



Ausarbeitung

Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden
Unionsrechtliche Vorgaben

Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden Unionsrechtliche Vorgaben

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 029/24
Abschluss der Arbeit: 14. Oktober 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Umfang der Begutachtung	4
2.	Begriffsbestimmung und Hintergrund	4
2.1.	Begriffsbestimmung	4
2.2.	Hintergrund	5
3.	Unionales Sekundärrecht	7
3.1.	Grundsatz der Tariffreiheit	7
3.2.	Notifizierungspflicht	8
4.	Unionales Primärrecht	8
4.1.	Grundfreiheiten	8
4.1.1.	Eingriff in den jeweiligen Gewährleistungsgehalt der Grundfreiheiten	9
4.1.1.1.	Urteil des EuGH v. 11. Juni 2009	9
4.1.1.2.	Urteil des EuGH v. 28. April 2009	10
4.1.1.3.	Eingriff im Hinblick auf eine verpflichtende Elementarschadenversicherung	11
4.1.2.	Rechtfertigung	11
4.1.2.1.	Urteile des EuGH zu Pflichtversicherungen	11
4.1.2.2.	Rechtfertigung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden	12
4.1.2.2.1.	Zwingender Grund des Allgemeinwohls	13
4.1.2.2.2.	Geeignetheit	14
4.1.2.2.3.	Erforderlichkeit und Angemessenheit	14
4.2.	Unionale Wettbewerbsregeln	15
4.2.1.	Kartellrecht	15
4.2.2.	Beihilferecht	16
5.	Fazit hinsichtlich der unionsrechtlichen Vorgaben	17
6.	Exkurs: Das französische System der Elementarschadenversicherung (CatNat)	18
6.1.	Hintergrund	18
6.2.	Die Ausgestaltung des CatNat-Systems	18

1. Fragestellung und Umfang der Begutachtung

Der Fachbereich Europa wurde um Darstellung der unionsrechtlichen Vorgaben für die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden gebeten.

Die Ausarbeitung beschränkt sich auf eine Darstellung der allgemeinen unionsrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf die betreffende Pflichtversicherung. Die Frage der konkreten unionsrechtlichen Vereinbarkeit einer derartigen Versicherungspflicht hängt hingegen entscheidend von ihrer Ausgestaltung im Einzelfall ab und kann bereits aufgrund der Vielzahl denkbarer Gestaltungsmöglichkeiten und in Ermangelung eines entsprechenden spezifischen Gesetzesvorhabens in der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen werden.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH), dem die abschließende Beurteilung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit einer betreffenden Versicherungspflicht obläge, hat sich zu dieser Frage und auch zum System der Elementarschadenversicherung im Allgemeinen – soweit ersichtlich – bislang nicht geäußert. Ein 2019 gefälltes Urteil¹ des Gerichts der Europäischen Union (EuG) zu dem in Frankreich bestehenden Elementarschadenversicherungssystem befasste sich im Wesentlichen mit beihilferechtlichen Fragestellungen und traf insbesondere keine Aussagen zu unionsrechtlichen Anforderungen an das betreffende Versicherungsregime.

Die nachfolgende Darstellung nimmt zunächst die erforderlichen Begriffsbestimmungen vor und führt sodann in gebotener Kürze in den unionsrechtlichen Hintergrund des bestehenden Elementarversicherungssystems ein (dazu Ziff. 2.). Anschließend unterscheidet sie hinsichtlich der unionsrechtlichen Vorgaben zwischen dem Sekundärrecht (dazu Ziff. 3.) sowie dem Primärrecht (dazu Ziff. 4.), wobei insbesondere die Grundfreiheiten und die unionalen Wettbewerbsregeln in den Blick genommen werden. Abschließend wird eine Übersicht über das System der Elementarschadenversicherung im Mitgliedstaat Frankreich gegeben (dazu Ziff. 6.). Da das französische System keine Versicherungspflicht im Sinne des Begutachtungsauftrags² vorsieht, erfolgt diese Darstellung im Wege eines Exkurses.

2. Begriffsbestimmung und Hintergrund

2.1. Begriffsbestimmung

Der im Rahmen dieser Ausarbeitung verwendete Begriff der „Elementarschäden“ meint grundsätzlich solche Schäden, die auf die Wirkung von Naturgewalten zurückgehen.³ Während die typischen Elementargefahren Sturm und Hagel gewöhnlich über die private Hausrat- oder Wohngebäudeversicherung abgedeckt sind,⁴ müssen die durch sonstige Naturereignisse – etwa durch

1 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 112.

2 Zur Begriffsbestimmung s. u. unter Ziff. 2.1.

3 *Günther*, in: Langheid/Wandt, Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Bd. 3, 2. Teil, 3. Kapitel, Elementarschadenversicherung, Rn. 2.

4 *Günther*, in: Langheid/Wandt, Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Bd. 3, 2. Teil, 3. Kapitel, Elementarschadenversicherung, Rn. 4.

Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben oder Lawinen – verursachten Schäden in der Regel durch eine eigenständige Elementarschadenversicherung abgesichert werden.⁵

Soweit die vorliegende Begutachtung den Begriff der Versicherungspflicht bzw. Pflichtversicherung verwendet, so bezieht dies sich auf eine die Eigentümer von Grundstücken und Immobilien treffende Verpflichtung, eine Versicherung gegen entsprechende Schäden abzuschließen und aufrechtzuerhalten,⁶ nicht aber auf eine Verpflichtung seitens der Sachversicherer, Elementarschäden durch eine zwingend anzubietende Versicherung abzudecken. Die Versicherungspflicht meint überdies eine umfassende, d. h. grundsätzlich jeden Haushalt treffende Verpflichtung zur Versicherung von Elementarschäden gleich welcher Höhe.⁷

2.2. Hintergrund

Ein Elementarschadenversicherungssystem, das durch einen staatlichen Rückversicherer gedeckt wird, ist in mehreren europäischen Ländern vorgesehen.⁸ Eine entsprechende Versicherungspflicht bestand in Deutschland auf Ebene der Bundesländer jedenfalls in Baden-Württemberg bis 1994, wurde indes vor dem Hintergrund der Richtlinie 92/49/EWG⁹ abgeschafft.¹⁰ Art. 3 der RL 92/49/EWG sah vor, dass „die Mitgliedstaaten alle Vorkehrungen [treffen], damit die für den Zugang zur Tätigkeit in bestimmten Versicherungszweigen bestehenden Monopole [...] spätestens zum 1. Juli 1994 abgeschafft werden“. Im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Vorgabe

5 *Günther*, in: Langheid/Wandt, Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Bd. 3, 2. Teil, 3. Kapitel, Elementarschadenversicherung, Rn. 5.

