



---

## Sachstand

---

### **Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden**

Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Staaten  
sowie alternative Regelungsmodelle

**Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden**

Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Staaten sowie alternative Regelungsmodelle

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 103/16  
Abschluss der Arbeit: 12. Juli 2016  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

---

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

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Derzeitige Rechtslage in Deutschland und Stand der Diskussion</b>	<b>4</b>
2.1.	Verfassungsrecht	5
2.2.	Europarecht	6
<b>3.</b>	<b>Rechtslage in anderen europäischen Staaten</b>	<b>6</b>
3.1.	Großbritannien	6
3.2.	Italien	7
3.3.	Niederlande	7
3.4.	Österreich	7
3.5.	Schweiz	7
<b>4.</b>	<b>Mögliche alternative Lösungsansätze</b>	<b>8</b>
4.1.	Einseitiger Versicherungszwang	8
4.2.	Bündelungsmodell	8
4.3.	Verknüpfung von Darlehensvergabe und Versicherungspflicht	9
4.4.	Nachweis mangelnder Versicherbarkeit als Voraussetzung für staatliche Hilfen	9
<b>5.</b>	<b>Fazit</b>	<b>10</b>

## 1. Einleitung

Gegenstand dieses Sachstandes sind Fragen rund um die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden. Nachfolgend wird die einschlägige Rechtslage in Deutschland sowie in weiteren europäischen Staaten summarisch dargestellt.<sup>1</sup> Im Anschluss daran wird auf andere Möglichkeiten zu einer flächendeckenden Versicherungspflicht eingegangen.

## 2. Derzeitige Rechtslage in Deutschland und Stand der Diskussion

Wohngebäude in Deutschland sind häufig nicht umfassend gegen Elementarschäden versichert. Während sich Eigentümer gegen Gefahren wie Blitzschlag, Frost, Sturm, Feuer und Hagel für gewöhnlich versichert haben, haben sie Versicherungen zum Schutz vor möglichen weiteren Schäden größtenteils nicht abgeschlossen. Die Einführung einer Pflichtversicherung von Elementarschäden ist – gerade nach größeren Unwettern und anderen Naturereignissen – immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen.

Bereits nach dem Elbehochwasser im Jahr 2003 gab es gemeinsame Überlegungen des Bundes und der Länder zur Einführung einer einschlägigen Versicherungspflicht gegen Elementarschäden. Der Gang dieser Verhandlungen wurde im Jahr 2009 im Sachstand WD 7-3000-001/09 ausführlich dargestellt (siehe Anlage).

Zuletzt befasste sich Anfang 2015 der Petitionsausschuss mit einer Petition, in der eine Pflichtversicherung für Gebäudeeigentümer gegen Elementarschäden gefordert wurde. Davor wurde 2013 in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe (im Folgenden: Arbeitsgruppe) geprüft, welche Maßnahmen zum umfassenderen Schutz vor bzw. zur Absicherung der Bevölkerung gegen Elementarschäden geeignet sind. Gegenstand der Beratungen war dabei explizit auch die Einführung einer Pflicht zur Versicherung gegen Elementarschäden.<sup>2</sup>

Im Ergebnis hat sich die Arbeitsgruppe – wie schon jene aus dem Jahr 2003 – gegen eine Versicherungspflicht ausgesprochen. Rechtspolitisch wurde insbesondere argumentiert, dass eine Versicherungspflicht dazu führen könne, dass das Engagement des Staates sowie der Bürger, kollektive und individuelle Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung von Schadensrisiken durch Naturkatastrophen zu treffen, gehemmt werden könnte. Auch die Finanzierbarkeit für die Versicherer wurde bezweifelt. Ausschlaggebende Gründe für die Ablehnung der Versicherungspflicht

---

1 Die Angaben zur Rechtslage in den anderen europäischen Staaten basieren auf Auskünften der jeweiligen Parlamentsverwaltungen.

2 Zum Vorgehen der Arbeitsgruppe vgl. den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, vorgestellt auf der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17. und 18. Juni 2015 in Stuttgart, S. 5 ff.

