

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von Prof. Dr. Martin Burgi, München – Prof. Dr. Christian Calliess, Berlin – Dr. Josef Christ, Richter des BVerfG, Karlsruhe – Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart – Dr. Frank Fellenberg, Rechtsanwalt, Berlin – Prof. Dr. Andreas Heusch, Präsident des VG, Düsseldorf – Prof. Dr. Thomas Mayen, Rechtsanwalt, Bonn – Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster – Prof. Dr. Joachim Scherer, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – Dr. Heribert Schmitz, Ministerialrat a. D., Berlin – Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg – Dr. Thomas Schröer, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – Prof. Dr. Rudolf Streinz, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

5 2022

Seite 1–5  
41. Jahrgang  
15. Mai 2022

Dr. Dr. Jörg Berwanger\*

## Staatliche Nothilfen gegen Corona und Hochwasser Verfassungsrechtliche Überlegungen im moralischen Grenzbereich

Der Staat betätigt sich bei allgemeinen Notfällen vielfach als engagierter Helfer. Aus dem Sozialstaatsprinzip, zusammen mit elementarem Grundrechtsschutz, ergibt sich auch eine grundsätzliche rechtliche Verpflichtung hierzu. Abzuwägen sind dagegenstehende rechtliche (Gleichheitsgrundsatz) und moralische Kategorien, die sich aus einer Eigenverantwortung von in Not Geratenen ergeben können.

### I. Tod und Teufel – Staatliche Hilfemaßnahmen

„Ohne den Leviathan ist das Leben der Menschen einsam, armselig, ekelig und kurz“ (*Hobbes*, 1651). Dieser neuzeitliche politiktheoretische Ansatz zum Staat trägt bis in moderne Zeiten mit ihren Negativereignissen – zuweilen im sehr buchstäblichen Sinn. Auch wenn Ursachen unterschiedlich sein können (menschengemacht oder als Naturkatastrophe<sup>1</sup>) – Krisen und ihre Folgen erschüttern immer wieder und haben zumindest lokal eine große, zum Teil verheerende Wirkung. Außerstaatliche Allmacht, deren Folgen es zu begegnen gilt, kann unterschiedliche Gesichter haben. Sei es in Form der Zuschreibung für die weltweiten Finanzmärkte (aus Sicht des Autors ist diese Gleichstellung mit Naturgegebenheiten fragwürdig) oder schlichtweg aufgrund der Launen der Natur. War es die sogenannte Bankenkrise 2007–2009, ist es aktuell Corona (seit 2020 bis heute) oder sind es nach Katastrophen an Elbe (1997) und Oder (2002) erneute Hochwässer, die sich im Juli 2021 im Ahrtal, in Teilen von NRW und andernorts ereignet haben – es gibt weitere Beispiele. Vielleicht ergeben sich – zum Zeitpunkt der Manuskriptaktualisierung noch nicht absehbar – als Folgen des Ukrainekrieges weitere Beispiele. Mit der weltweiten Klimakrise steht ein Ereignis von nahezu unüberschaubar größerer Tragweite im Raum, welches das Stadium des *ante portas* bereits überschritten hat.

Jenseits aller staatspolitischen und – theoretischen Denkfiguren à la Hobbes, Rousseau (Gesellschaftsvertrag) oder Rawls (Gerechtigkeitstheorie) oder Begriffen wie etwa dem des *Wohlfahrts-* oder des *Nachtwächterstaats* – der Staat und seine Institutionen sind angesichts der Sachverhalte ganz

konkret gefordert. Und es wird geliefert. Ein im positiven Sinn entfesselter Leviathan hilft kräftig mit, Schäden zu beheben. Er handelt dabei als Organisator von gesellschaftlicher Solidarität,<sup>2</sup> er exekutiert diese auch selbst. Während sie neuerdings anderenorts anscheinend fehlen – mitunter kamen dabei gar panzerbrechende Waffen zum Einsatz.<sup>3</sup>

Der Staat, das sind Bund und Länder, sie teilen Hilfelasten untereinander auf. Auch die Kommunen helfen, sie sind ihrerseits staatliche Hilfeempfänger.<sup>4</sup> Aktuell läuft das so bei Corona und beim Hochwasserthema. Es sind Hilfsprogramme und Fonds aufgelegt. Die vom Staat getragenen Lasten gehen in die Milliarden.<sup>5</sup> Es profitieren querbeet viele Geschädigte unterschiedlicher Provenienz, seien es Gewerbetreibende oder gewöhnliche Bürger und Einwohner. Unter den Corona-Hilfsbedürftigen finden sich Großunternehmen, wie zB Lufthansa und TUI, Mittelständler bis hin zu sogenannte Soloselbstständigen. Bei der Hochwasserkatastrophe im Sommer 2021 waren viele Menschenleben zu beklagen.

\* Der Autor ist Commercial Project Manager bei der STEAG New Energies GmbH, Saarbrücken.

1 Zu Differenzierungen in der Kautelarjuristerei vgl. zB die – nicht deckungsgleichen – Begriffsinhalte von *act of God* und *force majeure*.