6 *Matusche-Beckmann*, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 60. EL Februar 2024, Kapitel E. VI. Versicherungsrecht, Rn. 404; s. auch Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden v. 6. Dezember 2022, S. 9.

7 Davon unberührt bleiben konkrete Ausgestaltungsoptionen wie etwa die Möglichkeit der Vereinbarung eines Selbstbehalts.

8 S. *Roth*, Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff., Rn. 3, welcher auf die Schweiz, Frankreich, Spanien und Großbritannien verweist.

9 Richtlinie 92/49/EWG des Rates v. 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung), ABl. L 228 v. 11. August 1992, S. 1, nachfolgend: RL 92/49/EWG.

10 Vgl. Gesetz über die Versicherung der Gebäude gegen Unwetter und andere Elementarschäden vom 7. März 1960 (GBl. S. 70), seit dem 1. Juli 1994 außer Kraft durch das Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung vom 28. Juni 1993 (GBl. S. 505).

beseitigten die insoweit mit ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz¹¹ versehenen und somit von Art. 3 der RL 92/49/EWG adressierten Bundesländer überobligatorisch nicht nur die Versicherungsmonopole, sondern zugleich auch zuvor vorgesehene Gebäudeversicherungspflichten.¹²

Die in anderen europäischen Ländern existierenden Elementarschadenversicherungssysteme sehen – soweit ersichtlich – keine Versicherungspflicht im unter Ziff. 2.1. dargestellten Sinne vor.¹³ Eine abschließende Beurteilung der unionsrechtlichen Anforderungen an eine Elementarschadenversicherungspflicht durch den EuGH ist soweit ersichtlich bislang nicht erfolgt. Nachdem in der rechtswissenschaftlichen Literatur in der Vergangenheit zum Teil (unions-)rechtliche Bedenken gegen eine derartige Elementarschadenpflichtversicherung geäußert worden waren,¹⁴ entspricht es inzwischen der wohl überwiegenden Ansicht,¹⁵ dass die Implementierung einer solchen Versicherung – abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – grundsätzlich rechtlich möglich ist.¹⁶

-
- 11 S. *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht – Rechtsgutachten für den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz v. Februar 2022, S. 13 (nachfolgend: *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht), unter Hinweis auf Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6959, S. 47.
- 12 Zu früheren Debatten um die (Wieder-)Einführung einer Elementarschadenversicherung vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Elementarschadenversicherung, Diskussion zur Einführung einer Pflichtversicherung, Sachstand [WD 7 – 3000 – 001/09](#) v. 19. Januar 2009; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Elementarschadenversicherung, Diskussion zur Einführung einer Pflichtversicherung, Sachstand [WD 7 – 3000 – 001/09](#) v. 19. Januar 2009; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Elementarschadenversicherung, Ausarbeitung [WD 7 – 3000 – 082/21](#) v. 25. Juli 2021.
- 13 Vgl. *Roth*, Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff., Rn. 14; zu dem in Frankreich bestehenden Elementarschadenversicherungssystem s. u. unter Ziff. 6.
- 14 Zur europarechtlichen Bewertung s. nur Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, „Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden – Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Staaten sowie alternative Regelungsmodelle“, [WD 7 - 3000 - 103/16](#), v. 12. Juli 2016, S. 6, unter Verweis auf Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17. und 18. Juni 2015 in Stuttgart, S. 32 ff.
- 15 *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht; ders., Verfassungsfragen einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden, NVwZ 2022, 598; *Notthoff*, Gebäude- und Elementarversicherungen, r+s 2024, S. 104 ff.; *Roth*, Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff.; Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022; Beschluss der Justizministerinnen und Justizminister anlässlich der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister zu TOP I.11 - Bericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“.
- 16 *Notthoff*, Gebäude- und Elementarversicherungen, r+s 2024, S. 104 ff., Rn. 63.

3. Unionales Sekundärrecht

Innerhalb des unionalen Sekundärrechts sind insbesondere die versicherungsspezifischen Vorgaben der Richtlinie 2009/138/EG (Solvabilität II)¹⁷ zu berücksichtigen.¹⁸ Insbesondere formuliert Art. 179 der RL 2009/138/EG bestimmte, an die Einführung einer Pflichtversicherung zu stellende Anforderungen. Daraus ergibt sich, dass die Implementierung von Pflichtversicherungen im nationalen Recht – zumindest in unionsrechtlicher Hinsicht – grundsätzlich möglich ist.¹⁹

3.1. Grundsatz der Tariffreiheit

Bei der Einführung einer Versicherungspflicht wäre der sich aus den Art. 21, 154 und 182 der RL 2009/138/EG ergebende Grundsatz der Tariffreiheit zu berücksichtigen. Danach ist es den Mitgliedstaaten insbesondere untersagt, eine Genehmigung oder systematische Übermittlung der allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen und Tarife zu verlangen. Die unmittelbare Festlegung der Tarife durch den Staat steht dabei der vorherigen Mitteilung bzw. Genehmigung gleich.²⁰ Darüber hinaus sollen nach dem ErwG 85 der RL 2009/138/EG Beitragsdeckelungen und die Beteiligung an einem Verlustausgleichssystem grundsätzlich allein in Bezug auf private oder freiwillige Krankenkassen möglich sein.

Diese Beschränkungen der staatlichen Preis- bzw. Tariffkontrolle könnten im Hinblick auf eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden insbesondere insofern Relevanz entfalten, als dass prämieregulierende Maßnahmen insbesondere zum Zweck der Gewährleistung einer erschwinglichen Versicherbarkeit auch von Hochrisikobjekten in Betracht kommen könnten.²¹ Ob die in soweit denkbaren Modelle einer Rückversicherung oder Prämiensubvention²² mit den Vorgaben

17 Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), ABl. L 335 v. 17. Dezember 2009, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2023/2864 v. 13. Dezember 2023, ABl. L v. 20. Dezember 2023, S. 1, konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0138-20240109&qid=1728301056011>.

