



Aktenzeichen: Pet 3-19-08-633-048769

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 06.06.2024 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz – als Material zu überweisen.

Begründung

Der Petent fordert zur finanziellen Absicherung im Katastrophenfall Regelungen zu beschließen, wonach die Folgen von Risiken diejenigen tragen sollen, die sie eingehen, und nicht die Allgemeinheit.

Vor dem Hintergrund der Flutkatastrophe im Juli 2021 erklärt der Petent, es gebe in Deutschland keine umfassenden Regelungen zur finanziellen Absicherung gegen die Folgen von Katastrophensituationen. Die Folgen seien von denjenigen zu tragen, die von dem Risiko betroffen seien, hingegen solle die Allgemeinheit nicht für die finanziellen Folgen aufkommen. Insoweit kämen Versicherungen oder auch Absicherungsgeschäfte an Terminmärkten – wie Wetterderivate – in Betracht. Fahrlässig eingetretene Verluste und Kosten sollten steuerlich nicht berücksichtigt werden. „Nachhaltig riskante Aktivitäten“ – beispielsweise auf den norddeutschen Halligen – sollten nicht dauerhaft abgesichert werden. Nur in Ausnahmefällen und zeitlich befristet solle der Staat als letzte Instanz finanziell unterstützen. Es sollte ein umfassendes gesetzliches Regelwerk zur finanziellen Absicherung gegen die Folgen von Katastrophenereignissen geben, das diese Überlegungen berücksichtige. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Ausführungen in der Petition verwiesen.

Die Eingabe wurde auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht, fand dort 34 Unterstützer und wurde in 20 Beiträgen diskutiert.

Am 23. November 2022 wurde das Anliegen der Petition im Rahmen eines erweiterten Berichterstattergesprächs mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung – des Bundesministeriums der Justiz, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz,



nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und des Bundesministeriums der Finanzen – erörtert. Der Ausschuss hat das Ergebnis dieses Gesprächs sowie schriftliche Stellungnahmen des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz in seine Beratungen einbezogen.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung stellt sich wie folgt dar:

Die Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 hat zu außergewöhnlichen Schäden geführt und dabei viele Menschenleben gefordert. Sie hat ein Ausmaß nationaler Tragweite erreicht, das die Unterstützung der betroffenen Länder durch den Bund und die Länder als Solidargemeinschaft erfordert. Der Bund hat daher die betroffenen Länder vor Ort personell unterstützt und mit der Beteiligung an den Soforthilfen der Länder sowie der Errichtung des Aufbauhilfefonds den Rahmen für finanzielle Hilfen gesetzt. Bei der Ausgestaltung dessen wurden die finanzielle Belastung für den Bundeshaushalt auf der einen und das Unterstützungsbedürfnis der Betroffenen, der Unternehmen, Gemeinden und Länder auf der anderen Seite miteinander abgewogen.

Der Petitionsausschuss teilt die Auffassung, dass die Frage der Versicherbarkeit von Schäden bei der Ausgestaltung von Hilffsystemen eine entscheidende Rolle spielt und vorrangig eine Eigenabsicherung erfolgen sollte. In der Ausgestaltung der betreffenden Fluthilfen schlägt sich dies unter anderem darin nieder, dass die Erstattung auf 80 Prozent der Schäden begrenzt ist und nur in Härtefällen bis zu 100 Prozent beträgt. Einkommensteuerrechtlich können Aufwendungen zur Beseitigung von privaten Vermögensschäden im existentiellen Bereich dem Grunde nach als außergewöhnliche Belastung gemäß § 33 des Einkommensteuergesetzes (EStG) Berücksichtigung finden. Eine Anerkennung scheidet allerdings aus, wenn der Steuerpflichtige eine allgemein zugängliche und übliche Versicherungsmöglichkeit (z.B. den Abschluss einer Hausratversicherung) nicht wahrgenommen hat, vgl. R 33.2 Nr. 7 der Einkommensteuerrichtlinien (EStR 2012).

Keine allgemein zugängliche und übliche Versicherungsmöglichkeit i. S. d. EStR 2012 stellt gegenwärtig die Elementarschadenversicherung gegen Überschwemmungen, Erdbeben, Erdbeben etc. dar. Aufwendungen zur Beseitigung der durch



Naturkatastrophen verursachten Schäden am eigengenutzten Wohneigentum (inkl. Hausrat und Kleidung) können daher steuerlich als außergewöhnliche Belastungen i. S. d. § 33 EStG anerkannt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Vorschrift des § 33 EStG eine der Normen ist, die entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben sicherstellen soll, dass die Einkommensbesteuerung erst jenseits des Existenzminimums einsetzt. Vor diesem Hintergrund besteht derzeit kein Anlass für Änderungen bei der einkommensteuerrechtlichen Berücksichtigung von Aufwendungen zur Beseitigung von privaten Vermögensschäden im existentiellen Bereich.

Soweit die Nordseehalligen als ein Beispiel für Bereiche erwähnt werden, in denen Risiken so hoch sind, dass ggf. eine Umsiedlung von Bewohnern und Betrieben einer Verstärkung von Schutzmaßnahmen vorzuziehen sein könnte, ist Folgendes anzumerken: Solche Fälle sind in der Tat denkbar, auch in Überflutungsgebieten an Binnengewässern oder in von Erdbeben gefährdeten Bereichen im Gebirge. Sie sind aber nach den Bedingungen des Einzelfalls und unter enger Einbindung der Betroffenen zu entscheiden und werden in der Regel mit geeigneten Maßnahmen zu ihrer Unterstützung zu verknüpfen sein. Für die Halligen gilt weiterhin grundsätzlich das Ziel, sie als Siedlungsraum auch in Zeiten des Klimawandels und des demographischen Wandels zu erhalten, da ohne Besiedlung und Schutzmaßnahmen der Verlust der einmaligen Halligwelt als unersetzbarer Teil des Natur- und Kulturerbes droht.

