

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktion der PDS**

### **Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der von der Hochwasserkatastrophe im August 2002 verursachten Eigentumsschäden (Hochwasserschaden-Ausgleichsgesetz)**

#### **A. Problem**

Durch bisher nie dagewesenen großräumigen Starkregen in den Einzugsgebieten der Flüsse Elbe und Donau im August 2002 kam es trotz aufopferungsvoller Anstrengungen zu unvermeidbaren Überschwemmungen, die öffentliches und privates Eigentum in für die Betroffenen aus eigener Kraft untragbaren Größenordnungen vernichtete. Der Gesamtschaden ist noch nicht exakt bezifferbar. Allein die unmittelbaren materiellen Vermögensverluste werden aber die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen öffentlichen Haushalte sowie der geschädigten Privathaushalte und Unternehmen weit überschreiten. In den betroffenen Gebieten Sachsens, Sachsen-Anhalts, Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns ist der Aufbau Ost massiv zurückgeworfen, örtlich herrschen teilweise Nachkriegszustände.

Auch in den Überschwemmungsgebieten Bayerns und Niedersachsens sind erhebliche Schäden entstanden.

Ohne schnelle umfassende Hilfe innerhalb weniger Wochen mittels der über das Flutopfersolidaritätsgesetz bereitzustellenden Finanzmittel und verlässliche Perspektiven für die betroffenen Länder, Kommunen, Unternehmen und Privatpersonen drohen auf Jahre hinaus irreparable Folgen für das öffentliche Leben und die Wirtschaftstätigkeit.

Die Unternehmen würden kurzfristig ihre Existenzgrundlagen verlieren, wenn die mühsam aufgebauten Vertragsbeziehungen zu Kunden und Banken zusammenbrechen. Das aber führt zu Arbeitsplatzverlusten weit über die unmittelbar durch das Hochwasser zerstörten Arbeitsplätze hinaus. Zahlreiche Unternehmer – nach bisherigem Stand allein in Sachsen mindestens 10 000 – sind durch die Flut ohne eigenes Verschulden nicht nur ihrer Existenzgrundlage beraubt, sie sind auch noch hochverschuldet und verfügen nicht über eine soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit. Der Besitz zahlreicher Haushalte wurde weggeschwemmt – die Aussichten, ihn sich wieder erarbeiten zu können, haben sich durch die Schäden an Infrastruktur und Betriebsstätten zugleich massiv verschlechtert. Kommunen und Länder können diese Infrastruktur unmöglich aus eigener Kraft wieder aufbauen. Es droht eine massive Abwanderung in wirtschaftlich perspektivreichere Gebiete. Die Wirtschaftstätigkeit würde in den von der Flut betroffenen Regionen langfristig und nachhaltig geschädigt. Infolgedessen sinkt auch das Steueraufkommen, wodurch die Entwicklungsmöglichkeiten der Territorien noch weiter eingeschränkt werden.

Die öffentliche und private Bereitschaft zur Beseitigung der Schäden und Hilfe für die Betroffenen ist enorm. Je zügiger und exakter der erforderliche Hilfsumfang ermittelt wird, desto besser kann über seine Finanzierung mit geringstmöglichen volkswirtschaftlich nachteiligen Folgen entschieden werden.

## **B. Lösung**

Die umgehende Ermittlung der Schäden und der Ersatz bzw. die verbindliche Zusage von Ersatz des durch das Hochwasser unmittelbar verursachten Wertverlustes an öffentlichem und privatem Eigentum durch einen beim Bund einzurichtenden Schadenausgleichsfonds. Die Ermittlung der privaten Schäden und deren Entschädigung wird über die dafür kompetenten Versicherungsunternehmen auf Rechnung des einzurichtenden Schadenausgleichsfonds abgewickelt. Für diesen Eingriff in die Berufsfreiheit durch Regulierungs-Zwang werden sie im Gegenzug von vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen dieses Gesetzes freigestellt.

Kleinere öffentliche Schäden werden durch Versicherungen, größere durch nicht betroffene öffentliche Eigentümer begutachtet und direkt vom Fonds bei Beginn der Reparatur/Ersatzinvestition reguliert. Bereits geleistete Zuschüsse bzw. Ablösung bestehender Verbindlichkeiten, soweit diese sich auf materielle Güter bezogen, aus öffentlichen Mitteln und Spenden werden auf die Leistungen des Fonds angerechnet – insoweit bestimmt dieses Gesetz den Gesamtrahmen des Ersatzes unmittelbarer Zerstörungen durch den Starkregen und des von ihm ausgelösten Hochwassers.

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Kosten der öffentlichen Haushalte**

Vorläufig 9,8 Mrd. Euro gemäß zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten der Länder am 22. August 2002 vereinbarten Aufbaupakt. Das endgültige Volumen ist derzeit noch nicht bezifferbar, über dessen Finanzierung wird nach Ermittlung des tatsächlichen Gesamtschadens entschieden.

## **E. Sonstige Kosten**

Belastung von Steuerzahlern im Rahmen des Flutopfersolidaritätsgesetzes sowie gegebenenfalls erforderlicher weiterer Finanzierungsmaßnahmen, über die nach Feststellung des tatsächlichen Schadenumfanges zu entscheiden ist. Diesen Belastungen stehen die vom schnellen Wiederaufbau ausgelösten Konjunkturimpulse sowie für die Bundesrepublik Deutschland vermiedene Folgekosten eines zunehmenden Entwicklungsrückstandes ihrer von der Flut zerstörten Gebiete gegenüber. Nennenswerte Auswirkungen auf das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

Versicherungen haben erhebliche administrative Kosten, die aber durch die Aufwandspauschalen für Schadenserfassung und -regulierung sowie die weitgehende Freistellung von vertraglichen Verpflichtungen in Zusammenhang mit den Hochwasserschäden kompensiert werden dürften.

## Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der von der Hochwasserkatastrophe im August 2002 verursachten Eigentumsschäden (Hochwasserschaden-Ausgleichsgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### § 1

#### Zweck des Gesetzes

Das Gesetz dient dem Ausgleich des unmittelbar durch Überschwemmungen im Einzugsgebiet der Flüsse Elbe und Donau zwischen dem 12. August und ... August/September 2002 verursachten Wertverlustes materieller Güter in privatem und öffentlichem Eigentum durch einen Hochwasserschaden-Ausgleichsfonds.

### § 2

#### Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt die Ermittlung und den Ausgleich für die Betroffenen von Hochwasserschäden.

(2) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, den regionalen Geltungsbereich für Ansprüche auf Entschädigungen unmittelbar nach Ende des am 12. August 2002 begonnenen Elbe-Hochwassers durch Verordnung festzulegen, wobei insbesondere alle Regionen mit zeitweiligem Katastrophenalarm zu berücksichtigen sind und darüber hinaus nach Gebieten ohne hinreichende Vorwarnzeit für Schadenminimierung zu differenzieren ist.

(3) Betroffene sind alle Personen, Körperschaften und sonstigen Institutionen, deren Eigentum nach § 3 im Gebiet nach § 2 Abs. 2 beschädigt oder zerstört wurde.

(4) Öffentliches Eigentum sind alle Liegenschaften, die sich in Besitz oder Trägerschaft des Bundes, der Länder oder Kommunen bzw. von diesen beherrschter Unternehmen und Körperschaften befinden.

### § 3

#### Entschädigungsfähige Hochwasserschäden

(1) Ersetzt wird der Wertverlust – d. h. die Differenz zwischen Zeitwert vor und Restwert nach dem Schaden – an Bauwerken und deren Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, an landwirtschaftlichen sowie gärtnerischen Nutzpflanzen sowie an festen und beweglichen Gütern, sofern

1. der Schaden unmittelbar durch Fließgewässer während des Unwetters oder des dadurch entstandenen ober- und unterirdischen Hochwassers ausgelöst wurde und
2. der Schaden umgehend dem zuständigen Versicherer nach § 4 gemeldet wird und
3. die Reparatur oder der Ersatz des Schadens nachweislich bis 31. März 2003 begonnen wird und in der kreisfreien Stadt bzw. dem Landkreis, wo der Schadensfall auftrat, oder in einer anderen bereits am 12. August 2002 zumindest im Bau befindlichen Immobilie bzw. erschlossenem Gewerbegebiet in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Amt Neuhaus des Landes Niedersachsen erfolgt.

Für Bauwerke in öffentlichem Besitz bzw. öffentlicher Trägerschaft gilt nur die erste, für Wohnungseinrichtungen gelten nur die beiden erstgenannten Voraussetzungen.

(2) Der Zeitwert wird nach den steuerrechtlichen Abschreibungstabellen ermittelt. Der Restwert umfasst den in Geld ausgedrückten noch nutzbaren Gebrauchswert der geschädigten Sache.

(3) Ersatz wird grundsätzlich nur auf Einzelnachweis des entstandenen Schadens geleistet. Für beschädigte oder zerstörte bewegliche Güter in geschlossenen Räumen (Wohnungseinrichtungen, Betriebsmittel) wird ohne Einzelnachweis eine Pauschale von 50 Euro pro Quadratmeter tatsächlich überfluteter Geschossfläche gewährt. Sollen darüber hinausgehende Ansprüche geltend gemacht werden, so ist für die Gesamtsumme ein Einzelnachweis zu erbringen. Für bewegliche Güter, die in Erd- oder Kellergeschossen beschädigt oder zerstört wurden, wird nur in Gebieten ohne hinreichende Vorwarnzeit – Aufforderung zur Evakuierung mindestens 48 Stunden vor Eintritt des Schadens – entschädigt.

(4) Auf Entschädigungsansprüche nach diesem Gesetz sind bereits geleistete Zahlungen aus öffentlichen Mitteln oder Spenden anzurechnen.

### § 4

#### Freistellung von Versicherungen und Regulierungspflicht für Schäden an nichtöffentlichem Eigentum

(1) Versicherungsunternehmen werden von Leistungen nach § 3 freigestellt. Darüber hinausgehende vertragliche Verpflichtungen gegenüber ihren Versicherungsnehmern bleiben von diesem Gesetz unberührt.

(2) Versicherungsunternehmen sind verpflichtet, von Betroffenen Schadensmeldungen entgegenzunehmen und unverzüglich zu bearbeiten sowie auf Rechnung des Schadenausgleichsfonds zu regulieren, sofern diese bei ihnen eine

- Elementarschaden- oder
- Gebäude- oder
- Hausrat/Betriebsmittel- oder
- Kraftfahrzeug- oder
- Haftpflicht-Versicherungspolice

abgeschlossen haben. Zuständig ist die in der vorgenannten Aufzählung höchstrangige Versicherung des Betroffenen. Betroffene ohne eine der genannten Versicherungen, die nicht von einem Versicherungsunternehmen freiwillig zur Schadensregulierung angenommen werden, wenden sich an den regional zuständigen öffentlichen Versicherer.