2 Grundlegend zur soziologischen Reichweite des Solidaritätsbegriffs vgl. Tranow U./Schnabel A., Die Solidarität des Sozialstaats: Theoretische Perspektiven und empirische Fragen in A. D. Baumgartner/B. Fux (Hrsg.), *Sozialstaat unter Zugzwang?* Springer, Nature 2019, 19.

3 Die Bazooka-Metapher für staatliche Hilfen, von Bundesfinanzminister Scholz (im März 2020).

4 Den Ausgleich von gemeindlichen Gewerbesteuermindereinnahmen wegen Corona durch den Bund regelte Art. 143h GG. Art. 109 III 2 Alt. 2 GG regelt die Kreditfinanzierung zur Bewältigung von Folgen aus Naturkatastrophen.

5 Vgl. zu den Hochwässern 2021 etwa den neben den gewährten „Soforthilfen“ (max. 800 Mio. Euro) eingerichteten 30-Mrd.-Euro-Aufbaufonds („Wiederaufbauhilfe“), sanktioniert mit dem Aufbauhilfegesetz 2021 – AufbhG 2021, vom 10.9.2021 (BGBl. 2021 I 4147). Zu Corona vgl. das WirtschaftsstabilisierungsfondsG, BGBl. 2020 I 3096: bis zu 400 Mio. Euro, vgl. § 21 I WStFG. Zum Oder-Hochwasser: FlutopfersolidariätsG v. 19.9.2002 (BGBl. 2002 I 3651), dort Art. 5, § 4 II AufbauhilfeG: Bund: 3,507 Mrd. Euro, Länder/Gemeinden: 3,593 Mrd. Euro.

gen, sie hat Privatleuten Haus und Hof genommen, Betriebe (zB Winzer) standen vor dem Ruin.

In Not Geratene rufen zuweilen wie selbstverständlich nach dem Staat<sup>6</sup> bzw. beklagen, zum Teil öffentlichkeitswirksam, eine bürokratisch-langsame bzw. unzureichende staatliche Hilfe.<sup>7</sup> Das regt an, die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu solchen Hilfen nachzuhalten. Gibt es Anspruchsgrundlagen auf solche staatliche Fürsorge? Überlegungen führen dazu, dass Hilfsbedürftigen kritische Gegenfragen zu stellen sind. Kann das bewirken, dass rechtlicherseits an sich gebotene Hilfen letzten Endes doch entfallen müssen?

Gegenfragen ihrerseits müssen sich moralischen Kategorien stellen. Einwände gegenüber Hilferufern werden in Fällen von als juristischen Personen verfassten Großunternehmen und deren Eigentümern leichter fallen. Denn dem altbekannten Vorwurf gegenüber der von der Wirtschaft nicht selten gezeigten Haltung à la „Gewinne werden privatisiert, Verluste sozialisiert“ kann, zB bei Coronafällen, die Plausibilität nicht von vornherein abgesprochen werden. Zum Beispiel wegen Art. 19 III GG (Grundrechtsträgerschaft inländischer juristischer Personen) kann das zudem auch rechtlich von Belang sein. Jedoch: Solche Unternehmer beschäftigen viele Mitarbeiter.

Anders für kleinere Unternehmen und bei Privatpersonen kann es noch schwieriger sein. Eine mit rechtlichen Folgen verbundene Entgegnung „Selbst Schuld!“, „Pech gehabt“ oder „dumm gelaufen“ mag unbarmherzig wirken. So etwa der Hinweis gegenüber dem Diskothekenbesitzer, dass aufgrund der Eigenheiten gerade seines Betriebs und der deshalb – gegenüber anderen Unternehmen – gesteigerten Lockdown-Anfälligkeit<sup>8</sup> die Schließung notwendig ist. Im Fall eines wegen des Verlusts von Haus und Hof und des Arbeitsplatzes vor dem Ruin stehenden Hochwasseropfers kann dessen Zurückweisung ein moralisch aufgeladenes Shitstorm-Potential haben. Dennoch müssen kritische Gegenfragen und Anmerkungen auch hier erlaubt sein. Bei Hochwasserschäden betrifft dies die oft unterlassene Vorsorge wegen fehlender Elementarversicherung.<sup>9</sup> Es gibt die – weitgehend synonymen – Begriffe des *Samariterdilemma*<sup>10</sup> und des *charity hazard*.<sup>11</sup> Nach Einschätzung der BaFin<sup>12</sup> hat in Deutschland nicht einmal die Hälfte der Immobilienbesitzer und Unternehmer eine Elementarschadenversicherung abgeschlossen. Die Hochwässer 2021 haben bislang nur sehr bedingt zum Umdenken geführt.<sup>13</sup>

