



Sachstand

Elementarschadenversicherung

Zur Frage der Einführung einer Versicherungspflicht

Elementarschadenversicherung

Zur Frage der Einführung einer Versicherungspflicht

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 082/21
Abschluss der Arbeit: 25. Juli 2021
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, 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.

Zusammenfassung

In Deutschland gibt es aktuell keine gesetzliche Pflicht zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung. Insbesondere im Nachgang zu mit immensen Schäden verbundenen Hochwasserkatastrophen wurde und wird regelmäßig diskutiert, ob eine Pflicht zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung eingeführt werden könnte und sollte und wie diese gegebenenfalls auszugestalten wäre.

Im Deutschen Bundestag, der sich insbesondere nach Naturkatastrophen wiederholt mit der Gewährung von Staatshilfen zur Schadenskompensation befasst hat, traten in der Vergangenheit fraktionsübergreifend deutliche Sympathien für die Einführung einer entsprechenden Versicherungspflicht zutage.

Vertiefte Prüfungen, unter anderem seitens der Landesregierungen unter Beteiligung der Bundesregierung, führten in der Vergangenheit jedoch stets zu dem Ergebnis, dass von der Einführung einer solchen Pflicht abzusehen sei. Ausschlaggebend hierfür waren unter anderem verfassungsrechtliche Bedenken sowie Schwierigkeiten hinsichtlich einer funktionalen Ausgestaltung einer Versicherungspflicht – und hierbei insbesondere der Deckung des einschlägigen Rückversicherungsrisikos.

Angesichts der jüngsten schweren Hochwasserkatastrophe erhalten Forderungen nach der Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden derzeit erneut erheblichen Aufwind.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Elementarschadenversicherung	5
2.	Die Diskussion um die Einführung einer Elementarschaden-Versicherungspflicht	7
2.1.	Vorgeschichte	7
2.2.	Rechtspolitische Behandlung	8
2.3.	Parlamentarische Befassung	10
2.4.	Wirtschaftswissenschaftliche Kritik	11
3.	Ausblick	12

1. Die Elementarschadenversicherung

Zur Grunddeckung einer Wohngebäudeversicherung gehören in der Regel Gefahren wie Blitz, Frost, Sturm, Feuer und Hagel.¹ Möchte der Versicherungsnehmer sich auch gegen weitere – oftmals gebietsspezifische – Elementargefahren wie etwa Überschwemmungen, Sturmfluten, Erdbeben oder Lawinen absichern, so ist dafür eine Erweiterung der Grunddeckung nötig.² Insoweit wird von einer Elementarschadenversicherung gesprochen.³

Während der Versicherungsschutz von Wohngebäuden aktuell durch verbundene⁴ Gebäudeversicherungen in Deutschland weit verbreitet ist⁵, besteht bezüglich der über die Grunddeckung hinausgehenden weiteren Elementarschäden eine deutlich geringere, regional zudem erheblich schwankende Anzahl von Versicherungen.⁶

Zahlen des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) zufolge verfügten im Jahr 2019 im Bundesdurchschnitt etwas weniger als die Hälfte der Versicherungsnehmer einer Wohngebäudeversicherung über eine Elementar-Volldeckung.⁷ Während diese Versicherungsdichte in zahlreichen norddeutschen Ländern sogar bei unter 30 % liegt, stellt Baden-Württemberg mit einer Versicherungsdichte von 94 % das andere Extrem dar – zu erklären aufgrund einer

