



Sachstand

Finanzielle Leistungen im Katastrophenfall

Unterstützung durch den Bund und zivilrechtliche Haftung

Finanzielle Leistungen im Katastrophenfall

Unterstützung durch den Bund und zivilrechtliche Haftung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 145/21, WD 4 - 3000 - 076/21, WD 7 - 3000 - 084/21
Abschluss der Arbeit: 19.08.2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 4: Haushalt und Finanzen
WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Der Gegenstand dieses Sachstands ist die Frage, ob in Deutschland ein Gesetz gilt, das den Staat im Katastrophenfall verpflichtet, durch kurzfristige finanzielle Unterstützung bei den Opfern und deren Familien in Vorleistung zu gehen und selbst im Nachhinein bei den Schadensverursachern Regress zu nehmen. So soll eine schnelle Hilfe für die Betroffenen ohne langwierige Prozesse ermöglicht werden. Der Katastrophenfall meint hier vorrangig Katastrophen, die durch menschliches Handeln verursacht werden, beinhaltet aber auch Naturkatastrophen und terroristische Angriffe. Für den Fall, dass ein solches Gesetz nicht besteht, wird nach anderweitigen Hilfen und Unterstützung durch den Staat sowie nach dem Zivilrecht gefragt.

2. Gesetzliche Verpflichtung des Bundes

Ein Gesetz, das den Bund zu einer Vorleistung von Schadensersatz oder anderer finanzieller Unterstützung verpflichtet, besteht nicht.

3. Finanzielle Leistungen des Bundes

Eine gesetzliche Verpflichtung des Bundes zur Leistung finanzieller oder andersartiger Unterstützung an die Betroffenen von Katastrophen kommt zunächst überhaupt nur in Betracht, soweit der Bund innerhalb des föderalen Kompetenzgefüges Deutschlands für diese Aufgabe zuständig ist. Denn nach dem finanzverfassungsrechtlichen **Konnexitätsgrundsatz** (Art. 104a Grundgesetz (GG)) werden die Kosten für die Wahrnehmung einer Aufgabe jeweils von der für ihre Wahrnehmung zuständigen föderalen Ebene getragen.¹ Während der Schutz vor kriegsbedingten Gefahren (sog. Zivilschutz) in Deutschland dem Bund obliegt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG), sind für den Schutz vor Gefahren in Friedenszeiten (sog. Katastrophenschutz) grundsätzlich die Länder zuständig (Art. 30, 70 GG). Der Bund übernimmt durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) auf diesem Gebiet lediglich Koordinations- und Unterstützungsfunktionen.²

Aus diesem Grund tragen die **Länder** grundsätzlich sämtliche Kosten von Katastrophenschutz und -hilfe. Sie sind hierbei **nicht gesetzlich verpflichtet**, den Betroffenen von Katastrophenfällen Kompensationen oder Überbrückungshilfen hinsichtlich der erlittenen Einbußen zu gewähren; die auf Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe bezogenen Gesetze sehen einen entsprechenden Anspruch nicht vor. Insbesondere bei Naturkatastrophen kommt es indes regelmäßig zur Leistung von sog. Soforthilfen aufgrund von jeweils ad hoc aufgelegten **Sofortprogrammen** auf der Basis von Richtlinien und der jeweiligen Haushaltsordnung des Landes.³ Der Bund kann sich

1 Vgl. dazu bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, WD 4 – 3000 – 068/17, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/529306/05c552e97d1f3caa4006aebb58cf237e/WD-4-068-17-pdf-data.pdf>, S. 4. Alle Internetlinks wurden zuletzt abgerufen am 18. August 2021.

2 Vgl. dazu das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/>.

3 Vgl. beispielsweise zu den Sofortprogrammen in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen aufgrund eines Hochwassers im Juli 2021 <<https://www.land.nrw/de/soforthilfe>> sowie <https://www.statistik.rlp.de/de/soforthilfe/>.

hieran finanziell beteiligen, wenn dies aufgrund des nationalen Ausmaßes der Lage Integrationswirkung hat (Art. 22 Abs. 1 GG) oder eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation und eine finanzielle Überforderung des Landes im Sinne des Art. 104b GG vorliegen;⁴ Art und Umfang der Beteiligung werden durch Verwaltungsvereinbarung mit dem jeweils betroffenen Land vereinbart.⁵ Das Geld wird aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt.