(3) Versicherungsunternehmen bearbeiten und regulieren Schadenfälle nach den Grundsätzen des § 3. Unabhängig von der Zahl der Eigentümer oder Nutzer sind Haushalte, Betriebsstätten, Bauwerke und Liegenschaften jeweils nur ein Schadenfall. Die Versicherer erhalten vom Schadenausgleichsfonds eine Aufwandsentschädigung. Sie beträgt bei

pauschalen Regulierungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 je Fall 50 Euro. Bei den übrigen Regulierungsfällen beträgt sie 200 Euro je Fall. Die Aufwandsentschädigung ist beim Ersatz für Wohnungseinrichtungen nach der Regulierung fällig. In allen anderen Fällen wird sie mit Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Entschädigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3, d. h. nach dem 31. März 2003 fällig.

#### § 5

##### **Regulierung von Schäden an öffentlichem Eigentum**

(1) Öffentliche Eigentümer ermitteln Schäden nach den Grundsätzen von § 3 selbst und zeigen diese dem Schadenausgleichsfonds an. Sofern für diese Versicherungsschutz bestand, so gilt § 4 Abs. 1 entsprechend. Der Schaden wird erst in die Bilanz des Fonds aufgenommen, wenn er durch einen vom Fonds benannten Gutachter bestätigt wurde. Als Gutachter von Schäden an beweglichen Gütern und Betriebsmitteln fungieren Versicherer, als Gutachter von Schäden an Bauwerken öffentliche Stellen nicht vom Hochwasser betroffener Länder. Der Aufwand der Gutachter wird sofort nach den Grundsätzen von § 4 Abs. 3 Satz 2 und 5 entschädigt.

(2) Der Fonds zahlt die Entschädigung direkt an den öffentlichen Eigentümer, aber erst bei Beginn der Reparatur des oder Ersatzinvestition für den zu regulierenden Schaden.

(3) Die Entschädigung des betroffenen öffentlichen Eigentümers berührt nicht den Finanzierungsschlüssel anderer öffentlicher Fördermittel- und Hilfsprogramme, die zum Wiederaufbau der geschädigten öffentlichen Infrastruktur heran gezogen werden.

#### § 6

##### **Schadenausgleichsfonds**

(1) Das Bundesministerium für Finanzen errichtet einen Hochwasserschaden-Ausgleichsfonds, dessen Geschäftsbesorgung es der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Frankfurt/Main überträgt. Der Fonds wird durch den Bund finanziert. Er erstattet den Versicherungsunternehmen die von ihnen ausgezahlten Entschädigungssummen unmittelbar nach Bekanntwerden der Zahlung sowie deren Bearbeitungsaufwand per Pauschale nach erbrachten Verwendungsnachweis der Entschädigungszahlung. Öffentlichen Eigentümern leistet er Entschädigung nach § 5. Das Bundesministerium der Finanzen erlässt die zur Abwicklung der Schadensregulierung und Aufwandsentschädigung notwendigen Durchführungsbestimmungen.

(2) Der Bund bürgt für den Fonds, entstehende Finanzierungskosten erstattet er dem Geschäftsbesorger. Der Fonds darf mit liquiden Mitteln in dem durch die Bundeshaushaltsordnung gesetzten Rahmen Finanzgeschäfte tätigen, soweit diese seinen Geschäftszweck nicht gefährden.

(3) Der Geschäftsbesorger ist verpflichtet, selbst oder durch von ihm benannte kompetente Vertreter die Schadensregulierungen auf Plausibilität zu prüfen. Bei Zweifeln ist er berechtigt, Nachforschungen vor Ort anstellen zu lassen. Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Entschädigungszahlungen haben aber keine aufschiebende Wirkung für den Erstattungsanspruch des Versicherers gegenüber dem Ausgleichsfonds. Der Versicherer muss die der Schadensregulierung zugrunde liegenden Originalunterlagen bis 31. Dezember 2003 aufbewahren, der betroffene öffentliche Eigentümer bis zum Beginn der Reparatur/Ersatzinvestition, und auf Verlangen dem Geschäftsbesorger unverzüglich Einsicht gewähren.

(4) Ansprüche auf Schadensregulierung müssen gegenüber dem Fonds bis zum 31. März 2003 geltend gemacht werden. Er erstellt anschließend eine Gesamtübersicht der entstandenen Kosten, die bis spätestens 31. Mai 2003 dem Deutschen Bundestag zuzuleiten ist.

(5) Der Schadenausgleichsfonds wird nach Abschluss der Zahlungen gemäß § 5 Abs. 2, frühestens am 31. Dezember 2003, aufgelöst. Nicht für seinen Geschäftszweck verbrauchte Gewinne aus Finanzierungsgeschäften sowie Ansprüche des Ausgleichsfonds gegenüber Dritten gehen dann auf die Bundeskasse über.

#### § 7

##### **Missbrauch des Schadenausgleichsfonds**

(1) Betroffene, welche die Auflage 3. von § 3 Abs. 1 nicht erfüllen, müssen ihnen gezahlte Entschädigungen zurückerstatten. Die Entschädigungen – außer für Wohnungseinrichtungen – werden erst nach Abgabe eines Schuldanerkenntnisses mit Unterwerfung unter sofortige Zwangsvollstreckung im Falle der Nichterfüllung der genannten Auflage gezahlt. Der Fonds erhält darüber einen ab 1. April 2003 fälligen vollstreckbaren Titel über die gesamte ausgezahlte Fluthilfe. Er mindert die Ausgaben-Bilanz gemäß § 6 Abs. 4. Dieser Titel ist vom Schadenausgleichsfonds, nach dessen Auflösung von der Bundeskasse einzutreiben.