18 S. dazu auch Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 59 ff.

19 S. auch Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 60.

20 Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 60, unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien sowie EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-347/02 – Kommission/Frankreich.

21 Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 60; zur Ermittlung der Versicherungsprämien in Frankreich s. u. unter Ziff. 6.

22 Vgl. *Notthoff*, Gebäude- und Elementarversicherungen, r+s 2024, S. 104 ff., Rn. 57.

der RL 2009/138/EG vereinbar sind, ist – soweit ersichtlich – bislang gerichtlich nicht entschieden worden.²³ Jedenfalls wurden entsprechende, in unterschiedlichen Mitgliedstaaten vorgesehene Modelle durch die EU bisher nicht beanstandet.²⁴

3.2. Notifizierungspflicht

Art. 179 Abs. 4 der RL 2009/138/EG sieht eine Meldepflicht für den Fall der Verankerung einer Pflichtversicherung im mitgliedstaatlichen Recht vor. Demnach „teilt jeder Mitgliedstaat [...] der Kommission mit, für welche Risiken in seinen Rechtsvorschriften eine Versicherungspflicht vorgeschrieben ist“ und hat dabei spezifische Angaben zur Versicherung sowie ihres Nachweises zu machen. Die Einführung einer verpflichtenden Versicherung gegen Elementarschäden wäre folglich der Kommission anzuzeigen.

4. Unionales Primärrecht

Die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden wäre an den primärrechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts zu messen. Sie müsste insbesondere mit den unionalen Grundfreiheiten (dazu Ziff. 4.1.) und den Wettbewerbsregeln vereinbar sein (dazu Ziff. 4.2.).

4.1. Grundfreiheiten

Eine Versicherungspflicht hinsichtlich Elementarschäden müsste sich mit den unionalen Grundfreiheiten und dabei insbesondere der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. AEUV vereinbaren lassen.²⁵ Hierzu werden im Folgenden die potenziellen Eingriffe einer Versicherungspflicht in die vorgenannten Grundfreiheiten (dazu Ziff. 4.1.1.) und deren mögliche Rechtfertigung (dazu Ziff. 4.1.2.) dargestellt.

23 Für eine Vereinbarkeit zumindest im Falle der seitens der Versicherungsunternehmen verbleibenden Möglichkeit, die Prämien nach dem jeweils (noch) zu versichernden Risiko zu berechnen: Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 60.

24 *Notthoff*, Gebäude- und Elementarversicherungen, r+s 2024, S. 104 ff., Rn. 60; *Roth*, Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff., Rn. 14.

25 Die darüber hinaus potenziell in Betracht kommenden (ungeschriebenen) Unionsgrundrechte der Eigentums- und Vertragsfreiheit werden aufgrund der jedenfalls im Rahmen der Rechtfertigung übertragbaren Ausführungen und aufgrund der Parallelität zu ihren Entsprechungen im nationalen Verfassungsrecht nicht gesondert dargestellt. Vertiefend hinsichtlich des nationalen Verfassungsrechts: s. nur Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 62 ff.

4.1.1. Eingriff in den jeweiligen Gewährleistungsgehalt der Grundfreiheiten

Der EuGH hat sich in bislang zwei Entscheidungen²⁶ mit der grundfreiheitlichen Vereinbarkeit mitgliedstaatlich angeordneter spezifischer Versicherungspflichten auseinandergesetzt und in diesem Zusammenhang einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit²⁷ bzw. sowohl die Niederlassungsfreiheit als auch die Dienstleistungsfreiheit²⁸ angenommen (dazu Ziff. 4.1.1.1. und Ziff. 4.1.1.2.). Die hier in Rede stehende Versicherungspflicht wäre an den insoweit aufgestellten Maßstäben zu messen (dazu Ziff. 4.1.1.3.).

4.1.1.1. Urteil des EuGH v. 11. Juni 2009

In dem Verfahren in der Rs. C-564/07 hatte der EuGH insbesondere über die dienstleistungsfreiheitliche Vereinbarkeit einer für in Österreich (auch nur vorübergehend) tätige Patentanwälte vorgesehenen Verpflichtung zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung zu entscheiden.²⁹ Die Kommission hatte insoweit gerügt, dass die Versicherungspflicht auch für Anwälte bestehe, welche in anderen, eine derartige Verpflichtung nicht vorsehenden Mitgliedstaaten niedergelassen seien.³⁰

Der EuGH nahm diesbezüglich einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit an und führte dazu aus, dass die Dienstleistungsfreiheit nach ständiger Rechtsprechung nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit erfordere, sondern auch die Aufhebung aller – auch unterschiedslos für inländische Dienstleistungserbringer und solche aus anderen Mitgliedstaaten geltenden – Beschränkungen, die geeignet seien, die Tätigkeiten von Dienstleistenden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind und dort rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbrächten, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.³¹ Die in Österreich vorgesehene Versicherungspflicht sei aufgrund der mit ihr einhergehenden Zusatzkosten im Hinblick auf Patentanwälte, welche in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen seien, geeignet, Dienstleistungen in Österreich zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.³²

26 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien und EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich.

27 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich.

28 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien.

29 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 1.

30 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 14.

31 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 30 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 13. Februar 2003, Rs. C-131/01 – Kommission/Italien, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung.

32 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 28 f.

4.1.1.2. Urteil des EuGH v. 28. April 2009

Dem Urteil des EuGH vom 28. April 2009 in der Rs. C-518/06 lag insbesondere eine in Italien vorgesehene Regelung zugrunde, welche alle Halter einschlägiger Kraftfahrzeuge zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung verpflichtete und zugleich den anbietenden Versicherungsunternehmen einen Kontrahierungszwang auferlegte.³³