## II. (Verfassungs-)Rechtslage – Rechtsansprüche auf staatliche Fürsorge

### 1. Vorsortierungen

Es kommt stets auf den Einzelfall an. Das ebenso altbekannte wie eherne juristische Postulat soll nachfolgend vernachlässigt werden. Dies nicht zuletzt aus Platzgründen, die diesen Beitrag limitieren. Hochwasserfälle und Coronafälle betreffen unterschiedliche Ursachen-Sachverhalte.<sup>14</sup> Zudem können durch ein Hinzutreten von staatlichen Einflussnahmen (als Tun und / oder Unterlassen) in Einzelfällen rechtlich völlig andere Ergebnisse zutage gefördert werden. Insbesondere kann so das sehr weite Feld des Staatshaftungsrechts mit seinem Kessel Buntes an Anspruchsfiguren, zuzüglich einer staatlichen Risiko- bzw. Gefährdungshaftung,<sup>15</sup> bis hin zu grundrechtlich motivierten Haftungsansprüchen, eröffnet sein. Staatliche Fehlplanung, die zu Flächenversiegelung geführt hat, zu späte Hochwasserwarnungen, unverhältnismäßig verhängte Coronarestriktionen bis hin zum Amtshaftungsvorwurf wegen unterlassener Haftbarmachung der VR

China wegen der Pandemieerursachung uam. könnten dabei auf dem Zettel von Anspruchstellern stehen. Indes blendet dieser Beitrag solche Besonderheiten, seien sie praktisch denkbar oder seien sie eher theoretisch-fernliegender Natur, aus.

Die Grundfälle, separiert nach Corona und Hochwasser, lassen sich mit Bezug auf betroffene verfassungsrechtliche Anspruchsgrundlagen (Grundrechte, Sozialstaatsprinzip) auch auf dieser relativ großen Flughöhe – mindestens zum Teil – einheitlich beantworten. Dass der Staat als Folge von gravierenden Katastrophenereignissen regelmäßig einfachgesetzliche Anspruchsgrundlagen schafft, die ihn – gegebenenfalls zusammen mit allgemeinen Instituten (Gleichbehandlung<sup>16</sup>) – im Einzelfall zur Hilfe verpflichten,<sup>17</sup> wird damit nicht negiert. Im Gegenteil, bei diesem Beitrag geht es darum, ob der Staat durch die Schaffung solcher Maßnahmen-gesetze<sup>18</sup> ihm von der Verfassung gesetzten Geboten Rechnung trägt.

- 6 Aus dem Redemanuskript Spohr für die 67. Lufthansahauptversammlung (virtuell) am 5.5.2020, S. 11: „...Bis zu der Corona Pandemie waren wir als Lufthansa Group erfolgreich und wettbewerbsfähig. Wir sind unverschuldet in diese Krise geraten. Jetzt brauchen wir staatliche Unterstützung...“, Abruf bei [www.lufthansagroup.com](http://www.lufthansagroup.com) am 1.11.2021. Kommentar des Autors: Auch wenn an anderer Stelle im Manuskript Spohr (S. 11) die Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler bemüht wird – es gab und es gibt, auch schon vor Corona, viele ehemals erfolgreiche Unternehmen, die unverschuldet in die Insolvenz geraten sind – da hilft der Staat für gewöhnlich auch nicht.
- 7 Vgl. bei Bild vom 14.9.2021, Flutopfer klagen an – „Da ist niemand, der uns hilft“ – News Inland, bei Bild.de, Abruf: 28.10.2021.
- 8 Zur Anwendung des Instituts der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung, Art. 14 I 2 GG, bei Diskothekenbesitzern, s. Berwanger NVwZ 2020, 1804 (ablehnend); zurückhaltend auch OVG Berlin-Brandenburg v. 11.5.2021 – OVG 11 S 41/21, BeckRS 2021, 11897 und OVG Magdeburg v. 8.1.2021 – 3 R 297/20, BeckRS 2021, 986; wohl zweifelnd auch OLG Brandenburg v. 1.6.2021 – 2 U 31/20; ablehnend: BGH v. 17.3.2022 – III ZR 79/21.
- 9 Vgl. zu deren Einführung per gesetzlicher Verpflichtung, mit Blick ins Ausland, Roth, NJW 2021, 2999.
- 10 Vgl. Müller, R., mit Hinweis auf das DIW: Die Erfahrung lehre, dass in der Not aus Eigeninteresse der Politiker oder durch den öffentlichen Druck staatliche Hilfe immer geleistet werde. Das verleite private Bauherren wie Unternehmen dazu, sich da anzusiedeln, wo es beispielsweise besonders schön oder von der Infrastruktur her besonders günstig ist, auch wenn bekannt ist, dass dort der Fluss in der unmittelbaren Nachbarschaft regelmäßig über die Ufer tritt. Zugleich sinke die Bereitschaft zur Schadenprävention und zum Einkauf von Versicherungsdeckung in VW 1 S 1/2014, Versicherungswirtschaft, Special, 60.
- 11 Roth NJW 2021, 2999 (3000).
- 12 Grund, F., BaFin-Journal, 16.8.2021, vgl. bei [www.BaFin.de](http://www.BaFin.de) den Fachartikel „Die Schäden gehen in die Milliardenhöhe“, Abruf: 7.11.2021.
- 13 Burk, P., Spiegel Geld 4/2021, 22: „Im Drei-Städte-Dreieck zwischen Aachen, Köln und Düsseldorf haben viele Menschen noch immer keine solche Versicherung, obwohl die Region als stark erdbebengefährdet gilt.“
- 14 ... auch wenn sie in der vertragsjuristischen Praxis, etwa in einer Höhere Gewalt-Klausel, meistens miteinander gleichgestellt werden und sie beide auch unter einen gesetzlichen Katastrophenbegriff subsumiert werden können, vgl. etwa die in Bayern erfolgte Einordnung der Pandemie unter Art. 1 II BayKSG.
- 15 Vgl. zu den verschiedenen haftungsrechtlichen Instituten Berwanger NVwZ 2017, 1348.
- 16 Zur sog. Katastrophengerechtigkeit mit einer Pflicht zur „Katastrophenhilfe nach egalitärem Ansatz“ vgl. Eller, Grundrechte im Katastrophenschutz in Anmerkungen zum Katastrophenrecht, Studienstiftung des Deutschen Volkes, 2009, 31 (36).
- 17 Vgl. zB die in Folge der Einfügung der Art. 109 II-IV GG (1967) in der Geschichte der Bundesrepublik geschaffenen Gesetze zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, etwa das StFG vom 17.10.2008 (BGBl. 2008 I 1982), das wegen der Bankenkrise geschaffen worden war. 2020 wurde das Gesetz wegen Corona ergänzt und firmiert unter „WirtschaftsstabilisierungsfondsG (WStFG, BGBl. 2020 I 3096). Zu Hochwasser s. die Angaben unter Fußn. 5.
- 18 Laut BVerfGE 25, 371 (396) = NJW 1969, 1203 ist dieser Begriff verfassungsrechtlich irrelevant, ein solches Gesetz sei weder unzulässig noch unterliege es einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze. Aus Sicht des Autors erscheint seine Verwendung aus Gründen der Differenzierung nützlich.