---

waren aber letztlich insbesondere Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsrecht.<sup>3</sup>

## 2.1. Verfassungsrecht

Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ wäre aufseiten der Versicherer zum einen die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG berührt, wobei eine Verletzung dieses Grundrechts wohl durch die Einführung von Deckungsgrenzen und ähnlicher Instrumente zur Begrenzung der Haftung der Unternehmen verhindert werden könne.<sup>4</sup>

Des Weiteren wurde in der Arbeitsgruppe erörtert, ob der mit einer gesetzlichen Pflicht, sich gegen Elementarschäden zu versichern, verbundene Kontrahierungszwang eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit darstellen könnte.<sup>5</sup> Ein solcher Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ist nur unter bestimmten Voraussetzungen verhältnismäßig und damit verfassungsmäßig gerechtfertigt. Als Kriterien der Verhältnismäßigkeit können die Voraussetzungen herangezogen werden, die das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Pflegeversicherung entwickelt hat.<sup>6</sup> Danach darf das zu versichernde Risiko erstens nicht anderweitig hinreichend abgesichert sein. Zweitens muss sich das Risiko bei jedem Pflichtversicherten verwirklichen können. Als dritte Voraussetzung statuiert das Verfassungsgericht, dass die Gefahr der Risikoverwirklichung zumindest bei einem Großteil der Versicherten nicht unerheblich sein darf. Und schließlich müssen die zu erwartenden Schäden so groß sein, dass sie von einem großen Teil der Betroffenen nicht mehr ohne weiteres getragen werden können. Die Arbeitsgruppe sah jedenfalls die dritte Voraussetzung als nicht erfüllt an und verneinte daher die Verhältnismäßigkeit einer Pflichtversicherung.<sup>7</sup>

---

3 A.a.O., Fn. 2, S. 25 ff.

4 A.a.O., Fn. 2, S. 31.

5 A.a.O., Fn. 2, S.

6 BVerfGE 103, 197, 223 f.

7 A.a.O., Fn. 2, S. 26.

## 2.2. Europarecht

Auch aus unionsrechtlicher Perspektive begegnete eine allgemeine Versicherungspflicht für Grundeigentümer den Vorbehalten der Arbeitsgruppe.<sup>8</sup> Betroffen wären sowohl die Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 AEUV<sup>9</sup> als auch die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56, 57 AEUV.<sup>10</sup> Auf Ebene der Rechtfertigung eines solchen Eingriffs in die genannten Grundfreiheiten liegt der wesentliche Unterschied zwischen der in einigen Mitgliedstaaten durchaus üblichen Kfz-Haftpflichtversicherung und der hier erörterten Pflichtversicherung darin, dass erstere zum Schutz geschädigter Dritter, mithin der Allgemeinheit bestimmt ist,<sup>11</sup> während eine Elementarschadensversicherung dem Schutz betroffener Grundeigentümer sowie dem der Staatsfinanzen dienen würde.<sup>12</sup> Letzteres ist jedoch kein hinreichender Grund, um eine Beschränkung europäischer Grundfreiheiten zu rechtfertigen.<sup>13</sup>

## 3. Rechtslage in anderen europäischen Staaten

### 3.1. Großbritannien

Im Vereinigten Königreich besteht für Grundeigentümer keine Pflicht, sich gegen Elementarschäden zu versichern. Sofern der Grund als Betriebsstätte genutzt wird, muss allerdings eine Betriebshaftpflichtversicherung abgeschlossen werden, die unter Umständen auch bestimmte Unwetterschäden abdeckt.

Der britische Markt für Elementarschäden-Versicherungen ist gut entwickelt; nach Angaben der Versicherer, kann jedem Grundeigentümer eine entsprechende Versicherung angeboten werden. Flutschäden werden in der Regel bereits von der allgemeinen Hausratversicherung abgedeckt. Seitdem es in England in den letzten Jahren häufiger zu Flutereignissen gekommen ist, bieten die Versicherungsunternehmen vermehrt Versicherungen an, die Flutschäden nicht abdecken. Dies macht es vor allem für Hauseigentümer in Risikogebieten zunehmend schwierig, bezahlbare Policen zu erhalten.

---

8 A.a.O., Fn. 2, S. 34.

9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47) zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013; abrufbar unter <https://dejure.org/gesetze/AEUV> (letzter Abruf: 12. Juli 2016).

10 A.a.O., Fn. 2, S. 32.

11 A.a.O., Fn. 2, S. 32.

12 Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 28. April 2009, Az. C-518/06.

13 Zu den Voraussetzungen einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit vgl. *Bröhmer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 49 Rn. 28.

---

Aus diesem Grund hat sich die Regierung mit der Versicherungswirtschaft darauf geeinigt, dass jedes Versicherungsunternehmen einen bestimmten Anteil von besonders gefährdeten Immobilien versichern muss. Der Staat stellt im Gegenzug Mittel für Rückversicherungen bereit und investiert in den Katastrophenschutz.