-
- 1 Vgl. Allgemeine Wohngebäude Versicherungsbedingungen (VGB 2016 - Wert 1914 „Gleitender Neuwert Plus“), Musterbedingungen des GDV, Stand: 15.11.2018, abrufbar unter <https://www.gdv.de/resource/blob/37086/9153d1d20e59daedd25396ad5e47a3de/allgemeine-wohngebaeude-versicherungsbedingungen--vgb-2016--wert-1914--gleitender-neuwert-plus--data.pdf>, Ziff. A.1 bis A.1.3.1 (Stand dieser und sämtlicher nachfolgender Online-Quellen: 25.07.2021).
 - 2 Vgl. VGB 2016 - Wert 1914 „Gleitender Neuwert Plus“ (siehe vorhergehende Fußnote) Ziff. A.1.3.2.
 - 3 Laut VGB 2016 - Wert 1914 „Gleitender Neuwert Plus“ (siehe Fußnote 1), Ziff. A.1.3.2 zählen zu den weiteren Elementargefahren Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch.
 - 4 Verbundene Wohngebäudeversicherungen sind sogenannte kombinierte Versicherungen, die Versicherungsschutz gegen die Gefahren Brand, Blitzschlag, Explosion, Leitungswasser, Sturm und Hagel bieten.
 - 5 Im Jahr 2019 gab es in Deutschland etwa 19,8 Mio. abgeschlossene verbundene Wohngebäudeversicherungsverträge, vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Statistik „Erstversicherungsunternehmen und Pensionsfonds“, S. 64 (abrufbar unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Erstversicherer/dl_st_19_erstvu_gesamtPDF_va.pdf?blob=publicationFile&v=3).
 - 6 Schwarze/Wagner, Versicherungspflicht gegen Elementarschäden – Ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Research Notes 2005, Nr. 3, S. 4 (abrufbar unter <https://www.diw.de/documents/publikationen/73/43425/rn3.pdf>).
 - 7 GDV, Serviceteil zum Naturgefahrenreport 2020, S. 43 (abrufbar unter <https://www.gdv.de/resource/blob/63612/9bf0708f9a0017e98b878078894c7e52/%20naturgefahrenreport-2020--serviceteil-data.pdf>). Bei der Hausratversicherung liegen die Werte mit 27 % noch einmal deutlich niedriger, vgl. GDV a.a.O.

dort einst bestehenden Versicherungspflicht.⁸ Eine ebenfalls erhöhte Versicherungsdichte besteht in den ostdeutschen Bundesländern aufgrund des Fortbestands von Policen aus der Zeit der DDR.⁹

In zeitlicher Hinsicht ist in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme der Elementarschadenversicherungen zu verzeichnen. So stieg die Versicherungsdichte nach Angaben des GDV allein zwischen 2014 und 2019 im gesamten Bundesgebiet von 36 % auf 45 %. In mehreren Bundesländern gab es im gleichen Zeitraum hierbei ganz erhebliche Steigerungen, so etwa in Schleswig-Holstein von 17 % auf 29 %, in Hessen von 25 % auf 42 % und im Saarland von 15 % auf 36 %.¹⁰ Seitens der Versicherungswirtschaft wird in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass zunehmend auch für Häuser, die in der Vergangenheit keinen Versicherungsschutz bekamen, durch eine verbesserte Risikoanalyse, mehr Hochwasserschutz oder auch bauliche Präventionsmaßnahmen ein Elementarschaden-Versicherungsschutz verfügbar sei.¹¹ Insgesamt seien 99 % der Häuser versicherbar.¹²

Der Schadenaufwand für die stärksten Ereignisse durch Elementar-Naturgefahren schwankte in den Jahren 2002 bis 2019 nach Angaben des GDV zwischen 40 Mio. Euro (2015) und 4,36 Mrd. Euro (2002, Augusthochwasser).¹³ Der Schadensatz, also das Verhältnis des Schadenaufwands zur Versicherungssumme, lag bei den Elementarschäden in den Jahren 1999 bis 2019 im unteren Promille-Bruchteilsbereich.¹⁴ Die höchsten Werte gab es hier in Jahren von Hochwasserereignissen, so betrug die Werte beispielsweise 0,48 ‰ im Jahr 2002 und 0,16 ‰ im Jahr 2013.¹⁵

8 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) sowie nachfolgend Gliederungspunkt 2.1

9 Vgl. Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6), S. 4.

10 GDV, Serviceteil zum Naturgefahrenreport 2020, S. 43, Grafik 2 (abrufbar unter <https://www.gdv.de/resource/blob/63612/9bf0708f9a0017e98b878078894c7e52/%20naturgefahrenreport-2020--serviceteil-data.pdf>).