Nähert man sich einer Subsumtion von Sachverhalten zu Corona- und Hochwasserhilfen unter GG-Normen ist festzustellen, dass es dazu eine explizite Rechtsprechung des BVerfG, soweit ersichtlich, nicht gibt. Angesichts der relativen Neuheit von Corona ist das nicht weiter verwunderlich,<sup>19</sup> aber auch eine diesbezügliche Hochwasserrechtsprechung findet sich nicht. Neuere Literatur zum Thema konnte der Autor ebenfalls nicht finden.<sup>20</sup>

## 2. Sozialstaat und grundrechtliche Hilfeansprüche

Konkrete Rechte des Einzelnen und konkrete Pflichten des Staates zu individualisierten Ansprüchen des Bürgers lassen sich grundsätzlich aus dem Sozialstaatsprinzip, in Verbindung mit Grundrechten (über deren sogenannten status positivus-Eigenschaft<sup>21</sup>), herleiten. Neben Art. 1 I 2 Alt. 2 GG (Schutzauftrag) kommen damit prinzipiell auch andere Grundrechte, wie zB Art. 12 und Art. 14 GG in Betracht.

Als maßgebender Aufhänger ist das Sozialstaatsprinzip, Art. 20 I GG, 28 I 1 GG, zusammen mit Art. 1 I 2 Alt. 2 GG heranzuziehen. Auch wenn sich das Sozialstaatsverständnis anhand seiner Herleitung sehr heterogen präsentiert und ihm eine begriffliche Unschärfe anhaftet, können doch, nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG,<sup>22</sup> bestimmte Wegmarken sicher verortet werden. Allgemein geht es um das Verständnis von einem Sozialstaat, der den Schwächeren hilft und der die Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit ordnet –<sup>23</sup> „Es ist der *Sozialstaat gegen Not und für Gleichheit*.“<sup>24</sup> insofern besteht so eine staatliche Fürsorgepflicht. Die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit verpflichtet insbesondere den Gesetzgeber.<sup>25</sup> Zwingend ist, dass der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft<sup>26</sup> und das Existenzminimum sichert,<sup>27</sup> auch in dem Fall, wenn dies auf Grund von „persönlichen Lebensumständen“<sup>28</sup> notwendig ist. Der Gedanke, dass die staatliche Gemeinschaft aus dem Sozialstaatsprinzip und aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit zum gemeinsamen Tragen von Lasten verpflichtet sei und Lasten mitträgt, sofern diese wegen eines von der Gesamtheit zu tragenden Schicksals entstanden sind und nur zufällig einen bestimmten Personenkreis treffen, wurde durch das BVerfG<sup>29</sup> zu den von den Alliierten verursachten Besatzungsschäden (Kriegsfolgeschäden) angesprochen und als Grundsatz manifestiert.

Wegen der Weite des Sozialstaatsprinzips lässt sich ihm andererseits „regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren“.<sup>30</sup> Insbesondere ist der Sozialstaatsgrundsatz als solcher keine Grundlage subjektiver Rechte<sup>31</sup> oder sonst unmittelbar eintretender Rechtsfolgen. Er kann also grundsätzlich nicht in einklagbare Rechtsansprüche auf konkrete sozialstaatliche Maßnahmen umgemünzt werden.<sup>32</sup> Die klassischen sozialen Grundrechte, darunter die Ausprägung auf Existenzsicherung und sich daraus ergebende Leistungsansprüche, sind mangels besonderer Festlegung daher im Ergebnis nur als Ansprüche auf „Realisierungshilfe“ möglich, soweit sie im Wege am Sozialstaatsprinzip orientierter Auslegung den primär abwehrrechtlichen Grundrechtsbestimmungen als Nebenelemente entnommen werden müssten.<sup>33</sup> Überdies können Grundrechte das Sozialstaatsprinzip auch begrenzen. Das gilt vor allem für Gleichheitsgebot, welches durch eine „beliebige Sozialgestaltung aufgelöst werden würde“.<sup>34</sup>