In dieser Regelung lag nach Auffassung des EuGH ein Eingriff sowohl in die Niederlassungsfreiheit als auch den freien Dienstleistungsverkehr.³⁴ Der Begriff „Beschränkung“ im Sinne der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit betreffe nach ständiger Rechtsprechung diejenigen Maßnahmen, welche die Ausübung der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs verböten, behinderten oder weniger attraktiv machten.³⁵ In Bezug auf die Frage, wann eine unterschiedslos anwendbare Maßnahme wie der streitige Kontrahierungszwang unter diesen Begriff fallen könne, bekräftigte der EuGH, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats nicht allein deshalb eine Beschränkung im Sinne des Primärrechts darstellte, weil andere Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet ansässige Erbringer gleichartiger Dienstleistungen weniger strengen oder wirtschaftlich interessanteren Vorschriften unterwürfen.³⁶ Hingegen umfasse der Begriff der Beschränkung diejenigen von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, welche, obwohl sie unterschiedslos anwendbar seien, den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten betreffen und somit den innergemeinschaftlichen Handel behinderten.³⁷ Der in Rede stehende Kontrahierungszwang lasse zwar das aus der ausländischen Zulassung der Versicherungsunternehmen folgende Recht auf Zugang zum italienischen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsmarkt unberührt. Er stelle aber eine erhebliche Einmischung in die den Wirtschaftsteilnehmern grundsätzlich zustehende Vertragsfreiheit dar und betreffe den Marktzugang der Versicherungsunternehmen, da er in Bezug auf Organisation und Investitionen bedeutende zusätzliche Belastungen für diese Unternehmen mit sich brächte.³⁸ Aufgrund der dadurch entstehenden Anpassungen und Kosten werde der Zugang zum italienischen Markt weniger attraktiv gemacht und verringere im Fall des

33 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 1.

34 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 71.

35 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 62 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 5. Oktober 2004, Rs. C-442/02 – CaixaBank France, Rn. 11 sowie EuGH, Urteil v. 13. Dezember 2007, Rs. C-465/05 – Kommission/Italien, Rn. 17 und EuGH, Urteil v. 17. Juli 2008, Rs. C-389/05 – Kommission/Frankreich, Rn. 52.

36 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 63 unter Verweis auf EuGH, Urteile v. 10. Mai 1995, Rs. C-384/93 – Alpine Investments, Rn. 27 sowie EuGH, Urteil v. 12. Juli 2005, Rs. C-403/03 – Schempp, Rn. 45.

37 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 64 unter Verweis auf EuGH, Urteile v. 10. Mai 1995, Rs. C-384/93 – Alpine Investments, Rn. 35 und 38 sowie EuGH, Urteil v. 5. Oktober 2004, Rs. C-442/02 – CaixaBank France, Rn. 12.

38 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 65 ff.

Zugangs die Möglichkeit der betroffenen Unternehmen, ohne Weiteres mit den traditionell in Italien ansässigen Unternehmen wirksam in Wettbewerb zu treten.³⁹

Bezüglich des Eingriffs stellte der EuGH folglich allein auf den die Versicherungsunternehmen treffenden Kontrahierungszwang ab, nicht aber auf die Versicherungspflicht als solche.

4.1.1.3. Eingriff im Hinblick auf eine verpflichtende Elementarschadenversicherung

Gemessen an den unter Ziff. 4.1.1.1 und Ziff. 4.1.1.2. dargelegten Feststellungen des EuGH erscheint es jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Implementierung einer Elementarschadenversicherungspflicht einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit darstellen würde.⁴⁰ Dies gilt insbesondere, soweit sie mit einem die Versicherungsunternehmen treffenden Kontrahierungszwang verbunden wäre, da jedenfalls insoweit der Marktzugang der Versicherungsunternehmen weniger attraktiv gemacht und damit beschränkt werden würde.⁴¹ Aber auch drüber hinaus kommt, insbesondere im Hinblick auf das Urteil des EuGH vom 11. Juni 2009, ein Eingriff beispielsweise mit Blick auf grenzüberschreitend tätige Marktteilnehmer im Immobilienbereich in Betracht.⁴²

4.1.2. Rechtfertigung

Eingriffe in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind rechtfertigungsbedürftig. Eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs kann nach Auffassung des EuGH zugelassen werden, wenn sich erweist, dass sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entspricht, geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.⁴³

4.1.2.1. Urteile des EuGH zu Pflichtversicherungen

In beiden o. g. Entscheidungen hinsichtlich der grundfreiheitlichen Vereinbarkeit bestimmter Versicherungspflichten hat der EuGH die Eingriffe in die Niederlassungs- bzw. Warenverkehrsfreiheit als durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt angesehen.⁴⁴

39 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 69 f.

40 Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 58.

41 Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 58.

42 Vgl. EuGH, Urteil v. 1. Juni 1999, Rs. C-302/97 – Konle, Rn. EuGH, Urteil v. 6. März 2018, verb. Rs. C-52/16 u. C-113/16 – SEGRO, Rn. 54 f. sowie im Überblick Deutscher Bundestag, Fachbereich EU 6 – Europa, Wohnsitzfordernis bei Immobilienerwerb, Sachstand [PE 6 – 3000 – 75/18](#) v. 11. Mai 2018.

43 M. w. N. aus der Rechtsprechung: EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 72.

44 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 32 ff.; EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 72 ff.

In Bezug auf die in Österreich vorgesehene obligatorische Haftpflichtversicherung für Patentanwälte führte der EuGH aus, dass die Versicherungspflicht (1) auf nicht diskriminierende Weise angewandt werde, (2) auf einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruhe, nämlich dem Schutz von Verbrauchern als Empfänger der betreffenden Dienstleistungen, und (3) zur Zielerreichung geeignet sei.⁴⁵ Im Hinblick auf die mit einer fehlenden Haftpflichtversicherung einhergehenden Gefahren auch für die Mandantschaft sowie ein typischerweise bestehendes Informationsdefizit seitens der Dienstleistungsempfänger könne eine bloße Unterrichtung über das Bestehen einer Berufshaftpflichtversicherung diese nicht ebenso wirksam schützen wie eine Berufshaftpflichtversicherung.⁴⁶

Hinsichtlich des italienischen Modells der KFZ-Haftpflichtversicherungspflicht nebst Kontrahierungszwang liege jedenfalls in Form des sozialen Schutzes von Verkehrsunfallopfern ein zwingender Grund des Allgemeinwohls vor.⁴⁷ Sowohl das Institut der Haftpflichtversicherung als auch der in Rede stehende Abschlusszwang eigneten sich dazu, zur Verwirklichung des Ziels beizutragen.⁴⁸ Insbesondere sei der Kontrahierungszwang zur Förderung des Ziels auch erforderlich.⁴⁹

Grundsätzliche Einwände gegen mitgliedstaatlich angeordnete Versicherungspflichten hat der EuGH – unabhängig davon, dass die RL 2009/138/EG diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht, s. o. unter Ziff. 3. – in der vorstehend dargestellten Rechtsprechung nicht formuliert.⁵⁰

4.1.2.2. Rechtfertigung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden

Soweit mit der Einführung einer Elementarschadenversicherungspflicht ein Eingriff in Grundfreiheiten verbunden wäre, so wäre dieser rechtfertigungsbedürftig. Dazu müsste die Versicherungspflicht – in Ansehung der oben dargestellten Rechtsprechung – zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen (dazu Ziff. 4.1.2.2.1.) und geeignet sein, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, ohne über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinauszugehen (dazu Ziff. 4.1.2.2.2. und Ziff. 4.1.2.2.3.).⁵¹

Die grundfreiheitliche Rechtfertigung hängt im Einzelfall entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der Elementarschadenversicherungspflicht ab. Da dieser Ausarbeitung kein konkreter

45 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 32.