(2) Vorsätzliche unrechtmäßige Aneignung von Mitteln des Schadenausgleichsfonds und grob fahrlässige Beihilfe dazu erfüllen den Straftatbestand des Betrugs bzw. der Untreue und sind entsprechend zu ahnden.

(3) Die missbräuchlich angeeigneten Mittel sind zugunsten des Ausgleichsfonds, nach dessen Schließung zugunsten der Bundeskasse einzuziehen.

#### § 8

##### **Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im Bundesanzeiger in Kraft. Für Kostenausgleich der Schadensermittlung nach § 4 Abs. 3 wird vor seinem Inkrafttreten Vertrauensschutz gewährt.

Berlin, den 27. August 2002

**Roland Claus und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeines

Die Überflutungen an Elbe und Donau sprengen in ihren noch nicht exakt bezifferbaren Schäden jede bisher dagewesene diesbezügliche Dimension. Diese sind durch die betroffenen öffentlichen Hände, Privatpersonen und Körperschaften nicht aus eigener Kraft zügig zu beheben. Außerdem wurden sie ohne eigenes Verschulden, also zufällig getroffen. Diese gesellschaftliche Ausnahmesituation rechtfertigt und erfordert unkonventionelle, ungeplante Hilfe durch alle Glieder des Gemeinwesens entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Solche Hilfe muss schnellstmöglich, daher mit minimalem bürokratischen Aufwand, und insbesondere in den betroffenen ostdeutschen Regionen als Zuschuss erfolgen. Dort mussten die massiven Investitionen der vergangenen elf Jahre überwiegend über Kredite erfolgen. Diese sind in aller Regel noch nicht getilgt – ihr Gegenwert ist aber durch die Katastrophe unwiederbringlich verloren. Mit neuen, selbst mit subventionierten Krediten, wie sie bisher als Hilfsmaßnahme beschlossen wurden, ist den betroffenen Menschen und Unternehmen nicht gedient. Es ist fraglich, ob die Betroffenen angesichts ungewisser Konjunkturaussichten, seit ihrem ersten Anlauf fortgeschrittenem Lebensalter und nachvollziehbarer Angst vor neuen Katastrophen während der Kreditlaufzeit von neuem noch weiter ins Risiko gehen wollen.

Kurzum: Der Neubau Ost in diesen Gebieten, die Wirtschaftstätigkeit und damit auch Steuereinnahmen und Sozialabgaben wieder in Gang setzen, kann nicht über Kredit, sondern nur über echten Ersatz des Zeitwertes der vernichteten Werte funktionieren.

Die bisher eingeleiteten Hilfsprogramme auf Zuschussbasis sind begrüßenswert, aber der volkswirtschaftlichen Herausforderung noch in keiner Weise angemessen. Im Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbereich erhalten nur kleine und mittlere Unternehmen sowie Freiberufler Zuschüsse – und dies nur in Höhe von 50 % der nicht versicherten Schäden an Wirtschaftsgütern sowie auf maximal 15 000 Euro begrenzt. Landwirte erhalten bisher fast nur Vorschüsse auf ihnen sowieso zustehende Mittel. Damit wird aber bei den wenigsten Betroffenen die tatsächliche Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit ermöglicht, noch ihr unverschuldeter Nachteil gegenüber Wettbewerbern aus nicht von der Katastrophe betroffenen Regionen abgemildert. Steuerliche Erleichterungen nützen nur jenen, welche die Gewinnschwelle bereits überschritten haben.

Die bereitgestellten Hilfen für Privathaushalte ermöglichen zwar ein Überleben für Wochen, aber keinen Wiederaufbau einer menschenwürdigen Existenz, geschweige denn Ersatz der Schäden: Wer in Sachsen Wohnungs- und Hausrat-Schäden von über 5 000 Euro erlitt und keinen Versicherungsschutz dafür besitzt, erhält 500 Euro pro Person, auf den Gesamthaushalt aber auf 2 000 Euro beschränkt.

Es geht um eine faktische Versicherungslösung. Nur haben die wenigsten Betroffenen eine einschlägige Versicherung. Außerdem wäre die Regulierung über tatsächlich beste-

hende Verträge auch gegenüber den Kunden der betroffenen Versicherungsgesellschaften ungerecht – müssten doch nur sie nicht auszuschließende exorbitante Beitragssteigerungen als Folge der Schadensregulierung tragen.

Grundsätzlich – wenn auch vielleicht nicht in der gleichen Schärfe im Detail – bestehen die aufgeführten Probleme auch in den bayerischen Hochwassergebieten. Deshalb und aus Gründen der Gleichbehandlung darf zwischen den Hochwassergeschädigten an Elbe und Donau nicht differenziert werden.

Es muss also vielmehr eine gesamtgesellschaftliche – daher über den Bund abzuwickelnde – solidarische und gerechte Hilfe gehen. Sie muss wirkungsvoll, deshalb schnell und unbürokratisch erfolgen, ohne „Flut-Gewinnler“ – weder unter den Betroffenen noch in der Staatskasse – zu produzieren und die spontane Spendenbereitschaft zu lähmen.

Am schnellsten, innerhalb weniger Wochen, lassen sich die tatsächlichen Schäden erfassen und regulieren, wenn auf die Infrastruktur und das Know-how der Versicherungsunternehmen zurück gegriffen wird. Der mit einer Regulierungspflicht verbundene Eingriff in die Freiheit der Wirtschaftstätigkeit ist nicht nur durch die Ausnahmesituation gerechtfertigt, da die Unternehmen ihren Aufwand entgolten und darüber hinaus von privatrechtlichen, aus bestehenden Verträgen resultierenden Verpflichtungen freigestellt werden.