## a) Hochwasserhilfen

Der Ansatz des BVerfGE 27, 253, zur Tragung von lokalen Kriegsfolgeschäden durch die Allgemeinheit ist nach Ansicht des Autors auf Hochwasserfälle in Form einer nachsorgenden Schutzverpflichtung zur staatlichen Hilfestellung grundsätzlich übertragbar.<sup>35</sup> Insbesondere unter dem Stichwort „Existenzminimum“ besteht demnach grundsätzlich eine staatliche Hilfespflicht aus dem Sozialstaatsprinzip, Art. 20 I GG, mit Art. 1 I 2 Alt. 2 GG. Das betrifft Privatpersonen ebenso wie Gewerbetreibende, die durch Fluten Schäden erlitten haben. Ob ein (kleiner) Gewerbetreibender, zB ein Winzerbetrieb, dabei als juristische Person geführt wird oder nicht, ist aus Sicht des Autors im Ergebnis nicht von praktischem Belang. Der wegen Art. 19 III GG nicht anwendbare Art. 1 I GG ist darzustellen über das vorhandene Grundrecht der natürlichen Person, der die Gesellschaft gehört.

Vorstehende Ausführungen betreffen durchgängig und ausnahmslos die Pflicht des Staates zur Einrichtung eines Systems mit Gewährung von *Soforthilfen*. Die geschaffenen Hilfestellungen und Fonds trugen in der Vergangenheit und tragen aktuell den hier angenommenen verfassungsrechtlichen Vorgaben insoweit grundsätzlich Rechnung. Zur Bemessungshöhe bei den Hilfen ist festzustellen, dass der Staat, verfassungsrechtlich abgesichert, Spielräume hat.

Mitverantwortungsfragen an die Adresse Geschädigter werden jedoch – bis auf die gravierende Ausnahme des Verstoßes

- 19 Ansatzweise für diesen Beitrag verwendbar ist die Coronaentschädigungsrechtsprechung, soweit sie sich im Detail mit Analogiefragen zu IFSG-Regelungen befasst, instruktiv die Begründung bei OVG Lüneburg v. 3.9.2021 – 13 OB 321/21, BeckRS 2021, 24801.
- 20 Etwas älter vgl. zum Hochwasser Ewer NJW 2002, 3497 (3501 ff.) und Kloepfer, Handbuch Katastrophenrecht, 1. Aufl. 2015, 126 Rn. 61 ff. und 263 Rn. 179.
- 21 „Leistungsrechte“, vgl. Sachs-Sachs, GG-Komm., 2021, Vor Art. 1 Rn. 46.
- 22 Das BVerfG hat allgemein, ohne expliziten Rückgriff auf die Norm, festgestellt, dass Fürsorge für Hilfsbedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaates gehört (Renten für behinderte Waisen), vgl. BVerfGE 40, 121 (133) = NJW 1975, 1691; auch eine „finanzielle Notlage“ kann hierfür ein Grund sein, so Schmidt/Bleibtreu-Hofmann, GG-Komm., 2018, Art. 20 Rn. 32.
- 23 Zacher, H.: Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? in FS für Ipsen, 1977, 207 (234 f.).
- 24 Zacher, H. ebd., mit dieser Hervorhebung. „Rollenwechsel des Staates vom Grundrechtsfeind hin zum Grundrechtsfreund.“, so Schmidt/Bleibtreu-Hofmann, Art. 1 Rn. 3.
- 25 Schmidt/Bleibtreu-Hofmann, Art. 20 Rn. 27.
- 26 Schmidt/Bleibtreu-Hofmann, Art. 20 Rn. 27.
- 27 Schmidt/Bleibtreu-Hopfauf, Einleitung, Rn. 299.
- 28 Schmidt/Bleibtreu-Hopfauf, Einleitung, Rn. 298.
- 29 BVerfGE 27, 253 = NJW 1970, 799.
- 30 Wörtlich BVerfGE 110, 412 (445) = FPR 2004, 632 = NJW-RR 2004, 1657.
- 31 Schmidt/Bleibtreu-Hofmann, Art. 20 Rn. 28; Sachs-Sachs, Art. 20 Rn. 50.
- 32 Schmidt/Bleibtreu-Hopfauf, Einleitung, Rn. 299.
- 33 Weitgehend wörtlich Sachs-Sachs, Vor Art. 1 Rn. 47.
- 34 BVerfGE 12, 354 (367) = NJW 1961, 1107.
- 35 So auch Ewer NJW 2002, 3497 (3502); grds. auch Kloepfer, Handbuch, 126 Rn. 62, der jedoch im staatlichen Auftreten als „Generalversicherer ohne Beitragserhebung“ dessen allzu „wohlmeinende“ Haltung kritisiert. Diese werfe Gerechtigkeitsfragen auf, immerhin würden mit Steuergeldern private Schäden ausgeglichen, für die der Staat keine Verantwortung trage – selbst wenn auch die zufällig Betroffenen keine Schuld treffe. Dazu habe ein „gewandeltes Rechtsgefühl der Gesellschaft“ geführt, das „Schicksal als einklagbaren Rechtsverlust“ ansehe. Kloepfer sieht daraus trotzdem keinen Rechtsanspruch erwachsen, Kloepfer ebd. Rn. 63. Dem letzten Aspekt ist beizupflichten, ansonsten ist dem entgegenzutreten: Die staatliche „Verantwortung“ ergibt sich aus den hier angezogenen Normen aus dem Grundgesetz. Wenn man hieraus eine Pflicht ableitet, dann kann man sie jedenfalls aus diesen Erwägungen nicht negieren bzw. entscheidend in Frage stellen. Anders jedoch bei Mitverantwortung der Betroffenen, s. dazu sogleich.