11 GDV, Unwetter in Süddeutschland – Die 7 größten Irrtümer über den Versicherungsschutz gegen Naturgefahren, 31.05.2016, Nr. 1 (abrufbar unter <https://www.gdv.de/de/themen/news/die-7-groessten-irrtuemer-ueber-den-versicherungsschutz-gegen-naturgefahren-13806>).

12 GDV (wie vorhergehende Fußnote).

13 GDV, Serviceteil zum Naturgefahrenreport 2020, S. 33.

14 GDV, Serviceteil zum Naturgefahrenreport 2020, S. 31.

15 GDV, Serviceteil zum Naturgefahrenreport 2020, S. 31.

2. Die Diskussion um die Einführung einer Elementarschaden-Versicherungspflicht

2.1. Vorgeschichte

Bis zum Jahr 1994 gab es in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eine Pflicht zum Abschluss einer Gebäudeversicherung.¹⁶ Die Versicherungspflicht umfasste auch hier jedoch nicht Elementarschäden im Sinne der obigen Definition.¹⁷ Eine Ausnahme bildete lediglich Baden-Württemberg, wo sich die Versicherungspflicht auch auf den Schutz vor Gefahren durch Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Schneedruck, Lawinen, Bergsturz, Erdbeben und Erdfall erstreckte.¹⁸

Aufgrund von Art. 3 der Dritten EG-Richtlinie Schadenversicherung¹⁹ waren die Monopolrechte der Gebäudeversicherer jedoch bis spätestens zum 1. Juli 1994 abzuschaffen. Dies wirkte sich auch auf die Versicherungspflicht aus, da sie in den damaligen Gesetzen mit den staatlichen Versicherungsanstalten verknüpft war.²⁰ Die einschlägigen Versicherungspflichten in den Ländern endeten daher durch die legislative Umsetzung der EG-Richtlinie mit Ablauf des 30. Juni 1994.²¹

Nach der Abschaffung der Versicherungspflicht stellte ein Arbeitskreis der Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder 1995 fest, dass eine eigenständige Pflichtversicherung gegen Elementarschäden „rechtlich und faktisch nicht darstellbar“ sei.²²

-
- 16 Vgl. Thode, Monopol- und Pflichtversicherung nach der 3. Schadensrichtlinie, in: Zeitung für Versicherungswirtschaft 1994, S. 428; Kummler, Versicherungspflicht, Versicherungsmonopol und Versicherungsverhältnis in der Gebäudeversicherung, 1989, S. 5.
- 17 Vgl. Thode, Veräußerung öffentlich-rechtlicher Versicherungsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung vergleichbarer Probleme bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken, 1994, S. 42 ff.
- 18 Vgl. für Hamburg: Feuerkassengesetz vom 16. Dezember 1929 (HambGVBl S. 562); für Baden-Württemberg: Gesetz über die Versicherung der Gebäude gegen Unwetter und andere Elementarschäden vom 7. März 1960 (GBl. S. 70).
- 19 Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 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), Amtsblatt Nr. L 228 vom 11. August 1992, S. 1.
- 20 Lange, Die (Pflicht-) Versicherung von Elementarrisiken in Deutschland, Diss., 2011, S. 22.
- 21 Vgl. für Baden-Württemberg § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Gebäudeversicherung vom 28. Juni 1993 (GBl. S. 505).
- 22 Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Antwort vom 26. Juni 2008 auf die Kleine Anfrage Gebäudeversicherung gegen Elementarschäden des Abg. Hans-Martin Haller (SPD), Landtag Baden-Württemberg Drs. 14/2917, S. 3.