46 EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich, Rn. 35 ff.

47 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 73 f.

48 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 81 f.

49 EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 83 ff., 93.

50 S. auch *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 17.

51 M. w. N. aus der Rechtsprechung: EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 72.

Regelungsentwurf zugrunde liegt, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf eine summarische Darstellung der allgemein in Betracht kommenden Rechtfertigungsanforderungen.

4.1.2.2.1. Zwingender Grund des Allgemeinwohls

Als zwingende Gründe des Allgemeinwohls könnten vorliegend beispielsweise der Schutz der staatlichen Haushalte vor finanziellen Belastungen durch Großschadensereignisse sowie und der Schutz der von Großschadensereignissen unmittelbar betroffenen Haushalte und des Gebäudebestands⁵² erwogen werden.⁵³ In der Literatur ist in der Vergangenheit zum Teil eingewandt worden, dass nach der oben aufgezeigten EuGH-Rechtsprechung Pflichtversicherungen gegen Haftpflichtschäden auf Grundlage des Schutzes geschädigter Dritter – mithin der Allgemeinheit – gerechtfertigt sein.⁵⁴ Demgegenüber würde eine Elementarschadenversicherung dem Schutz betroffener Grundeigentümer sowie dem der Staatsfinanzen dienen, was keinen hinreichenden Rechtfertigungsgrund darstelle.⁵⁵ Dem wird entgegengehalten, dass der EuGH versicherungsspezifische Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit bereits mit der „Gewährleistung des finanziellen Gleichgewichts eines Zweigs der sozialen Sicherheit“ gerechtfertigt habe, sodass grundsätzlich auch finanzielle Belastungen staatlicher Haushalte als zwingender Grund des Allgemeinwohls herangezogen werden könnten.⁵⁶ Darüber hinaus beruhe auch der Schutz der Gebäudesubstanz als solcher durch den mit ihm verbundenen Wohn- und Arbeitsplatzzerhalt eine grundsätzlich berücksichtigungsfähige soziale Komponente.⁵⁷

52 Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Baden-Württembergischen Elementarschadenpflichtversicherung aus dem Jahr 1976 das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Gebäudebestands und damit an der Erhaltung von Wohn- und Arbeitsplätzen herangezogen und damit jedenfalls mittelbar als Gemeinwohlbelang anerkannt, BVerfG, Beschl. v. 14. Januar 1976, 1 BvL 4/72, juris Rn. 35, 50.

53 Eine umfassende Übersicht über erwägenswerte Zwecke des Allgemeinwohls bietet der Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 5. Darüber hinaus wird a.a.O., S. 72 ff., eine verfassungsrechtliche Einordnung der einzelnen Zwecke vorgenommen, welche sich grundsätzlich auch auf die grundfreiheitliche Prüfung übertragen lässt, vgl. a.a.O. S. 58.

54 Vgl. EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien, Rn. 74 ff.

55 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, „Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden – Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Staaten sowie alternative Regelungsmodelle“, WD 7 - 3000 - 103/16, v. 12. Juli 2016, S. 6, unter Verweis auf Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17. und 18. Juni 2015 in Stuttgart, S. 32 ff.

56 *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 17 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 5. März 2009, Rs. C-350/07 – Kattner Stahlbau-GmbH/Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft, Rn. 85.

57 Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 78 ff.

4.1.2.2.2. Geeignetheit

Die Implementierung einer obligatorischen Elementarschadenversicherung müsste geeignet sein. Eine Maßnahme ist geeignet, wenn sie in der Lage ist, der Verwirklichung der von ihr intendierten Ziele zu dienen, wobei eine Maßnahme nicht bereits dann ungeeignet ist, wenn sie das von ihr angestrebte Ziel nicht vollständig erreicht.⁵⁸

Vorbehaltlich einer Prüfung des konkreten Regelungsfalls erscheint es jedenfalls nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass eine allgemeine Elementarschadenpflichtversicherung durch eine damit einhergehende Steigerung der durchschnittlichen Versicherungsquote von rund 52 Prozent im Jahr 2022⁵⁹ zur Förderung der o. g. Gemeinwohlbelange geeignet sein könnte.⁶⁰

4.1.2.2.3. Erforderlichkeit und Angemessenheit

Die Einführung der in Rede stehenden Pflichtversicherung müsste auch erforderlich sein. Dafür darf die Maßnahme nicht über das zur Zielerreichung Notwendige hinausgehen.⁶¹ In der Rechtsprechung des EuGH schließt die Prüfung der Erforderlichkeit zudem jene der Angemessenheit mit ein.⁶²

Die Erforderlichkeit einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung bestimmt sich insbesondere nach der jeweiligen Intensität des mit ihr einhergehenden grundfreiheitlichen Eingriffs im Vergleich zu möglichen Alternativmodellen. Angesichts der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer solchen Versicherung⁶³ bzw. mangels eines konkreten Versicherungsmodell beschränken sich die folgenden Ausführungen auf eine Darstellung potenzieller Erwägungspunkte.⁶⁴

58 *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 82. EL Mai 2024, AEUV, Art. 45 Rn. 379.

59 Gesamtverband der Versicherer, Datenservice zum Naturgefahrenreport 2023 – Tabellen, Grafiken, Karten, Versicherungsdichte für das Jahr 2022, S. 48.

60 *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 38; Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 85.

61 M. w. N. aus der Rechtsprechung: EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 83.

62 *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 82. EL Mai 2024, AEUV, Art. 45 Rn. 381 m. w. N. aus der Rechtsprechung.