gegen Vorschriften zum Schutz gegen Hochwassergefahren (§ 2 III 4 AufbhV 2021) – bezüglich der *Wiederaufbauhilfen* vonseiten des Staates weitgehend ausgeblendet. Bezüglich der staatlichen Übernahme der Wiederaufbaufinanzierung per sogenannter Wiederaufbauhilfe gegenüber Hilfebedürftigen wäre das angebracht. Diese Unterlassung fordert ein Eingehen auf Vorgaben des Gleichheitssatzes (s. dazu sogleich unter 3.). Der vom Staat zum größten Teil (80 %) mitfinanzierte Wiederaufbau sieht im Übrigen, zB im Ahrtal, vor, dass fast alle Häuser an gleicher Stelle wiederaufgebaut werden dürfen.<sup>36</sup>

### b) Coronahilfen

Das Pandemieereignis ist in der Geschichte der Menschheit beispiellos. Auch wenn es schon Pandemien mit wesentlich höheren Todeszahlen gegeben hat – aufgrund der weltweiten Verzahnung vieler sozialen Prozesse, insbesondere in der Wirtschaft als Folge der Globalisierung, wirkt sich diese Pandemie in moderner Zeit hinsichtlich der negativen Folgen extrem anders aus. Wegen der Unvorhersehbarkeit *dieser* Folgen ist sie rechtlich auch schwieriger zu beurteilen. Auch hier wird man unter dem Strich bei Existenz bedrohenden Ausnahmesituationen eine staatliche Hilfespflicht aus dem Sozialstaatsprinzip, Art. 20 I GG, mit Art. 1 I 2 Alt. 2 GG, zugunsten bestimmter Betriebe grundsätzlich annehmen können. Es profitieren daher zB solche Gewerbetreibende, die wegen verhängten Lock-down-Maßnahmen besonders extrem betroffen waren und Schäden erlitten haben. Aus Sicht des Autors ist das allerdings ein Zweifelsfall. Es kann anhand BVerfGE 27, 253, durchaus infrage gestellt werden, ob die dortige rein räumlich-geographisch verstandene „Zufälligkeit“ auf betriebliche Eigenheiten übertragen werden kann, so dass zB auch der Gastronom profitieren kann. Zudem steht auf seiner Soll-Seite sein besonderes Unternehmerrisiko, welches auch die spezifische Wahl seines Unternehmensgegenstandes betrifft.<sup>37</sup>

Auch zu Corona ist im Übrigen festzustellen, dass der Staat durch vielfältig gewährte Hilfen und sonstige Maßnahmen der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die ihm bei der Detailausgestaltung verfassungsrechtlich Spielräume bietet, Rechnung getragen hat. Mehr muss er, verfassungsrechtlich geboten, aus Sicht des Autors damit nicht tun.

Bei Großunternehmen, wie Lufthansa oder TUI, bei denen die Last auf vielen Schultern vieler Eigentümer ruht (oder jedenfalls ruhen sollte), stellen sich besondere Fragen. Die Anwendung des Sozialstaatsprinzips, zusammen mit Art. 1 I 2 Alt. 2 GG, scheidet aus Rechtsgründen (Art. 19 III GG) aus. Ob stattdessen hier zugunsten der jur. Person über Art. 14 GG ein vergleichbarer Hilfeanspruch darstellbar ist, erscheint fraglich. Angesichts von Corona wird es als „fundamentale Aufgabe des Staates gesehen, die Volkswirtschaft zu stabilisieren“.<sup>38</sup> Das betrifft insbesondere die Rettung von Schlüsselunternehmen der Wirtschaft. In Zeiten der Globalisierung gehört eine „nationale Fluggesellschaft“ sicher dazu. Rettung geschieht also aus Eigeninteresse des Staates, auch weil ansonsten viele Mitarbeiter der Sozialhilfe anheimfielen, was ebenfalls vom Staat zu bezahlen ist. Der Bund ist daher durchaus aufgerufen, solchen Unternehmen Unterstützung zu gewähren. Es ergibt sich daraus jedoch kein subjektives Recht der Unternehmen auf Hilfe, schon gar nicht auf die in den beiden erwähnten Fällen konkret gewährte Unterstützung in Form von gesellschaftsrechtlichen Engagements.