Dass die Schadensabwicklung über Versicherungen am seriösesten abläuft, ist aber nicht nur deren einschlägiger Erfahrung geschuldet: Als Steuerzahler werden auch sie selber mit zur Schadenstilgung herangezogen, haben also objektiv kein Interesse an einer Aufblähung der Entschädigung. Dem dient auch die Kopplung ihres Bearbeitungsentgeltes an die Zahl statt an die Höhe der Schäden.

Die Betroffenen werden keineswegs völlig entschädigt, sie erhalten vielmehr unverzichtbare Hilfe zur Selbsthilfe und eine verlässliche Grundlage, auf der sie überhaupt eine Chance bei Vertragspartnern und Kreditinstituten für den Wiederaufbau ihrer Existenz erhalten und bestehende öffentliche Förderprogramme funktionieren können.

Erstens fließt nur für unmittelbare Flutschäden Geld. Weder materielle Folgeschäden, beispielsweise durch Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen verursacht, noch Produktions- oder Verdienstauffälle werden auf diesem Wege entschädigt.

Zweitens lässt auch die zu gewährende Hilfe – anders als in einschlägigen Versicherungsverträgen – keinen neuwertigen Ersatz zu. Es wird in jedem Falle nur bis zum Zeitwert vor der Katastrophe entschädigt. Selbst Hausreparaturen dürften daher in aller Regel nicht komplett aus der Hochwasserhilfe zu finanzieren sein, da der Gebrauchswert des Gebäudes nach der Baumaßnahme gemeinhin höher als vor der Flut ist. Für Wohnungseinrichtungen gibt es zwar die Möglichkeit der Pauschalentschädigung – die beträgt aber nur ein Zehntel der üblichen Grunddeckung von Hausratversicherungen.

Drittens ist die Fluthilfe – außer bei Wohnungseinrichtungen – daran gebunden, dass auch künftig in der betroffenen Region gelebt und gearbeitet, dabei möglichst bisher brachliegende Gebäude und Gewerbeflächen genutzt werden. Um dies durchzusetzen, muss der Hilfeempfänger beim Empfang von Zahlungen ein entsprechendes Schuldanerkenntnis unterschreiben, welches bei zügiger Durchführung der Schadenbeseitigung erlischt, anderenfalls aber ab 1. April 2003 fällig wird. Die Fluthilfe kann also nicht zur „Mobilitäts-Hilfe“ verkommen, sondern stützt die schwer geschädigten regionalen Wirtschaftsstrukturen und nützt die bisher im vergangenen Jahrzehnt in Ostdeutschland geschaffenen Werte besser aus.

Viertens werden auf die Zuschüsse nach diesem Gesetz bereits früher erhaltene nicht zurückzuzahlende Soforthilfen angerechnet.

Somit setzt die Fluthilfe die Betroffenen lediglich materiell zumindest teilweise in den Stand vor dem Unglück zurück, dass weder von ihnen verursacht wurde noch für sie voraussehbar war. Sie schafft aber die elementare Grundlage, dass die zu begrüßenden Kreditprogramme des Bundes, der Länder und vieler Banken und Sparkassen überhaupt auf Nachfrage hoffen können.

Die mit diesem Gesetz in Gang zu setzende Hilfe verhindert aber auch, dass die öffentlichen Hände von der Katastrophe profitieren.

Erstens werden auch Schäden an öffentlichem Eigentum von unabhängiger Seite begutachtet, um überhöhte Ansprüche zu verhindern. Zwar werden in diesem Falle bewusst nicht so enge zeitliche Grenzen beim Beginn des Schadenausgleichs gesetzt. Priorität muss das schnellstmögliche Beseitigen der Schäden an für ein Funktionieren des öffentlichen Lebens wichtigsten Objekte haben und nicht der gleichzeitige Beginn an allen. Auch kann es mit Blick auf langfristig vorsorgende Gefahrenabwehr besser sein, auf bestimmte Gebäude, Schutzwälle oder Verkehrswege künftig zu verzichten oder sie zumindest an andere Orte zu verlegen – deshalb auch keine vergleichbar engen räumlichen Bindungen der Hilfe wie bei Privateigentum. Jedoch gilt auch bei öffentlichen Schäden, dass Finanzhilfen erst in dem Moment ausgezahlt werden, wenn die Reparatur oder Ersatzinvestition tatsächlich beginnt. Nur so kann das Versickern der Flutgelder in anderen Haushaltslöchern verhindert werden.

Zweitens wird der von allen Steuerzahlern geforderte Solidarbeitrag außerhalb des üblichen Haushaltsvollzuges verwaltet. Daher kann er nicht zur Manövriermasse zur Befriedigung anderer Begehrlichkeiten der Exekutive verkommen, was die Akzeptanz dieser finanziellen Belastung bei allen Steuerzahlern steigern dürfte.

Die zu leistende Fluthilfe wird zunächst auf 7,1 Mrd. Euro, das Volumen des Aufbauhilfefonds gemäß Flutopfersolidaritätsgesetzes, geschätzt.