2.2. Rechtspolitische Behandlung

Nach dem Elbehochwasser 2002 wurde die Diskussion erneut geführt. Befürworter einer Versicherungspflicht führten an, für die Einführung einer solchen Pflicht sprächen „der Schutz des Einzelnen und der Schutz der Gemeinschaft vor Einzelinsolvenzen und allgemeinen wirtschaftlichen Einbrüchen“.²³ Auch sei die Herstellung eines Versicherungskollektivs nur durch eine Pflichtversicherung zu erreichen.²⁴ Auf Bitten der Ministerpräsidenten der Länder, die sich für eine Pflichtversicherung aussprachen²⁵, wurde unter der Leitung des Bundesjustizministeriums 2003 eine Bund-Länder-Kommission ins Leben gerufen, um die hochkomplexen rechtlichen und versicherungswirtschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit der Einführung einer Pflicht zum Abschluss einer Versicherung, die die durch Naturkatastrophen entstehenden Elementarschäden absichert, erneut und vertieft zu prüfen. Im Ergebnis sprach sich die Kommission wegen konstatiert verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Probleme, „aber auch wegen der Notwendigkeit einer finanziellen Beteiligung des Staates im Rahmen einer Rückversicherung“²⁶ nicht für die Einführung einer Pflichtversicherung aus.²⁷

Auch eine als Folge des Hochwassers von 2013 geschaffene Arbeitsgruppe der Justizministerien der Länder, in der neben der Versicherungswirtschaft, Verbraucherverbänden und der Wissenschaft auch – in Umsetzung des damaligen Koalitionsvertrags²⁸ – die Bundesregierung mitwirkte, sprach sich im Juni 2015 „aus den weitgehend gleichen Gründen wie der Bericht aus dem Jahr 2003“ gegen eine Pflichtversicherungslösung aus.²⁹ Danach bestünden „weiterhin erhebliche rechtliche und tatsächliche Bedenken gegen die Einführung einer Pflichtversicherung. Auch alternative gesetzliche Lösungsansätze können die Versicherungsdichte von Elementarschadens-

23 Vgl. Pohlhauser, Pflichtversicherung – Segnung oder Sündenfall: Dokumentation über ein Symposium vom 28. bis 30. Oktober 2004 im Schloss Marbach, 2005, S. 79.

24 Vgl. Pohlhauser (siehe vorherige Fußnote), S.79; Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6), S. 8.

25 König, Die Elementarschadenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland als Element der finanziellen Risikoversorge gegen Naturereignisse, 2006, S. 291.

26 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Sven-Christian Kindler, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9137 – Fluthilfefonds 2013 und genereller Umgang mit Unwetterschäden, 08.08.2016, BT-Drs. 18/9354, S. 9.

27 Günther, in: Langheid/Wandt, Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Band 3, Ziff. 230, Rn. 15. Zu den verfassungsrechtlichen Implikationen der Fragestellung im Einzelnen vgl. Lange, Die (Pflicht-) Versicherung von Elementarrisiken in Deutschland, Diss., 2011, S. 117 ff., 170 f.

28 Der Koalitionsvertrag enthielt einen einschlägigen Prüfauftrag: „Vor dem Hintergrund des durch den Klimawandel veränderten Schadenpotenzials werden wir die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung prüfen.“ (Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, 2013, S. 105 – abrufbar unter <https://archiv.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>).

29 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Sven-Christian Kindler, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9137 – Fluthilfefonds 2013 und genereller Umgang mit Unwetterschäden, 08.08.2016, BT-Drs. 18/9354, S. 9.