4. Grundlagen der zivilrechtlichen Haftung

In Zusammenhang mit Katastrophenereignissen stellen sich auch Fragen der zivilrechtlichen Haftung. Dabei kommt bei erlittenen Vermögensschäden sowie im Ausnahmefall bei ideellen Schäden eine **Schadensersatzhaftung** der für den Katastrophenfall Verantwortlichen in Betracht (§§ 249 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)⁶). Andersgeartete Konzepte wie der Strafschadensersatz sind dem deutschen Recht dagegen fremd.⁷

Eine Schadensersatzhaftung kann auf vertraglichen bzw. außervertraglichen **Haftungsgründen** basieren. In Zusammenhang mit Großschadensereignissen dürften vor allem außervertragliche, sich unmittelbar aus dem Gesetz ergebende Anspruchsgrundlagen aus dem Rechtsgebiet der unerlaubten Handlungen (Deliktsrecht) in Betracht kommen. Die unerlaubte Handlung bzw. das Delikt wird im deutschen Zivilrecht traditionell verstanden als die **widerrechtliche Verletzung einer allseits zu beachtenden zwischenmenschlichen Rechtsbeziehung**.⁸ Deliktische Anspruchsgrundlagen finden sich sowohl in den §§ 823 ff. BGB als auch in verschiedenen Spezialgesetzen.⁹ In der Regel setzen deliktsrechtliche Anspruchsgrundlagen schuldhaftes Verhalten voraus (Vorsatz oder Fahrlässigkeit), allerdings enthält das Deliktsrecht nach herrschender Auffassung auch

4 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, WD 4 – 3000 – 068/17, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/529306/05c552e97d1f3caa4006aebb58cf237e/WD-4-068-17-pdf-data.pdf>, S. 4 f.

5 So zuletzt geschehen zwischen dem Bund und den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern und Sachsen im Rahmen des Hochwassers im Juli 2021, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Soforthilfe Hochwasser, Pressemitteilung v. 30. Juli 2021, abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/07/2021-07-30-soforthilfen-hochwasser.html>.

6 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), Gesetzesstand von Oktober 2013 abrufbar in englischer Sprache unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/index.html (letzter Abruf dieser und aller weiteren Internetquellen: 9. August 2021).

7 Zuletzt Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 25. Mai 2020 – VI ZR 252/19 –, Randnummer 67 (zitiert nach juris).

8 Förster, in: Beck'scher Online-Kommentar BGB, 58. Edition (Stand: 1. Mai 2021), § 823 BGB, Randnummer 1 unter Bezugnahme auf Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 20. März 1961 – III ZR 9/60 –, Randnummer 12 (zitiert nach juris).

9 Hager, in: Staudinger, BGB – Kommentar, Neubearbeitung 2017, Vorbemerkung zu §§ 823 ff. [BGB], Randnummer 26.

verschuldensunabhängige Haftungsgründe, die eine sogenannte **Gefährdungshaftung** begründen.¹⁰

4.1. Gefährdungshaftung

Der rechtspolitische Grund der Gefährdungshaftung ist trotz der formalen Zugehörigkeit zum Deliktsrecht nicht unerlaubtes Handeln, sondern die **Verursachung und die Beherrschung einer Gefahr oder technischer Risiken durch den Haftenden**.¹¹ Damit soll derjenige, der aus erlaubtem, aber riskantem Handeln Nutzen zieht, auch die daraus resultierenden Haftungsrisiken tragen.¹² Die Gefährdungshaftung ist **abschließend** in verschiedenen Tatbeständen geregelt.¹³ Die im Folgenden beispielhaft aufgeführten, sich teilweise im Anwendungsbereich überschneidenden Gefährdungshaftungstatbestände können dabei potenziell auch in Zusammenhang mit der Verursachung einzelner Katastrophenereignissen Relevanz entfalten:

- Gefährdungshaftung des **Kraftfahrzeughalters** (§ 7 Straßenverkehrsgesetz (StVG)¹⁴),
- Gefährdungshaftung des **Luftfahrzeughalters** (§ 33 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)¹⁵),
- Gefährdungshaftung des **Bahnbetriebsunternehmers** (§ 1 Haftpflichtgesetz (HPfLG)¹⁶),
- Gefährdungshaftung des **Inhabers einer Stromleitungs- oder Rohrleitungsanlage oder Anlagen zur Abgabe von Elektrizität, Gasen, Dämpfen oder Flüssigkeiten** (§ 2 HPfLG),
- Gefährdungshaftung des **Inhabers bestimmter umweltgefährdender Anlagen** (§§ 1 f. Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG)¹⁷),

10 Ebenda mit weiteren Nachweisen.

11 Lorenz, Grundwissen – Zivilrecht: Grundlagen der Gefährdungshaftung, Juristische Schulung (JuS) 2021, S. 307.

12 Ebenda.

13 Ebenda.

14 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), Gesetzesstand von August 2017 abrufbar in englischer Sprache unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stvg/index.html.

15 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2287) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/>.

16 Haftpflichtgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Januar 1978 (BGBl. I S. 145), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2421) geändert worden ist, abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/haftpflg/>.