Aktuelle Prognosen von Versicherern sind deutlich höher. Allerdings kalkulieren sie mit versicherungstechnischen Schäden, die aber ein wesentlich umfangreicheres Schadensbild und einen größeren Regulierungsumfang umfassen, als von der Fluthilfe abgedeckt werden soll. Insofern erscheint die Summe zunächst angemessen. Über die mittel- und langfristig erforderlichen Mittel, die zur umfassenden Schadenbeseitigung in den Hochwassergebieten und zur Verhinde-

rung eines weiter zunehmenden Entwicklungsabstandes zwischen Ost- und Westdeutschland erforderlich sind, entscheiden der Deutsche Bundestag und Bundesrat nach Vorlage der Gesamtschadensbilanz im Frühjahr/Sommer 2003.

## B. Einzelbegründung

### Zur Eingangsformel

Das Gesetz benötigt nicht die Zustimmung des Bundesrates, da es der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dient, allein in die Finanzbelange des Bundes eingreift und keinen Vollzugaufwand der Länder erfordert.

### Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Es soll der finanziellen Wiedereinsetzung der durch die am 12. August 2002 begonnenen Hochwasserkatastrophe an Elbe und Donau unmittelbar Betroffenen in den vorherigen Stand dienen. An den verwüstenden Naturgewalten waren die Betroffenen schuldlos, sie waren von ihnen nicht beeinflussbar, es traf zufällig sie. Daher haben sie Anspruch auf solidarische Unterstützung der gesamten Gesellschaft und aller ihrer Glieder entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Der Schadensumfang übersteigt aber die Möglichkeiten des planmäßigen Haushaltsvollzugs der öffentlichen Kassen wie auch der individuellen Spendenbereitschaft zu kurzfristiger Hilfe.

### Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Bestimmung der Empfangsberechtigten.

Das genaue Fördergebiet kann erst nach Ende des Hochwassers und Analyse des Katastrophenschutzmanagements – insbesondere hinsichtlich des Zeitpunkts der tatsächlichen Warnung der Bevölkerung von dann überfluteten Ortschaften und der konkreten Hilfen von Einsatzkräften vor Ort – erstellt werden.

### Zu § 3 (Entschädigungsfähige Hochwasserschäden)

#### Zu Absatz 1

Bauwerke sind Hoch- und Tiefbauten in jeglicher Form. Hochwasser sind die Flut von Fließgewässern, der durch den Starkregen bzw. die Flut verursachte Wasseranstieg in stehenden Gewässern, Kanalisationen, Grundwasser und Anlagen des Altbergbaus. Auch Schäden durch das Hochwasser ausgelöster Erdbeben bzw. -senkungen werden erfasst. Nicht erfasst werden lediglich Zerstörungen und Beschädigungen, die zwar mit dem Hochwasser im Zusammenhang stehen, aber nicht unmittelbar durch dieses entstanden – z. B. an trockenen Anlagen/Geräten durch den Ausfall überfluteter Anlagen oder hochwasserbedingten Stromausfall; Schäden durch Einsatzfahrzeuge usw.

Umgehende Schadensmeldung ist erbracht, wenn der Versicherer spätestens nach Inkrafttreten des Gesetzes informiert wird. Sollten zum Zeitpunkt der Meldung zerstörte Sachen bereits beseitigt sein, so reichen aussagekräftige Fotos zu deren Begutachtung aus.

Als Nachweis der begonnenen Reparatur bzw. des Ersatzes zum Stichtag genügt eine verbindliche Auftragsbestätigung des Auftragnehmers/Lieferanten.

Ersatzinvestitionen in Betriebsstätten bzw. Wohngebäude brauchen nicht auf dem geschädigten Grundstück, sondern können auch an anderen Standorten erfolgen. Bei Totalzerstörung ist eine Verlagerung an weniger hochwassergefährdete Standorte sogar geboten. In jedem Falle soll aber bei Verlagerung soweit als möglich auf bereits bestehende Strukturen zurückgegriffen werden. Maßgeblich ist, dass mit den Hilfgeldern die vor der Katastrophe ausgeübten Tätigkeiten/Nutzungen auch künftig innerhalb der Region oder in bereits bestehenden Gewerbegebieten und Immobilien in Ostdeutschland stattfinden. Letzteres wäre auch ein Beitrag, die durch Fehlentwicklungen im vergangenen Jahrzehnt entstandenen, bisher brachliegenden Überkapazitäten an Gewerbe- und Wohnflächen zumindest teilweise noch zu nutzen. Durch die Stichtagsregelung für Immobilien und Gewerbegebiete außerhalb der Hochwasserregionen wird dabei die Schaffung neuer, nun flutbedingter Überkapazitäten verhindert. Hochwassergeschädigte in Bayern und am niedersächsischen Westufer der Elbe können ihre Betriebsstätten bzw. ihr Wohneigentum mit der Fluthilfe entweder innerhalb der Region – zum Erhalt und zur Stärkung der dortigen regionalen Wirtschaftskreisläufe – oder in die neuen Länder – zur Stärkung des Neubaus Ost – verlagern.

#### **Zu Absatz 2**

Die Ermittlung des Zeitwertes vor der Schädigung setzt das Vorhandensein von Belegen über Anschaffungskosten der geschädigten Sache voraus. Sind diese nicht mehr vorhanden, so ist der durchschnittliche Preis einer vergleichbaren Sache zum Zeitpunkt der Anschaffung zugrunde zu legen. Der Restwert entspricht grundsätzlich einem versicherungstechnischem Restwert: Beispielsweise ist bei beschädigten Möbeln oder Feldfrüchten nicht von einem noch vorhandenem konkreten Gebrauchswert für die Ablage von Gegenständen bzw. Verfütterung, sondern vom bei Verwertung der beschädigten Sache erzielbaren Erlös auszugehen; der Gebrauchswert von Bauwerken bemisst sich an den Kosten, die durch den Einsatz der noch vorhandenen Bausubstanz bei deren Wiederaufbau vermieden werden bzw. – falls Ersatzinvestition andernorts erfolgt – am ursprünglichen Standort theoretisch vermeidbar gewesen wären. Bauwerke, die wegen vorbeugendem Hochwasserschutz nicht wieder errichtet werden dürfen, haben keinen Restwert.