### 3.2. Italien

Auch das italienische Recht sieht keine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden vor, so dass allein auf freiwillige Versicherungen zurückgegriffen werden kann.

### 3.3. Niederlande

In den Niederlanden besteht keine Pflicht, sich gegen Elementarschäden zu versichern. Allerdings hat der niederländische Gesetzgeber im Jahr 1998 ein Gesetz verabschiedet, das die Entschädigung von unwettergeschädigten Bürgern und Unternehmen regelt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich freiwillig selbst zu versichern.

### 3.4. Österreich

Im Bereich der Landwirtschaft gibt es keine verpflichtenden Versicherungen. Erst jüngst wurde eine Novelle des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes beschlossen, die für sämtliche landwirtschaftliche Kulturen eine Förderung der Versicherungskosten ermöglicht.

Durch eine Novelle des Katastrophenfondsgesetzes und des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes 2016, die bereits eine bestehende 25%-ige Bundesmittelbezuschussung für Hagel- und Frostschutzversicherungsprämien vorsieht, wurde die Mittelbezuschussung auch auf andere bedeutende Schadensereignisse, das sind Dürre, Stürme sowie stark anhaltende Regenfälle, ausgedehnt. Damit ist auch eine 25%-Bezuschussung aus Landesmitteln verbunden. Durch die Förderung der Versicherungskosten wird den Landwirten der Anreiz geboten, verstärkt eigenständig Risikovorsorge zu betreiben.

### 3.5. Schweiz

Wenngleich es in der Schweiz keine Pflichtversicherung gibt, verfügt sie über ein bewährtes Versicherungskonzept für die finanziellen Folgen von Elementarschadenereignissen. Nur für Erdbeben fehlt ein angemessener, landesweiter Versicherungsschutz. In den Kantonen wird die Erdbebenversicherung zurzeit nur vereinzelt angeboten. 17 kantonale öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherungsanstalten sind im schweizerischen Pool für Erdbebedeckung zusammengeschlossen, der im Falle eines Erdbebens freiwillige Leistungen erbringt. Die aktuelle Deckung des Pools liegt bei zweimal zwei Milliarden Franken. Als einziger Kanton verfügt Zürich über eine gesetz-

---

lich geregelte obligatorische Erdbebenversicherung mit einer Deckung von einer Milliarde Franken. Im Bereich der Privatversicherung wird die Erdbebenversicherung von wenigen Versicherern zu unterschiedlichen Konditionen punktuell angeboten.

#### 4. Mögliche alternative Lösungsansätze

Die Arbeitsgruppe befasste sich auch mit anderen Modellen, um die Dichte von Elementarschadensversicherungen bundesweit zu erhöhen.<sup>14</sup> Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die in diesen Rahmen erörterten Ansätze gegeben werden.

##### 4.1. Einseitiger Versicherungszwang

Denkbar wäre es, allein den Versicherern die Pflicht aufzuerlegen, jedem Grundeigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden anzubieten. Der potentielle Versicherungsnehmer könnte dann frei wählen, ob er diese Option nutzen möchte.<sup>15</sup> Problematisch wäre hierbei, dass Prämien und ggf. auch Selbstbehalte bei besonders gefährdeten Objekten sehr hoch ausfallen würden.<sup>16</sup> Eine spürbare Verbesserung im Vergleich zur jetzigen Situation ergäbe sich für Eigentümer von Immobilien in Risikozonen also wohl nur dann, wenn prämiensenkende Vereinbarungen wie etwa Selbstbehalte oder bestimmte sachbezogen Ausschlüsse zulässig wären.<sup>17</sup>

##### 4.2. Bündelungsmodell

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, Versicherer dazu zu verpflichten, Versicherungen für bestimmte gängige Risiken wie etwa Feuerversicherungen, nur noch im Paket mit Versicherungen gegen Elementarschäden anzubieten.<sup>18</sup> So könnte der Anreiz für Eigentümer, sich gegen weniger wahrscheinliche Risiken wie Hochwasser, Erdbeben oder Erdbeben zu versichern, gesteigert werden, da sie andernfalls nicht einmal gegen das sehr viel größere Risiko eines Brandes versichert wären. Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe bestünde in einem solchen Modell kein rechtlicher, sehr wohl jedoch ein starker faktischer Zwang, sich auch gegen Elementarschäden zu versichern.<sup>19</sup> Zweifelhaft sei dieses Modell zum einen, weil dann gerade in Hochrisikozonen