versicherungen gegen Naturgefahren nicht signifikant erhöhen oder begegnen rechtlichen Bedenken. Alle Lösungsansätze erfordern nicht zuletzt zur Vermeidung von sozialen Härten eine finanzielle Beteiligung des Staates.³⁰ Da für den Schutz vor Elementarschadensereignissen auch individuelle Prävention sowie Risikoabsicherung erforderlich seien, sollten zukünftige staatliche Hilfen auch berücksichtigen, ob die Betroffenen eine Versicherung zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen hätten abschließen können.³¹ Der Bericht wurde „von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zustimmend zur Kenntnis genommen, zugleich allerdings die Justizministerkonferenz gebeten, auf der Basis des vorgelegten Berichts zu prüfen, ob und wie die Einführung einer Pflichtversicherung möglich gemacht werden kann.“³² Dies führte im Ergebnis zur weiteren Behandlung der Thematik im Rahmen einer Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz, die ihren Abschluss mit einem Beschluss der 88. Justizministerkonferenz 2017 fand, in dem die Justizministerinnen und Justizminister zum Ausdruck brachten, die Auffassung der Arbeitsgruppe zu teilen, „dass die Einführung einer Pflichtversicherung nur unter engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen möglich ist und nach den vorliegenden Daten eine Einführung – auch unter Berücksichtigung der Gefährdung durch Starkregenereignisse – ohne Veränderung des verfassungsrechtlichen Rahmens derzeit nicht gerechtfertigt ist.“³³ Bei klimatischen Veränderungen oder Änderungen der Datenlage zum Versicherungsmarkt sei jedoch eine andere verfassungsrechtliche Bewertung möglich.³⁴ Die Justizministerinnen und Justizminister baten zugleich das für Versicherungswesen zuständige Bundesressort, den Versicherungsmarkt diesbezüglich zu beobachten. Im Sommer 2020 hat die Bundesregierung im Rahmen der Antwort auf eine Kleine Anfrage die Position vertreten, dass eine „erneute Prüfung der Frage, ob eine Elementarschadenpflichtversicherung eingeführt werden kann und soll, ... jedenfalls derzeit noch nicht erfolgen“ sollte.³⁵

-
- 30 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17. und 18. Juni 2015, Beschluss zu TOP I.11 – Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Ziff. 1 (abrufbar unter https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2015/fruehjahrenskonferenz_15/TOP-I_11---Abschlussbericht-der-Arbeitsgruppe-Pflichtversicherung-fuer-Elementarschaeden_-_oA_.pdf).
- 31 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17. und 18. Juni 2015, Beschluss zu TOP I.11 – Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Ziff. 4.
- 32 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Sven-Christian Kindler, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9137 – Fluthilfefonds 2013 und genereller Umgang mit Unwetterschäden, 08.08.2016, BT-Drs. 18/9354, S. 10.
- 33 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 21. und 22. Juni 2017, Beschluss zu TOP I.4 – Ergänzender Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Ziff. 3 (abrufbar unter https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2017/fruehjahrenskonferenz_2017/I_4_Abschlussbericht_der-Arbeitsgruppe-Pflichtversicherung_fuer_Elementarschaeden.pdf).
- 34 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 21. und 22. Juni 2017, Beschluss zu TOP I.4 – Ergänzender Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Ziff. 3.
- 35 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Lukas Köhler, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/19909 – Finanzierung und Monitoring von Klimaanpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, BT-Drs. 19/20449, 29.06.2020, S. 6.

2.3. Parlamentarische Befassung

Der Deutsche Bundestag hat sich wiederholt mit den Folgen von Hochwasserkatastrophen befasst, insbesondere in Gestalt der Mittelgewährung zur Schadenskompensation³⁶, und hierbei mitunter auch die Thematik Elementarschaden-Pflichtversicherung thematisiert.

So wurde nach den Hochwasserereignissen des Frühsommers 2013 mit dem vom Deutschen Bundestag im Juni 2013 verabschiedeten Aufbauhilfegesetz³⁷ der Aufbauhilfefonds „als Sondervermögen des Bundes zur Finanzierung der Beseitigung der Hochwasserschäden an der Infrastruktur errichtet. Das Sondervermögen wurde mit 8 Mrd. € ausgestattet; davon 6,5 Mrd. € zur Beseitigung von Schäden an der Infrastruktur in den Ländern und Gemeinden und 1,5 Mrd. € zur Beseitigung von Schäden an der Bundesinfrastruktur. Der Aufbauhilfefonds wurde vom Bund in voller Höhe vorfinanziert; die Länder ihrerseits leisten einen Finanzbeitrag. Diese Beteiligung der Länder an den Kosten der Finanzierung (Zinsen und Tilgung) ist abgeleitet von einem Finanzierungsanteil in Höhe von 3,25 Mrd. € (50 % von 6,5 Mrd. €).“³⁸