#### **Zu Absatz 3**

Die Regelungen sollen der Verpflichtung der Betroffenen zur Minimierung des Schadens Rechnung tragen sowie deren Regulierung vereinfachen.

#### **Zu Absatz 4**

Da sich Unterstützung aus dem Schadenausgleichsfonds in die vielfältigen öffentlichen und privaten Initiativen zur Hilfe für die Betroffenen einbettet, ist eine Anrechnung angemessen.

#### **Zu § 4 (Freistellung von Versicherungen und Regulierungspflicht für Schäden an nichtöffentlichem Eigentum)**

##### **Zu Absatz 1**

Die Versicherer sind gegenüber ihren Vertragspartnern nur hinsichtlich des Umfangs der Leistungen nach diesem Ge-

setz freigestellt. Versicherungsleistungen werden in der Praxis regelmäßig darüber hinaus gehen – z. B. Ersatz zum Neuwert sowie von Folgeschäden, Begleichung von Verdienst- bzw. Umsatzausfällen usw. Diese Pflichten bleiben weiter bestehen. Auch daher ist die Auszahlung der Hochwasserhilfe über Versicherungen sinnvoll: Sie stellt einen Teilbetrag im Rahmen tatsächlicher Versicherungsfälle dar, den der Versicherer intern verrechnen kann. Es hat aber auch Konsequenzen für § 3 Abs. 1 Nr. 3: Wenn ein Versicherter die Entschädigung anders als in diesem Gesetz reglementiert verwenden will, so muss er zwar die Hochwasserhilfe zurückerstatten – gleichwohl besteht sein Anspruch auf die Summe gegenüber der Versicherung fort. Faktisch muss in solchen Fällen also nicht der Betroffene, sondern seine Versicherung die ausgezahlte Fluthilfe an den Ausgleichsfonds zurückerstatten.

##### **Zu Absatz 2**

Die Rangfolge der zuständigen Versicherung ergibt sich aus Nähe der jeweiligen Sparte zum Schadensgeschehen. Elementarschaden- sowie Kfz-Versicherer sowie zumindest ein Hausrat- und Gebäude-Versicherer wären beim Vorliegen einer entsprechenden Police sowieso betroffen. Aber auch Haftpflicht-Versicherer verfügen aufgrund ihres üblichen Wirkungsbereiches über das erforderliche Know-how zur zügigen und seriösen Begutachtung der entstandenen Schäden – zumal die unterschiedlichen Sparten in aller Regel sich unter dem Dach eines Unternehmens befinden. Aufgrund der hiesigen Versicherungsstruktur ist nicht zu erwarten, dass ein Betroffener tatsächlich keine der genannten Versicherungen besitzt und tatsächlich auf einen öffentlichen Versicherer angewiesen wäre.

Die ermittelte Entschädigung soll umgehend und in voller Höhe ausgezahlt werden. Dem Versicherer entsteht daraus aufgrund seines ebenfalls umgehenden Rückerstattungsanspruchs gegenüber dem Schadenausgleichsfonds kein unzumutbares finanzielles Risiko. Dem Hilfeempfänger können dadurch zwar Zinsgewinne zwischen dem Zeitpunkt der Auszahlung und Beginn der Schadenbeseitigung entstehen. Dieser Zeitraum beschränkt sich aber auf maximal wenige Monate und der Gewinn dürfte erheblich geringer als jene Verluste sein, die nicht durch dieses Gesetz entschädigt werden, z. B. die Verdienstauffälle aus durch die Flut verhinderte Tätigkeit oder aus gekündigten Verträgen.

##### **Zu Absatz 3**

Die Pauschalen für den Regulierungsaufwand dürften in der Mischkalkulation kostendeckend sein. Die Zurückhaltung der Vergütung bis zum Endverbleibsnachweis der Fluthilfe soll die Durchsetzung der Kontrolle dieser Norm bei Unternehmen und Immobilienbesitzern erleichtern.

##### **Zu § 5 (Regulierung von Schäden an öffentlichem Eigentum)**

##### **Zu den Absätzen 1 und 2**

Da Zahlungen an öffentliche Eigentümer nicht zeitnah zur Katastrophe, sondern erst zum Zeitpunkt der Instandsetzung/Ersatzinvestition erfolgen und diese schon aufgrund des auch in dieser Situation für sie geltenden Haushaltsrechts zur notwendigen Schadensdokumentation angehalten

sind, erübrigt sich die Zwischenschaltung von Versicherern zur Schadenserfassung und -regulierung. Die nachträgliche Zwischenschaltung von kompetenten Gutachtern, die erst vor Inanspruchnahme der Mittel und damit nach Erstellung der Projektunterlagen für Reparatur/Ersatz erforderlich ist, dient lediglich der Vermeidung von Überförderung und damit Zweckentfremdung der Hochwasserhilfe. Bei geschädigten beweglichen Gütern handelt es sich um vergleichsweise geringere Schadenssummen – ihre Begutachtung sollte daher von sowieso vor Ort präsenten Versicherern wahrgenommen werden. Für die Beseitigung von Großschäden an Bauwerken wird das Gros der Hilfgelder benötigt – eine Bewertung durch Vertreter jener, die nicht selbst betroffen sind, aber die Kosten der Hilfe zu tragen haben, sichert die notwendige Objektivität bei der Schadensermittlung. Denn diese Gutachter können weder ein Interesse an zu hoch veranschlagten, noch an zu niedrig veranschlagten Hilfgeldern haben, weil aus Letzterem nur langfristig zusätzliche, von allen zu tragenden Folgekosten entstünden.