Soweit mit der Petition zentral die Frage der Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden aufgeworfen wird, weist der Ausschuss auf Folgendes hin:

Die Versicherungsdichte bezüglich Elementarrisiken beträgt nach Angaben des Bundesministeriums der Justiz im Durchschnitt 50 Prozent, regional ist sie sogar noch niedriger. Sowohl die Bundesregierung als auch der Petitionsausschuss sehen in Bezug auf diese zu niedrige Versicherungsdichte einen Handlungsbedarf.

Bereits nach den Elbe-Hochwasserereignissen in den Jahren 2002 und 2013 hatten der Bund und die Länder die Möglichkeit der Einführung einer verpflichtenden Versicherung gegen Elementarschäden erörtert, im Ergebnis allerdings abgelehnt. Die Gründe hierfür lagen insbesondere in verfassungs- sowie EU-rechtlichen Gründen.

Nach der Hochwasserkatastrophe im Sommer 2021 war die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder (JuMiKo) gebeten worden, die



Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung erneut zu prüfen. Auf Basis des Berichts einer von der JuMiKo eingesetzten Arbeitsgruppe stellte die JuMiKo mit Beschluss vom 1. Juni 2022 fest, dass eine Pflicht für private Wohngebäudeeigentümer zur Versicherung gegen Elementarschäden verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Mit Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) vom 2. Juni 2022 bekannte sich die MPK zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung und bat die Bundesregierung, ihre Einführung anhand eines konkreten Regelungsvorschlags zu prüfen.

Die Bundesregierung legte der MPK am 8. Dezember 2022 einen Bericht vor, in dem sie ebenfalls zu dem Ergebnis kam, dass die Einführung einer Versicherungspflicht aus verfassungsrechtlicher Sicht innerhalb bestimmter Grenzen nicht ausgeschlossen ist. Der Bericht zeigte Eckpunkte für die verfassungsmäßige Ausgestaltung einer etwaigen Versicherungspflicht auf. Allerdings machte die Bundesregierung auch auf weitere Problemfelder aufmerksam. Sie warf zum einen die Frage der zukünftigen Versicherbarkeit und Erfüllbarkeit einer Versicherungspflicht in Anbetracht des Klimawandels und einer Zunahme von Extremwetterereignissen auf und betonte das Erfordernis flankierender öffentlich-rechtlicher Gesetzgebung, etwa im Bauplanungs-, Bauordnungs-, und Wasserhaushaltsrechts, wobei dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, der Nationalen Wasserstrategie und dem Klimaanpassungsgesetz besondere Bedeutung zukomme. Zum anderen wies die Bundesregierung auf die herausfordernden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Anbetracht von Inflation und gestiegenen Energiekosten hin. Sie machte dabei deutlich, dass angesichts der finanziellen Belastung von Eigentümern und Mietern auch Ansätze geprüft werden sollten, die möglichst ohne Versicherungspflicht auskommen – etwa indem die Nachfrageseite stärker zum Abschluss von Elementarschadenversicherungen motiviert werde.

Das Bundesministerium der Justiz hat die Länder und die Verbände mit Schreiben vom 17. Februar 2023 zum genannten Bericht der Bundesregierung angehört. Im Anschluss daran wurde am 15. Juni 2023 bei der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder der Beschluss gefasst, dass Bund- und Länder eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken einrichten. Der



Beschluss lautet im Wortlaut: „Bund und Länder richten eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken ein. Die Arbeitsgruppe prüft alle Optionen, wie die Verbreitung der Elementarschadenversicherung erhöht werden kann inklusive einer Pflichtversicherung. Sie prüft ferner, welche Präventionsmaßnahmen z. B. im Bau- und Umweltrecht notwendig sind, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren, und wie finanzielle Risiken für die öffentlichen Haushalte durch Großschadensereignisse beherrschbar gehalten werden können.“ Mit Rücksicht auf diesen Beschluss hat das Bundesministerium der Justiz eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken einberufen und die betroffenen Bundesressorts und die Länder auf Abteilungsleiter Ebene eingeladen, an dessen Beratungen teilzunehmen. Die Auftaktsitzung der Arbeitsgruppe hat am 6. Oktober 2023 unter Beteiligung aller Länder sowie des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit, Verbraucherschutz sowie des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen stattgefunden. Auf der Auftaktsitzung wurden im Wesentlichen versicherungsrechtliche Fragestellungen im Kontext einer Elementarschadenversicherung erörtert. Die Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollen mit einer Verbändeanhörung fortgesetzt werden.

Der Petitionsausschuss begrüßt es, dass Bund und Länder umfassend prüfen, wie die Verbreitung der Elementarschadenversicherung ggf. auch mittels einer Pflichtversicherung erhöht werden kann, welche Präventionsmaßnahmen getroffen werden können, und wie bei Großschadensereignissen die finanziellen Risiken für die öffentlichen Haushalte beherrschbar gehalten werden können.

Der Ausschuss hält die Eingabe für geeignet, in die diesbezüglichen Diskussionen und politischen Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden. Er empfiehlt daher, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz – als Material zu überweisen.