Ebenfalls 2013 wurde beim Deutschen Bundestag eine Petition eingereicht, die die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung forderte.³⁹ Der Petitionsausschuss stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung viele verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfe: „Ein Versicherungsabschlusszwang würde sowohl bei Versicherungsnehmerinnen und -nehmern als auch beim Versicherer zu Grundrechtseingriffen führen. Auf beiden Seiten würde die Neuregelung einen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen. Zudem würde ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Versicherer vorliegen.“⁴⁰ Unter Verweis auf die zu diesem Zeitpunkt noch tätige Bund-Länder-Arbeitsgruppe empfahl der Deutsche Bundestag Anfang 2015, die Eingabe der Bundesregierung – dem BMJV – als Material zu überweisen, damit

36 Etwa im Jahr 2002 anlässlich der Beratung und Verabschiedung des Flutopfersolidaritätsgesetzes (Gesetz zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften und zur Errichtung eines Fonds „Aufbauhilfe“ vom 19.09.2002, BGBl. I S. 3651), Gesetzgebungsvorgang abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-steuerrechtlicher-vorschriften-und-zur-errichtung-eines-fonds/116840>.

37 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2401), Gesetzgebungsvorgang abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-errichtung-eines-sonderverm%C3%B6gens-aufbauhilfe-und-zur-%C3%A4nderung-weiterer/54235>.

38 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2021: Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Oktober 2020, S. 51 (abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2021-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

39 Petition 43281, Haftpflichtrecht – Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, Einreichdatum 13.06.2013, abrufbar unter https://petitionen.bundestag.de/content/petitionen/2013/06/13/Petition_43281.nc.html.

40 Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss), Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2015, BT-Drs. 18/8370 vom 07.06.2016, S. 25.

sie in zukünftige Überlegungen einbezogen werde, und die Petition den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, da sie als Anregung für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheine.⁴¹

Erneut befasste sich der Deutsche Bundestag im Sommer 2016 im Rahmen einer Aktuellen Stunde „Unwetter in Deutschland“ mit durch Naturereignisse verursachten Schäden.⁴² In der Debatte wurde von Abgeordneten unterschiedlicher Fraktionen für eine Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden geworben, zum Teil unter Beifall des ganzen Hauses.⁴³

2.4. Wirtschaftswissenschaftliche Kritik

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive wird zum Teil vehemente Kritik an der bisherigen politischen Umgangsweise mit auf Naturkatastrophen zurückgehenden Großschadensereignissen und der damit verbundenen Thematik Elementarschaden-Pflichtversicherung geübt.⁴⁴ Im Fokus der Kritik steht hier insbesondere die regelmäßig auf einschlägige Schadensereignisse folgende Reaktion, in erheblichem Umfang staatliche Hilfsgelder bereitzustellen. Denn hier, so die Kritik, bestimmten „Medienwirksamkeit, Haushaltslage und Wahltermine ... dann willkürlich, wer eine Schadenregulierung bekommt und wie hoch diese ist.“⁴⁵ Zudem erweise sich die wiederholte Bereitstellung von Hilfsgeldern gerade in Bezug auf die Bestrebungen, eine größere Verbreitung von Elementarschadenversicherungen zu erreichen, als kontraproduktiv:

„Denn eine beobachtete Unterversicherung liefert die politische Legitimation für eine Politik der Nothilfe. Private Spenden und staatliche Wiederaufbauprogramme sollen den Betroffenen helfen, die unversicherten Schäden zu tragen. Damit aber schafft sich die „Politik der Hilfe“ ihre eigenen Voraussetzungen, denn sie dämpft mit der garantierten Unterstützung die Nachfrage nach Versicherungen und damit die Versicherungsdichte. Die Politik staatlicher Soforthilfen dämpft aber nicht nur die Nachfrage nach Versicherungen, sondern auch die Nachfrage nach Selbstschutz und sie vermindert den Druck auf die lokale Politik, öffentliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Beides treibt die Schäden und damit die Kosten der Versicherung in die Höhe und löst eine neue Runde steigender Preise und sinkender Nachfrage aus. Dieses Katastrophensyndrom kann nur entweder durch die Radikalkur eines Verzichts auf staatliche Hilfen oder durch eine Versicherungspflicht gelöst werden. Der Verzicht auf staatliche Hilfe