17 Umwelthaftungsgesetz vom 10. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2634), Gesetzesstand von Juli 2017 abrufbar in englischer Sprache unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_umwelthg/index.html.

- Gefährdungshaftung des **Anlagenbetreibers bei Kontakt von hiermit in Verbindung stehenden Stoffen und hierdurch verursachte nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit** (§ 89 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)¹⁸),
- Gefährdungshaftung **im Zusammenhang mit der Nutzung von Kernenergie** (§§ 25 ff. Atomgesetz (AtG)¹⁹),
- Gefährdungshaftung **in Zusammenhang mit einem Bergbaubetrieb** (§ 114 Abs. 1 Bundesberggesetz (BBergG)²⁰).

Durch das fehlende Verschuldenserfordernis kommt es im Ausgangspunkt **nicht** darauf an, ob den jeweils in Verantwortung genommenen Personen auch die Entstehung eines einzelnen Schadensereignisses (schuldhaft) vorgeworfen werden kann. Bei Gefährdungshaftungstatbeständen reicht allgemein aus, dass sich gerade die Gefahr verwirklicht hat, vor welcher die Gefährdungshaftung schützen soll (**Zurechnungszusammenhang**).²¹ Dieser Zusammenhang kann auch im Rahmen von Naturkatastrophen bestehen, wenngleich **einige** Gefährdungshaftungen die Haftung im Fall **höherer Gewalt** gesetzlich ausschließen.²² Höhere Gewalt ist nach allgemeiner Meinung ein von außen einwirkendes, nicht vorhersehbares Ereignis, dem mit angemessenen und zumutbaren Mitteln nicht rechtzeitig begegnet werden konnte.²³ Im Ergebnis können somit auch im Rahmen der Gefährdungshaftung Elemente des fahrlässigen Verschuldens zu diskutieren sein.

Trotz des Prinzips der (vollen) Ersatzfähigkeit erlittener Vermögensschäden im deutschen Zivilrecht ist die Gefährdungshaftung klassischerweise auf **Haftungshöchstsummen** begrenzt.²⁴ Das ist insbesondere **wichtig für die Versicherbarkeit der potenziell immensen Schäden** durch die Haftpflichtigen.²⁵

18 Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1699) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/.

19 Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3146) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/atg/>.

20 Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), Gesetzesstand von Juli 2017 abrufbar in englischer Sprache unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bbergg/index.html.

21 Lorenz, Grundwissen – Zivilrecht: Grundlagen der Gefährdungshaftung, JuS 2021, S. 307.

22 So etwa § 7 Abs. 2 StVG, § 4 UmweltsHG oder § 1 Abs. 2 HPfHG. Keine solche Privilegierung besteht aber etwa im LuftVG oder AtG (Wagner, Deliktsrecht, 14. Auflage 2021, Kapitel 8, Randnummer 34).

23 Schmidt, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 26. Edition 2021, Stichwort „Verschulden“.

24 Vgl. etwa § 12 StVG, § 15 UmweltsHG oder § 117 BBergG.

25 Lorenz, Grundwissen – Zivilrecht: Grundlagen der Gefährdungshaftung, JuS 2021, S. 307.

4.2. Pflichthaftpflichtversicherungen auf Seiten der Schädiger

Unabhängig von freiwilligen Haftpflichtversicherungen zur Bewältigung einer möglichen Schadensersatzhaftung sieht das **deutsche Recht** zudem verschiedene Pflichthaftpflichtversicherungen vor.²⁶ Diese dienen insbesondere dazu, dem Geschädigten das Insolvenzrisiko des Schädigers zu nehmen, indem der Geschädigte mit der Versicherung einen weitgehend insolvenzsicheren Schuldner erhält.²⁷ Zugleich wird der Schädiger vor einer eventuell existenzbedrohenden Inanspruchnahme geschützt.²⁸ Allgemeine Regelungen hierzu finden sich in den §§ 113 ff. Versicherungsvertragsgesetz (VVG)²⁹, wonach eine solche Pflichtversicherung durch eine **Rechtsvorschrift** vorgesehen sein muss.³⁰ Insgesamt bestehen in **Deutschland über 100 verschiedene Pflichthaftpflichtversicherungen**.³¹ Dabei besteht keine einheitliche Systematik.³² Teilweise gelten bundesweite Versicherungspflichten, teilweise werden sie durch die Bundesländer oder in Satzungen von Berufsverbänden angeordnet.³³ In Bezug auf Katastrophenereignisse können die folgenden, exemplarisch aufgeführten Pflichthaftpflichtversicherungen von Bedeutung sein:³⁴