63 Einen Überblick über Ausgestaltungsoptionen und Alternativmodelle bietet der Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 46 ff.

64 Für eine umfangreiche Erforderlichkeitsprüfung unter Einbeziehung einer Vielzahl von Regelungsoptionen s. Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 85 ff.

So könnte mit Blick auf die o. g. Schutzgüter beispielsweise erwogen werden, ob der Verzicht auf die Einführung einer Versicherungspflicht das Ziel der Absicherung der staatlichen Gemeinschaft vor den finanziellen Folgen von Großschäden in gleicher Weise wie eine Pflichtversicherung fördern könnte.⁶⁵ Entsprechendes gilt für die Einführung nur partieller Versicherungspflichten, etwa für Eigentümer von Hochrisikoobjekten oder im Hinblick auf besonderes schwere Schäden.⁶⁶ Mit Blick auf die Belastung der Versicherungsnehmer könnte u. a. die Versicherungsprämie in Relation zu der Leistungsfähigkeit betroffener Haushalte berücksichtigt werden.⁶⁷ Darüber hinaus könnte der Umstand in den Blick genommen werden, dass eine Pflichtversicherung möglicherweise allein zur Abfederung existenzbedrohender Risiken als angemessen erachtet werden könnte, der Schadensdurchschnitt in der Vergangenheit aber oftmals nicht auf eine solche Existenzbedrohung für die einzelnen Haushalte schließen ließ.⁶⁸

4.2. Unionale Wettbewerbsregeln

Die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung müsste sich an den unionalen Wettbewerbsregeln der Art. 101 ff. AEUV messen lassen. Im Einzelnen wären kartellrechtliche (dazu Ziff. 4.2.1.) und beihilferechtliche Regelungen zu beachten (dazu Ziff. 4.2.2.).

4.2.1. Kartellrecht

Gemäß Art. 101 AEUV sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen mit dem Binnenmarkt unvereinbar und verboten, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken. Die Art. 101 ff. AEUV wenden sich unmittelbar nur an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen. Sie binden aber – mittelbar – auch die Mitgliedstaaten durch das Verbot, in Bezug auf Unternehmen hoheitliche Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten, die die praktische Wirksamkeit des Kartellrechts aufheben.⁶⁹

65 *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 40 f.; Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 86 f.

66 Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 87.

67 *Kingreen* Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 42; Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 90 ff.

68 Unter Rekurs auf BVerfG, Urteil v. 3. April 2001, 1 BvR 2014/95; Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2022, S. 93 und *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 42 f.

69 *Weiß*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 101 Rn. 1 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 29. Januar 1985, Rs. 231/83 – Cullet/Leclerc, Rn. 16.

In seiner bisherigen Rechtsprechung hat der EuGH mehrere (Sozial-)Versicherungsmonopole am Maßstab des Art. 101 AEUV gemessen.⁷⁰ Mit der Frage der kartellrechtlichen Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht ist er hingegen bislang nicht befasst worden.

4.2.2. Beihilferecht

Eine verpflichtende Elementarschadenversicherung müsste zudem mit den unionalen Beihilferegungen der Art. 107 ff. AEUV vereinbar sein. Dies könnte insbesondere die Ausgestaltung mit Einrichtung eines staatlichen Rückversicherers betreffen, da die hierfür durch die öffentliche Hand geleisteten Garantien Beihilfen im unionsrechtlichen Sinne darstellen könnten.

So ist das französische Elementarschadenversicherungssystem im Jahr 2019 Gegenstand einer beihilferechtlichen Prüfung durch das EuG gewesen.⁷¹ Hintergrund dieses Verfahrens war die Klage eines Versicherungsunternehmens (Scor SE) gegen einen Beschluss⁷² der Kommission, mit dem diese die unbegrenzten – und nicht vollständig rückvergüteten⁷³ – staatlichen Garantien für die französische Rückversicherungsgesellschaft CCR zur Versicherung von Elementarschäden als mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen genehmigt hatte.⁷⁴

Das Gericht wies die Klage ab. Sie sei mangels individueller Betroffenheit der Klägerin unzulässig, soweit sie auf die Nichtigerklärung des Genehmigungsbeschlusses ziele.⁷⁵ Im Übrigen – also insbesondere im Hinblick auf die beihilfespezifischen Verfahrensrechte der Klägerin – sei die Klage zulässig, aber unbegründet. Die staatlichen Garantien stellten nach Auffassung des Gerichts Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete im Sinne des Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) AEUV dar,⁷⁶ welche durch die Verfolgung eines legitimen Ziels von allgemeinem Interesse gerechtfertigt werden könnten.⁷⁷ Jedoch sei nicht ersichtlich, dass seitens der Kommission ernsthafte, die Einleitung eines Prüfverfahrens i. S. d. Art. 108

70 *Kingreen*, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, S. 15, unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 23. April 1991, Rs. C-41/90 – Höfner und Elser/Macrotron GmbH; EuGH, Urteil v. 17. Februar 1993, Rs. C-159/91 – Poucet und Pistre/AGV und Cancava; EuGH, Urteil v. 16. November 1995, Rs. C-244/94 – FFSA u.a./Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

71 S. o., Fn. 1.

72 Beschluss C(2016) 5995 der Kommission vom 26. September 2016, Beihilfen SA.37649 und SA.45860.

73 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 82.

74 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 1 ff. und 13 ff.

75 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 37 ff. und 68.

76 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 90.

77 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 89 m. w. N. aus der Rechtsprechung; Die Kommission hatte in ihrem Bescheid insoweit das Ziel der nationalen Solidarität angesichts der mit Naturkatastrophen verbundenen Risiken als legitimes Ziel der öffentlichen Hand angeführt, s. EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 126.

Abs. 2 AEUV erforderlich machende Zweifel an der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt bestanden hätten oder hätten bestehen müssen.⁷⁸ So würden weder der Ablauf des Verfahrens⁷⁹ noch inhaltliche Gesichtspunkte⁸⁰ auf derartige Zweifel hindeuten. Dies gelte auch für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit.⁸¹ Insoweit habe die Kommission insbesondere auch die Möglichkeit einer weniger restriktiven Maßnahme geprüft.⁸² Darüber hinaus hätte die Höhe der Vergütung der staatlichen Garantie auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit keinen Anlass für Zweifel seitens der Kommission geboten, da der Markt keinen Vergleichswert biete, der auf eine angemessene Höhe der Vergütung hätte hinweisen können.⁸³ Somit war aus Sicht des EuG insgesamt nicht zu beanstanden, dass die Kommission kein Prüfverfahren gem. Art. 108 Abs. 2 AEUV eingeleitet hatte.⁸⁴

Diese Entscheidung lässt für die Fragestellung dieser Ausarbeitung darauf schließen, dass die Einführung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung – jedenfalls, soweit damit auch der Einsatz einer durch nicht vollständig rückvergütete staatliche Garantien abgesicherte Rückversicherung verbunden wäre – auch die unionalen Beihilferegulungen berühren würde, welche im Einzelfall zu berücksichtigen wären.