Die tendenziell spätere Auszahlung an öffentliche gegenüber privaten Eigentümern senkt zugleich die Belastung des Bundes mit Zwischenfinanzierungskosten, die daraus resultieren, dass dem Fonds erst ab Jahresbeginn 2003 nennenswerte Mittel aus dem Flutopfersolidaritätsgesetz zuzufießen beginnen, aber bereits im Herbst 2002 erhebliche Auszahlungen erfolgen müssen.

#### **Zu Absatz 3**

Die Fluthilfe für öffentliche Eigentümer stellt die bilanztechnische Basis der Schadenbeseitigung dar, welche Finanzierungen auf anderen gesetzlichen Grundlagen nur aufstocken: Auch die Wiederherstellung öffentlicher Bauwerke wird regelmäßig höhere Kosten verursachen, als durch die Fluthilfe abgedeckt wird; nur für diese Mehrkosten sind die bestehenden Finanzierungsschlüssel für die zur Schadenbeseitigung herangezogenen Fachförderprogramme, Investitionspauschalen, Gemeinschaftsaufgaben usw. zwischen Bund, Ländern und Kommunen anzuwenden.

#### **Zu § 6 (Schadenausgleichsfonds)**

##### **Zu Absatz 1**

Der Schadenausgleichsfonds wird außerhalb des BMF gebildet, um schon organisatorisch seine Trennung vom Bundeshaushalt zu dokumentieren und gar nicht erst die Befürchtungen von Missbrauch seiner Mittel durch die Exekutive aufkommen zu lassen. Die KfW erhält mit seiner Verwaltung nicht nur eine Aufgabe, die ihrem im Namen dokumentierten ursprünglichen Auftrag entspricht. Sie verfügt als größte Förderbank des Bundes auch über die Logistik und das Know-how zu deren zügiger Abwicklung – zumal durch die verhängte Haushaltssperre des Bundes und der damit fehlenden Notwendigkeit der sofortigen Bearbeitung von neuen Anträgen für Förderprogramme des Bundes in den kommenden Wochen und Monaten dort auch Kapazitäten frei sind.

##### **Zu Absatz 2**

Angesichts der enormen zu bewegenden Finanzmittel ist eine Gewährträgerhaftung durch den Bund und eine effektive Mittelbewirtschaftung unverzichtbar.

##### **Zu Absatz 3**

Die Regelungen dienen der Missbrauchskontrolle, ohne dabei den Fluss der Hilfgelder zu behindern. Die KfW verfügt aus ihrer Tätigkeit in der Wirtschafts- und Wohnungsbauförderung über hinreichende Erfahrungen, um die Zahlungen nach Aktenlage beurteilen zu können sowie Kontakte zu gegebenenfalls ansprechbare Experten vor Ort. Im Bereich von Kleinstunternehmen und Landwirtschaft kann sie dabei noch auf die Kompetenz der Deutschen Ausgleichsbank bzw. der Landwirtschaftlichen Rentenbank zurückgreifen. Ihr Prüfauftrag erstreckt sich nicht auf Detailforschung, sondern nur auf ungewöhnlich erscheinende Zahlungsbegehren.

##### **Zu Absatz 4**

Sechs Monate erscheinen als Frist zur Schadensermittlung angemessen, da auf die Infrastruktur der gesamten deutschen Versicherungsbranche und die Ressourcen aller deutschen Baubehörden zurückgegriffen wird. Die Regelung sichert den zügigen Abschluss einer kostendeckenden Hochwasserhilfe und schafft die empirische Basis für gegebenenfalls zu ergreifende weitere finanzpolitische Maßnahmen.

##### **Zu Absatz 5**

Der Bund trägt das Finanzierungsrisiko des Fonds, obwohl neben ihm auch Länder, Kommunen und gegebenenfalls weitere Schuldner – z. B. unberechtigt in Anspruch genommener Fluthilfe – zur Finanzierung verpflichtet sind. Ihm stehen daher Erlöse und bis zu dessen Auflösung nicht einbringbare Forderungen des Schadenausgleichsfonds zu.

##### **Zu § 7 (Missbrauch des Schadenausgleichsfonds)**

Die Sanktionen dienen der Vorbeugung von Missbrauch der Fluthilfe. Sie richten sich – je nach Sachverhalt und Anteil am Delikt – gegen den Empfänger der Fluthilfe (soweit er diese nicht zweckentsprechend verwendet) oder den Versicherer (soweit er die zweckentsprechende Verwendung nicht hinreichend geprüft hat) oder Auftragnehmer des Hilfeempfängers (soweit er Scheinrechnungen oder fiktive Auftragsbestätigungen zur Verschleierung eines Fluthilfe-Missbrauchs ausstellt).

##### **Zu § 8 (Inkrafttreten)**

Um eine schnellstmögliche Hilfe für die Betroffenen zu gewährleisten, soll mit der Schadenerfassung im Sinne des Gesetzes schon vor dessen Inkrafttreten begonnen werden.