- Pflichthaftpflichtversicherung für **Kraftfahrzeuge und (Kraftfahrzeug-)Anhänger**,
- Pflichthaftpflichtversicherung für **Eisenbahnverkehrsunternehmen, Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Eisenbahnwagenhalter**,
- Pflichthaftpflichtversicherung für **Unternehmer im gewerblichen Güterkraftverkehr**,
- Pflichthaftpflichtversicherung für **Luftfahrzeughalter und Luftfrachtführer**,

26 Hiervon unberührt bleiben vorliegend unberücksichtigte Pflichtversicherungen, die unmittelbar durch das Recht der Europäischen Union (EU) vorgegeben werden und die somit auch im EU-Mitgliedsstaat Deutschland Wirkung entfalten, so etwa die Verordnung (EG) Nr. 785/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Versicherungsanforderungen an Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugbetreiber (ABl. L 138 S. 1), aktuelle Fassung abrufbar in englischer Sprache unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004R0785>.

27 Klimke, in: Prölss/Martin, Versicherungsvertragsgesetz: VVG, 31. Auflage 2021, Randnummer 1.

28 Steinborn, in: Beck'scher Online-Kommentar VVG, 11. Edition (Stand: 3. Mai 2021), Randnummer 3.

29 Versicherungsvertragsgesetz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), Gesetzesstand von Juli 2020 abrufbar in englischer Sprache unter: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vvg/index.html.

30 § 113 Abs. 1 VVG.

31 Steinborn, in: Beck'scher Online-Kommentar VVG, 11. Edition (Stand: 3. Mai 2021), Randnummer 9.

32 Brand, in: Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Band 2, Vorbemerkung zu §§ 113 bis 124 [VVG], Randnummer 17.

33 Ebenda, Randnummern 17 ff.

34 Überblick im Wesentlichen beruhend auf Brand, in: Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Band 2, Vorbemerkung zu §§ 113 bis 124 [VVG], Randnummern 19 ff.

- Pflichthaftpflichtversicherung für **Schausteller** (z. B. Achterbahnbetreiber auf Jahrmärkten),
- Pflichthaftpflichtversicherung für **Architekten, Statiker und sonstige Bauentwurfsverfasser** (in allen Bundesländern, in jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung),
- Pflichthaftpflichtversicherung für **Sachverständige in unterschiedlichen Branchen** (je nach Bundesland).

In manchen Bereichen, z. B. im Atom- oder Bergrecht, hat sich der Gesetzgeber für allgemeinere insolvenzsichernde Maßnahmen in Form verpflichtender **Deckungsvorsorgen oder Sicherheitsleistungen** für eventuelle Schadensersatzverpflichtungen entschieden.³⁵ Die entsprechende Sicherheitsleistung bzw. Deckungsvorsorge kann oftmals auch durch eine Haftpflichtversicherung nachgewiesen werden.³⁶

Insgesamt zeigt sich, dass die dargestellten Vorsorgepflichten vielfach mit den unter 4.1. aufgezeigten deliktischen Gefährdungshaftungstatbeständen korrelieren.

4.3. Versicherungsschutz auf Seiten der Geschädigten

Neben verpflichtenden Haftpflichtversicherungen für die Schädiger besteht im Schadensfall vielfach auch ein teilweiser unmittelbarer Versicherungsschutz der Geschädigten selbst. Im Falle von Körperschäden können etwa Leistungen aus verschiedenen **Sozialversicherungen** relevant werden. Dies gilt beispielsweise für die als **Pflichtversicherung** ausgestaltete **Gesetzliche Kranken- bzw. Pflegeversicherung**, sofern im Einzelfall keine entsprechende private Absicherungsmöglichkeit eröffnet ist.³⁷ Falls Schädigungen durch Großschadensereignisse zugleich **Arbeitsunfälle** darstellen sollten, sind die aufgrund eines Arbeitsverhältnisses Beschäftigten sowie weitere Personengruppen zudem in der für sie vorgeschriebenen **Gesetzlichen Unfallversicherung** prinzipiell geschützt.³⁸ Beamte erhalten bei **Dienstunfällen** ebenfalls Unfallfürsorge durch ihren Dienstherrn.³⁹

Ggf. können die in Anspruch genommenen Versicherer im Anschluss zivilrechtlich Regress bei den Schädigern nehmen.

* * *

35 §§ 13 f. AtG; § 56 Abs. 2 in Verbindung mit § 55 Abs. 2 Nr. 1 BBergG; § 19 UmweltHG.

36 Ebenda.

37 Siehe auch Schmidt/Schneil, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 26. Edition 2021, Stichwort „Pflichtversicherung“.

38 Allgemein Aichberger/Schmidt/Schneil, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 26. Edition 2021, Stichwort „Unfallversicherung“.

39 Weber, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 26. Edition 2021, Stichwort „Unfallfürsorge bei Beamten“.