41 Vgl. den Abschlussbericht zur Petition, abrufbar unter https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/2013/06/13/Petition_43281.abschlussbegruendungpdf.pdf, sowie den Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss), Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2015, BT-Drs. 18/8370 vom 07.06.2016, S. 25.

42 Vgl. Plenarprotokoll 18/175 vom 08.06.2016, S. 17272 ff.

43 Plenarprotokoll 18/175, S. 17276.

44 So etwa von Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6) sowie Osberghaus/Mennel, Hochwasservorsorge zwischen Staatshilfen und privater Versicherung, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2014, 583.

45 Osberghaus/Mennel (siehe vorherige Fußnote), S. 583.

widersprüche aber wohl nicht nur dem Sozialstaatsprinzips in Deutschland, er hätte vor allem praktisch politisch keine Chance. Solange eine Politik der Nothilfe geeignet ist, Wahlen zu entscheiden (wie im Sommer 2002), wird es diese Nothilfeprogramme faktisch geben. Die Anerkennung dieser Realität, d.h. Pragmatismus, spricht daher für eine Versicherungspflicht, die – um Effizienzverluste zu minimieren – allerdings möglichst marktkonform gestaltet werden sollte.“⁴⁶

Zur Rückversicherungsproblematik wird auch unter Verweis auf bestehende Modelle im Ausland festgestellt, dass alle Versicherungslösungen für Elementarschäden nicht ohne eine staatliche Ausfalldeckung funktionieren könnten; gerade bei den Kumulschäden⁴⁷, die im Bereich der Naturkatastrophen zu erwarten seien, müsse der Staat als Letztversicherer aktiv werden.⁴⁸ Die Vermeidung von volkswirtschaftlichen Belastungen durch politisch motivierte öffentliche Soforthilfeprogramme begründeten ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer allgemeinen Versicherungspflicht.⁴⁹

Andererseits werden gerade in Bezug auf den Klimawandel auch potentiell negative Effekte einer Versicherungspflicht konstatiert, nämlich „die Hemmung der Anpassung an den Klimawandel, die sich aus der Vereinheitlichung der Tarife ergibt (der Wiederaufbau von Gebäuden etwa nach einem Flutschaden wird durch die Versicherung auch dann finanziert, wenn das Risiko einer erneuten Flut gegen eine Weiterbesiedlung des betroffenen Gebiets spricht)“⁵⁰ sowie „das makroökonomische Risiko, das sich aus der mangelnden Anpassung an den Klimawandel für die Volkswirtschaft ergibt: Ein erheblicher Teil der öffentlichen Mittel kann nicht flexibel eingesetzt werden, sondern ist durch die regelmäßige Behebung von Schäden an Gebäuden nach Extremwetterereignissen gebunden.“⁵¹

3. Ausblick

Gerade aufgrund verbreitet konstatiertes zunehmender Starkwetterereignisse wird die vorstehend summarisch dargestellte Problematik zukünftig mutmaßlich mit erhöhter politischer Dringlichkeit be- und verhandelt werden. Sollte sich der Gesetzgeber zur Einführung einer Pflichtversicherung entschließen, legen Verweise auf bestehende einschlägige Versicherungsmodelle im Aus-

46 Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6), S. 6 f.

47 Ein Kumulschaden liegt vor, wenn dieselbe Ursache eine Vielzahl von versicherten Objekten schädigt oder bei einer Vielzahl von Dritten Schäden verursacht, vgl. Schwepcke, in: Langheid/Wandt, Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, Band 3, Ziff. 110, Rn. 215.

48 Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6), S. 10.

49 Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6), S. 18.