---

14 A.a.O., Fn. 2, S. 39-55.

15 A.a.O., Fn. 2, S. 39.

16 A.a.O., Fn. 2, S. 39.

17 A.a.O., Fn. 2, S. 39 f.

18 A.a.O., Fn. 2, S. 48 ff.

19 A.a.O., Fn. 2, S. 50.

nicht einmal mehr eine Feuerversicherung (inklusive der mitversicherten Elementarschäden) möglich bzw. bezahlbar wäre.<sup>20</sup> Ferner müsse geklärt werden, ob bereits bestehende Versicherungen von der Bündelungspflicht erfasst werden sollen, um eine etwaige ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Bestands- und Neuversicherungen auszuschließen.<sup>21</sup>

#### 4.3. Verknüpfung von Darlehensvergabe und Versicherungspflicht

Als weitere Maßnahme zur Erhöhung der Versicherungsrate für Elementarschäden setzte sich die Arbeitsgruppe mit der Möglichkeit auseinander, Kreditgeber dazu zu verpflichten, grundpfandrechtlich gesicherte Darlehen nur bei Vorliegen einer Elementarschadensversicherung für die verpfändete Immobilie zu gewähren.<sup>22</sup> Auch bei diesem Modell wäre eine Ungleichbehandlung von Grundeigentümern, die ihr Grundstück nicht zur Kreditaufnahme nutzen, gegenüber solchen, die diese Finanzierungsmöglichkeit nutzen wollen, zu befürchten, ohne dass ein sachlicher Grund für eine solche Ungleichbehandlung erkennbar wäre.<sup>23</sup> Zudem läge wohl wenigstens ein mittelbarer Eingriff in das Eigentumsrecht des Versicherungsnehmers aus Art. 14 Abs. 1 GG vor, da dieser mitunter durch die Versicherungspflicht an einer Kreditaufnahme zur Erhaltung seines Eigentums gehindert wäre.<sup>24</sup>

#### 4.4. Nachweis mangelnder Versicherbarkeit als Voraussetzung für staatliche Hilfen

Ferner diskutierte die Arbeitsgruppe die Idee, staatliche Hilfsleistungen im Katastrophenfall an den Nachweis der Nichtversicherbarkeit zu knüpfen: Wenn – wie in der Vergangenheit in der Regel geschehen – auch bei künftigen Naturkatastrophen staatliche Programme zur Entschädigung und Unterstützung der Betroffenen aufgelegt werden würden, könnte man die Leistungsgewährung aus derartigen Fonds in Zukunft davon abhängig machen, ob der Geschädigte nachweisen kann, dass er sich hinreichend darum bemüht hat, sein Eigentum zu versichern, jedoch keinen (finanzierbaren) Versicherungsschutz erlangen konnte.<sup>25</sup> Nach Ansicht der Arbeitsgruppe könnte dieses Modell dazu geeignet sein, die Versicherungsdichte im Bundesgebiet zu erhöhen.<sup>26</sup> Nachteil dieses Modells sei allerdings, dass die Eigentümer nicht versicherbarer Immobilien weiterhin auf keine verlässliche und berechenbare Absicherung gegen Elementarschäden bauen könnten.

---

20 A.a.O., Fn. 2, S. 50.

21 A.a.O., Fn. 2, S. 48 f.

22 A.a.O., Fn. 2, S. 52 ff.

23 A.a.O., Fn. 2, S. 52.

24 A.a.O., Fn. 2, S. 53.

25 A.a.O., Fn. 2, S. 54 ff.

26 A.a.O., Fn. 2, S. 55.

Zudem läge es nach wie vor in der Verantwortung des Staates, im Katastrophenfall Nothilfe-Programme zu finanzieren, wenn auch wahrscheinlich in geringerem Umfang als bisher.<sup>27</sup>

## 5. Fazit

Eine pauschale Pflicht für Grundeigentümer und Versicherer, Versicherungen gegen Elementarschäden abzuschließen, ist seit 2003 bereits zweimal nach umfassender Erörterung durch die eingesetzten Bund-Länder-Gruppen wegen der aufgezeigten verfassungs- und europarechtlichen Hürden verworfen worden. Auch in den genannten europäischen Nachbarländer setzt man eher auf andere, meist freiwillige Instrumente als auf eine Versicherungspflicht, um die von Naturkatastrophen ausgehenden Kostenrisiken für den Staat und die Existenzbedrohung für die betroffenen Bürger abzumildern.

- Ende der Bearbeitung -

---

27 A.a.O., Fn. 2, S. 56.