5. Fazit hinsichtlich der unionsrechtlichen Vorgaben

Die mitgliedstaatliche Einführung einer Elementarschadenversicherungspflicht wäre sowohl am unionalen Sekundärrecht als auch am unionalen Primärrecht zu messen. In sekundärrechtlicher Hinsicht sind insoweit insbesondere die versicherungsspezifischen Vorgaben der Richtlinie 2009/138/EG zu berücksichtigen. Auf primärrechtlicher Ebene sind vor allem die Grundfreiheiten in den Blick zu nehmen, da eine entsprechende Versicherungspflicht einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff insbesondere in die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV und die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. AEUV darstellen könnte. Auf Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des EuGH lassen sich insoweit keine grundsätzlichen unionsrechtlichen Vorbehalte hinsichtlich der Einführung von Versicherungspflichten identifizieren. Die unionsrechtliche Vereinbarkeit einer Elementarschadenversicherungspflicht im Sinne des Begutachtungsauftrags ist bislang aber – soweit ersichtlich – noch nicht Gegenstand einer Entscheidung des EuGH gewesen und kann daher nicht abschließend beurteilt werden. Eine diesbezügliche Bewertung wäre zudem in jedem Fall von der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden Versicherungspflicht und des ggf. vorgesehenen Rückversicherungssystems abhängig.

78 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 96 ff.

79 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 105 ff.

80 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 120 ff.

81 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 134 ff.

82 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 135.

83 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 140.

84 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 142.

6. Exkurs: Das französische System der Elementarschadenversicherung (CatNat)

Das französische System der Elementarschadenversicherung⁸⁵ sieht keine Versicherungspflicht im oben dargestellten Sinn vor. Gleichwohl sind 98 Prozent der französischen Haushalte gegen Elementarschäden versichert,⁸⁶ sodass eine mit einer Versicherungspflicht vergleichbare Versicherungsdichte erreicht wird. Nachfolgend wird eine überblicksartige Darstellung des französischen Elementarschadenversicherungssystems vorgenommen, wobei nach dem Hintergrund (Ziff. 6.1.) und der Ausgestaltung des Systems unterschieden wird (Ziff. 6.2.).

6.1. Hintergrund

Das französische Absicherungskonzept gegen Elementarschäden existiert seit 1982 und basiert auf dem Prinzip der nationalen Solidarität, welches sich unmittelbar aus der in der 5. Republik fortgeltenden Präambel der französischen Verfassung von 1946 ergibt.⁸⁷ Das CatNat-System verbindet private Sachversicherungen mit einem Rückversicherungssystem, welches der staatlichen Aufsicht unterliegt und durch gesetzliche Vorgaben umfassend ausgestaltet wird. Dabei sind die wesentlichen Vertragsbestandteile dem Gestaltungsspielraum der Versicherungsunternehmen weitestgehend entzogen.⁸⁸

Als Auswirkungen von Naturkatastrophen gelten dabei gem. Artikel L125-1 des Versicherungsgesetzes (code des assurances)⁸⁹ u. a. „direkte, nicht versicherbaren direkten Sachschäden, deren bestimmende Ursache die ungewöhnliche Intensität eines Naturereignisses ist, oder auch unterschiedliche Landbewegungen infolge von Dürre und Rehydrierung Böden, die ungewöhnliche Abfolge von Dürreereignissen erheblichen Ausmaßes, wenn die üblichen Maßnahmen zur Verhinderung dieser Schäden ihr Auftreten nicht verhindern konnten oder nicht ergriffen werden konnten“. Zur Auslösung des CatNat-Systems bedarf es eines interministeriellen Erlasses, welcher das schädigende Ereignis als Naturkatastrophe anerkennt.⁹⁰

6.2. Die Ausgestaltung des CatNat-Systems

Das CatNat-System sieht zunächst die Versicherung der Haushalte gegen Elementarschäden bei privaten Versicherern vor. Die Versicherungsunternehmen sind verpflichtet, eine Absicherung

85 Nachfolgend auch als „CatNat“ oder „CatNat-System“ (Catastrophes Naturelles) bezeichnet.

86 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 131.

87 Präambel der [Verfassung der Fünften Französischen Republik](#) v. 4. Oktober 1958 mit Verweis auf die Präambel der [Verfassung der Vierten Französischen Republik](#) v. 27. Oktober 1946.

88 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 4.

89 [Code des assurances, Chapitre V](#): L'assurance des risques de catastrophes nature (Articles L125-1 à L125-7), zuletzt geändert durch Art. 1 [Ordonnance n° 2023-78](#) du 8 février 2023 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

90 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 8.