50 Osberghaus/Mennel (oben Fußnote 44), S. 586.

51 Osberghaus/Mennel (oben Fußnote 44), S. 586.

land die Annahme nahe, dass eine Ausgestaltung nicht ohne staatliches Engagement bei der Absicherung von Rückversicherungsrisiken erfolgen könnte.⁵² Während insofern kritisch gefragt – indes kaum verifiziert – werden könnte, ob sich die Umsetzung einer Pflichtversicherungslösung im Ergebnis volkswirtschaftlich tatsächlich verlohnte oder ob nicht möglicherweise haushalterisch im Vergleich zu punktuell an Katastrophenlagen anknüpfenden Hilfspakten im Wesentlichen ein Nullsummenspiel vorliegen könnte, dürfte eine verstetigte Lösung gleichwohl jedenfalls hinsichtlich der Kriterien Rechtssicherheit und Gleichbehandlung mutmaßlich spürbare Vorteile aufweisen. Zudem könnte ein zu errichtendes Versicherungspflichtmodell potentiell mit dazu beitragen, die aus vermehrten Extremwetterlagen folgende Schadensproblematik regulativ und prozedural angemessener systemimmanent zu erfassen und damit dem Erfordernis von regelmäßig aufwändigen zeitkritischen Ad-hoc-Maßnahmen bei Naturkatastrophen sowohl im Bereich der Exekutive als auch der Legislative zumindest entgegenzuwirken. Im Rahmen der vorzunehmenden verfassungsrechtlichen Bewertungen der mit einem Versicherungspflichtmodell notwendigerweise verbundenen Grundrechtseingriffe könnte ein staatliches Engagement wiederum grundsätzlich geeignet sein, die Rechtfertigungsschwelle jedenfalls indirekt abzusenken, da es Rückversicherungsrisiken abmilderte, was im Verbund mit einer flächendeckenden Verbreitung grundsätzlich Ansätze dafür bereithalten dürfte, die wirtschaftliche Belastung der Beteiligten zu senken. Wie seit langen Jahren bestehende Lösungen im europäischen Ausland zeigen, sind zudem offenbar Lösungen möglich, bei denen staatliches Engagement nicht zwangsläufig mit europarechtlichen Vorgaben kollidiert.⁵³

* * *

-
- 52 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Sven-Christian Kindler, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9137 – Fluthilfefonds 2013 und genereller Umgang mit Unwetterschäden, 08.08.2016, BT-Drs. 18/9354, S. 10: „Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe ‚Pflichtversicherung für Elementarschäden‘ enthält auch eine Darstellung der gesetzlichen Regelungen in Frankreich, Spanien, Schweiz, Großbritannien und Belgien. Keine der untersuchten Rechtsordnungen kennt eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden ohne finanzielle Beteiligung des Staates.“
- 53 Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Antwort vom 26. Juni 2008 auf die Kleine Anfrage Gebäudeversicherung gegen Elementarschäden des Abg. Hans-Martin Haller (SPD), Landtag Baden-Württemberg Drs. 14/2917, S. 2: „Die Länder Spanien und Frankreich führen auch heute noch ihre vor dem 1. Juli 1994 etablierten Monopolstrukturen in abgewandelter Form weiter. In Spanien wird auf Versicherungsverträge für Gebäude – aber auch auf Personenversicherungen – eine Zwangsabgabe erhoben. Die vereinnahmten Gelder werden in Katastrophenfällen, zu denen auch Terroranschläge und Unruhen zählen, zu Schadenszahlungen verwandt (Quersubventionierung). Ähnlich funktioniert das französische System, das zudem auf eine unlimitierte Staatsgarantie zurückgreift. Für beide Systeme (Frankreich und Spanien) vertritt die EU die Auffassung, dass es sich um staatliche Einrichtungen bzw. Regelungen handelt, die nicht als Versicherungsanstalten mit Monopolrechten im Sinne der 3. Richtlinie Schadenversicherung anzusehen sind.“ Siehe auch Schwarze/Wagner (oben Fußnote 6), S. 19 f.