### 3. Gerechtigkeit und Gleichheitsgrundsatz

Sowohl gegenüber Bedürftigen nach Hochwasser als auch bei Coronahilfen ergeben sich Zweifelsfragen in Fällen von mangelnder Eigenvorsorge, etwa bei einer fehlenden privaten Versicherung. Trotz mangelnder Vorhersehbarkeit derartiger Pandemiefolgen betrifft das auch Corona, denn eine Betriebsschließungsversicherung als allgemeine Vorsorgemaßnahme ist nicht so exotisch und fernliegend, dass ein umsichtiger Unternehmer, zB in der Hotel- und Gaststättenbranche, schon vor Corona daran nicht auch hätte denken können.<sup>39</sup> Eklatant betrifft das Hochwasserfälle, die sich (wiederholt) in allseits als solchen bekannten Gefährdungsbereichen ereignen. Das im Privatrecht des § 254 BGB hinterlegte Prinzip des Mitverschuldens als Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben ist ein universelles Prinzip. Es findet im öffentlichen Recht analoge Anwendung.<sup>40</sup> Zu bedenken ist besonders, dass der schuldhaft-verantwortliche Schädiger als Verursacher davon profitiert – wovon hier bezüglich des helfenden Staates nicht einmal die Rede sein kann. Eine beim Geschädigten fehlende Versicherung ist grundsätzlich unter § 254 I, II 1 Alt. 2 BGB (bei der haftungsausfüllenden Kausalität) subsumierbar.<sup>41</sup> Auch das Sozialstaatsprinzip verzichtet nicht darauf, bei dem einzelnen das Bewusstsein für die Unentbehrlichkeit selbstverantwortlicher Daseinsgestaltung und Selbstbehauptung zu erhalten und zu ermutigen: „Die Pflicht, einen Verlust, dessen Ersatz die Gemeinschaft zu tragen hat, selbst zu mildern, soweit das zumutbar ist, hat unser Sozialrecht vielfach geformt und kann geradezu als ein Ausfluß des Prinzips der Sozialstaatlichkeit bezeichnet werden.“<sup>42</sup> Dass sich der Staat in Hochwasserfällen anscheinend beharrlich dagegen sperrt, Unterlassungen zu monieren bzw. über eine Hilfeversagung zu „ahnden“, lässt verfassungsrechtliche Bedenken an seiner Hilfepraxis aufkommen. Denn hier müssen die Steuerzahler, und zwar soweit sie davon überhaupt nicht betroffen sind (das Gros), mitbezahlen. Ob sich aus dieser Praxis anhand Art. 3 I GG im Ergebnis ein Zuwiderlaufen gegen das Postulat vom verteilungsgerechten Sozialstaat<sup>43</sup> ergibt, erscheint dennoch mehr als fraglich. Allgemein ist zu berücksichtigen, dass der Staat bei gewählender Tätigkeit einen weiten Spielraum hat.<sup>44</sup> Von einer „beliebigen Sozialgestaltung, die das Gebot der Gleichheit auflösen würde“, wie vom BVerfG<sup>45</sup> als kritikwürdig moniert, kann doch nicht gesprochen werden. Dass sich der Staat nach den neuerlichen Hochwässern bequemen könnte und sollte, hier endlich konsequent und vorausschauend zu handeln, ist davon unbenommen.<sup>46</sup> Das BVerfG hat die rechtliche Möglichkeit einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung schon einmal gebilligt.<sup>47</sup>

36 Kritisch dazu: Der Spiegel, Nr. 42 v. 16.10.2021, S. 42.

37 BGH v. 17.3.2022 – III ZR 79/21 tendiert anscheinend zur Anwendbarkeit der Besatzungsschäden – Rspr. des BVerfG.

38 Aus dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zum WStFG, BT-Drs. 19/18109 v. 24.3.2020.

39 ... auch wenn die Versicherungsdeckung speziell bei Coronafällen durchaus problematisch sein kann, bejahend LG München NJW 2020, 3461 = NZG 2020, 1431; anders der Sachverhalt bei BGH v. 26.1.2022 – IV ZR 144/21 = VersR 2022, 312.

40 Grüneberg/Grüneberg, BGB, 81. Aufl. 2022, § 242 Rn. 4.

41 Looschelders, D., Die Mitverantwortlichkeit des Geschädigten im Privatrecht, 1999, 482 f., mwN.

42 BVerfGE 17, 38 (56) = NJW 1963, 1727, zur Witwerrente.

43 Sachs-Sachs, Art. 3 Rn. 66.

44 Schmidt/Bleibtreu-Krieger, Art. 3 Rn. 34, mit Hinweis auf BVerfGE 130, 240 (254) = NJW 2012, 1711 = NZS 2012, 381 Ls.

45 BVerfGE 12, 354 (367) = NJW 1961, 1107.

46 Vielleicht wird das ja von der neuen Ampelkoalition jetzt aufgegriffen; s. in der Vergangenheit Vorstöße der Justizminister der Bundesländer, vgl. die Nachw. bei Roth NJW 2021, 2999.