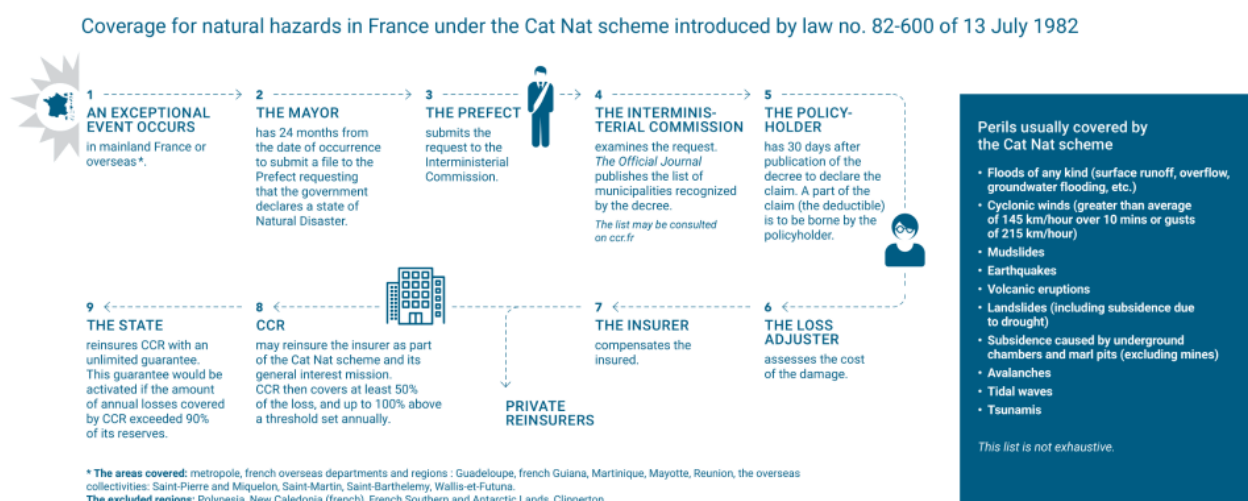
gegen Elementarschäden in alle Hausrat- und Gebäudeversicherungen sowie Teil- und Vollkaskoversicherung für Kraftfahrzeuge einzubeziehen.⁹¹ Eine gesetzliche Versicherungspflicht besteht für die Bürgerinnen und Bürger nicht, eine bestehende Hausrat- und Gebäudeversicherung ist jedoch übliche Voraussetzung für den Abschluss eines Mietvertrages über Wohnraum, den Kauf einer Immobilie sowie den Erwerb von Wohneigentum.⁹² Das Tarifsystem beruht auf dem Solidarprinzip, sodass jeder versicherte Haushalt – unabhängig insbesondere vom Schadensrisiko – dieselbe Abgabe im Verhältnis zu der vom Versicherer zu bestimmenden Gesamtversicherungsprämie zu zahlen hat.⁹³ Der Betrag wird gem. Art. A 125-2 des Versicherungsgesetzes (code des assurances) nach einem einheitlichen, gesetzlich festgelegten Satz bestimmt, welcher derzeit 12 Prozent der gesamten Versicherungsprämie für die Gebäude- und Hausratversicherungen und 6 Prozent der Beiträge für Diebstahl und Feuer bei Kfz-Versicherungen beträgt.⁹⁴ Durchschnittlich zahlt jeder französische Haushalt derzeit rund 26 Euro jährlich für die Elementarschadenversicherung.⁹⁵ Für 2025 ist vor dem Hintergrund der durch den Klimawandel steigenden Zahl der Naturkatastrophen eine Erhöhung des Satzes auf 20 Prozent vorgesehen.⁹⁶

Auf der zweiten Ebene können die Versicherer über die *Caisse centrale de réassurance* (CCR), ein Privatunternehmen in staatlicher Hand,⁹⁷ rückversichert werden. Davon haben 90 Prozent der Versicherungsunternehmen Gebrauch gemacht.⁹⁸ Der – freiwillige – Rückversicherungsschutz gliedert sich in zwei abgestufte Elemente: den „Quotenvertrag“ für Naturkatastrophen von geringem bis mittlerem Ausmaß und den „Stop-Loss-Vertrag“ für schwere Naturkatastrophen.⁹⁹ Im Rahmen des „Quotenvertrags“ erhält die CCR einen festen Anteil der vom Versicherer eingenommenen Beiträge, welcher durchschnittlich etwa 44 Prozent beträgt, und übernimmt dafür im

-
- 91 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 6.
- 92 Roth, Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff., Rn. 10; Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 6.
- 93 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 8 f.
- 94 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 8.
- 95 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 3.
- 96 Franceinfo, Augmentation de 20% de la surprime "catastrophe naturelle" en 2025: "Le pas est extrêmement brutal", mais "inévitabile", estime un spécialiste, Beitrag v. 29. Dezember 2023; Keller, Popp, Karrer, Naipal, in: ecoact, „Le secteur de l'assurance en manque d'assurance face aux conséquences du changement climatique?“, Artikel v. 5. März 2024.
- 97 Vgl. im Überblick <https://www.ccr.fr/l-entreprise-ccr>.
- 98 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 15.
- 99 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 15.

Schadensfall 50 Prozent der vom Versicherer gezahlten Entschädigung.¹⁰⁰ Auf Basis des „Stop-Loss-Vertrags“ übernimmt die CCR – der Höhe nach unbegrenzt – alle vom Versicherer gezahlten Entschädigungen, welche eine vorher ausgehandelte Obergrenze überschreiten.¹⁰¹ Die Versicherer haben darüber hinaus die Möglichkeit, sich hinsichtlich des Komplet- oder Restrisikos neben dem vom CCR gesicherten Teil bei einem privaten Rückversicherer abzusichern.¹⁰²

Auf der dritten Ebene kann die CCR im Schadensfall schließlich eine unbegrenzte staatliche Garantie in Anspruch nehmen, welche durch eine Zahlung i. H. v. 1,8 Prozent der durch die Versicherer an die CCR gezahlten Elementarschaden-Zuschläge vergütet wird.¹⁰³ Voraussetzung dafür ist, dass die von der CCR übernommenen Entschädigungssumme mehr als 90 Prozent ihrer durch das Versicherungssystem erhaltenen Mittel beträgt.¹⁰⁴ Seit 1982 wurde die Staatsgarantie einmal in Anspruch genommen, wobei eine staatliche Bezuschussung i. H. v. 263 Mio. Euro geleistet wurde.¹⁰⁵



Quelle: Caisse Centrale de Réassurance

- 100 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 15.
- 101 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 16.
- 102 EuG, Urteil v. 9. Mai 2019, Rs. T-135/17 – Scor/Kommission, Rn. 61.
- 103 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 16.
- 104 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 16.
- 105 Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., Studie – „Das französische System der Elementarschadenversicherung“, Stand: November 2023, S. 5.

Das französische Verfassungsgericht hat das Rückversicherungssystem auf die Klage eines Rückversicherers im Jahr 2013 als verfassungsgemäß eingestuft.¹⁰⁶ Eine europarechtliche Bewertung des CatNat-Systems durch ein Unionsgericht ist – soweit ersichtlich – über das o. g. Urteil des EuG¹⁰⁷ hinaus bislang nicht erfolgt.

Fachbereich Europa

106 *Roth*, Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff., Rn. 11.

107 S. Fn. 1 und unter Ziff. 4.2.2.