aus der praxisorientierten Wissenschaft. Der Nutzen von Investitionen in Maßnahmen zum Risikomanagement und zur nachhaltigen Vulnerabilitätssenkung kann damit betriebswirtschaftlich klar beziffert werden.

Würde dieser Weg eingeschlagen, dürften sich auch ex-post Kompensationen aus Steuermitteln nach Naturgefahrenereignissen künftig erheblich reduzieren. Das anhaltende Missverhältnis zwischen präventiven Investitionen in klimaangepasstes Bauen und der Höhe nachträglicher Kompensationen könnte so ausgeglichen werden.

Das beschriebene Gesamtkonzept ist auch geeignet, um bei baulichen Anlagen unnötige Kosten durch Planungsfehler und Ausführungsmängel zu vermeiden. Denn auf diese Weise könnten transparente Kriterien für das wirtschaftliche Bauen aufgestellt werden. Dabei könnten sich die Ansätze und Methoden zur Anpassung an den Klimawandel und die fortschreitende Digitalisierung des Planens, Bauens und Betriebens von Bauwerken („building information modeling“) gegenseitig ergänzen und verstärken.

Berlin, den 11. Januar 2021

---

<sup>2</sup> <https://www.zurich.com/en/sustainability/our-role-in-society/flood-resilience/zurichs-flood-resilience-alliance-phase-2>