47 BVerfGE 41, 205 = NJW 1976, 667, zum Monopolmodell im früheren badischen Gebäudeversicherungs-gesetz.

#### 4. Moral vs. Recht? Oder umgekehrt?

Es fragt sich, ob sich bei Hilfeverweigerungen diese Fragen überhaupt stellen würden. Moral und Recht bilden nach soziologischem Verständnis neben Sitten/Gebräuchen und Religion Regelkategorien, die das Zusammenleben der Gesamtgesellschaft steuern. Man kann diese Kategorien nicht nur Individuen-bezogen, sondern man kann sie auch auf den Staat selbst und seine Institutionen anwenden.<sup>48</sup> Die Regelgruppen stellen jeweils ihre ganz eigenen Postulate in Form von Geboten/Verboten auf. Inhaltlich ist *Recht* als sozialem Ordnungsprinzip immanent, dass es sozusagen als kleinster Nenner Gebote/Verbote formuliert, welche ein einigermaßen erträgliches Zusammenleben gewährleisten sollen. *Moral* hingegen ist die – wesentlich weitergehende – Vorgabe, dass man sich möglichst gut, ethisch wertvoll, tugendhaft, verhalten soll. Die unterschiedlichen Systeme beinhalten auch ganz eigene gesellschaftliche Ahndungsmechanismen bei Regel-Nichtbefolgung.<sup>49</sup> Trotz ihrer Autarkie und der gegenseitigen Abgrenzung tun sich beide Kategorien andererseits gegenseitig beeinflussen. Der hier diskutierte Eingang der Moralvorstellung der Hilfsbereitschaft in die rechtliche Kategorie des Sozialstaatsprinzips (mit Art. 1 I GG) belegt dies. Die Antinomie beider Kategorien ist, zumindest mit Bezug auf Hochwasserfälle, nur eine scheinbare. Hilfsbereitschaft als moralisches Tugendgebot ist nicht unbedingt und apodiktisch gefasst. Hilfeverweigerung gegenüber demjenigen, der verantwortlich mit dazu beigetragen hat, dass ihm ein Schaden entstanden ist, ist nicht per se anstößig. MaW: Es ist nicht automatisch unmoralisch, Hilfe zu verweigern, wenn sich der Bedürftige gegen ihm zumutbare Maßnahmen gesperrt hatte. Man wird auf den Einzelfall zu schauen haben.

#### III. Ergebnisse/Resümee/Ausblick

Der zuweilen in der juristischen Literatur<sup>50</sup> anzutreffenden Meinung, staatliche Hilfemaßnahmen nach Katastrophen geschähen häufig freiwillig und ohne Rechtspflicht, ist zu widersprechen. Bei den hier besprochenen Hochwasserhilfen und bei Coronafällen handelt es sich nicht um freiwillige

Zuwendungen. Es ergibt sich die grundsätzliche verfassungsrechtliche Vorgabe, dass der Staat im Rahmen seiner Fürsorgepflicht mit Hilfen zur Stelle ist. Aufhänger ist das Sozialstaatsprinzip, mit Art. 1 I 2 Alt. 2 GG (Schutzauftrag). Bei Hochwasserhilfen und bei Corona tragen die vom Staat gewährten Hilfen dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe Rechnung.

Deutschland ist immer noch ein wohlhabendes Land und der Staat reagiert alles andere als kleinlich. Das steht ihm auch moralisch gut zu Gesicht, also nicht nur, weil es ohnehin der Rechtsvorgabe entspricht. Es läuft jedoch manches ungeordnet, was vor allem bei Hochwasserfällen ins Auge sticht. Die Eigenverantwortung von Betroffenen kommt oft zu kurz. Das fordert dazu heraus, Gerechtigkeitsfragen zu stellen. Immerhin geht es um Steuergelder im Bereich von vielen Mrd., die löwenanteilig Nichtbetroffene tragen müssen. Der Staat hat aber verfassungsrechtliche Spielräume. Er muss im Übrigen schauen, wo er bleibt und wie er damit klar kommt.<sup>51</sup>

Damit für künftige Hochwasserfälle im Sinn eines lessons learned zur Schonung von Steuermitteln vorgesorgt wird, ist die Eigenverantwortung von Bürgern stärker zu betonen. Die Schaffung einer gesetzlichen Pflicht einer Elementarversicherung kann und sollte ein Baustein sein. Vergleichbares, als Erfahrung aus Corona, kann auch bezüglich vorausschauender Pandemievorsorge angebracht sein. ■

48 Zum Pandemiestaat als einem „nervösen Staat“ vgl. Barczak, T., *Der nervöse Staat*, 2. Aufl. 2021, 685.

49 Die allgemeine gesellschaftliche Missachtung als moralische Instanz mag den wenig Hilfsbereiten treffen, etwa, wenn er dem Blinden nicht über die Straße hilft. Das Recht hingegen hat keine Regel für dieses untugendhafte Verhalten. Es interessiert sich folglich dafür nicht, es sei denn, es geht um rechtlich normierte und insofern als gravierend definierte Fälle des Nichtthelfens, arg. § 323 c StGB.

50 Kloepfer, Handbuch, 263 Rn. 179.

51 Es ist nicht mehr als recht und billig, wenn im Zusammenhang mit Hilfemaßnahmen ausnahmsweise auch einmal Einnahmen generiert werden, so angesichts der vom Bund erzielten Kursgewinne beim Abverkauf von LH-Anteilen im August 2021.