

Prof. Dr. Oliver Brand, LL.M.

Telefon +49 0621 181-1365

E-Mail: versicherungsrecht@uni-mannheim.de

Schloss Ehrenhof-West, EW 185

68131 Mannheim

Sekretariat:

Karin Jörg

E-Mail: karin.joerg@uni-mannheim.de

Telefon: +49 0621 181-1363

www.jura.uni-mannheim.de

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, BT-Drucks. 20/8732

I. Handlungsbedarf

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU greift einen dringenden Handlungsbedarf auf. Naturgefahren, wie Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch, werden als sog. „Elementargefahren“ anders als Feuer, Blitzschlag oder Sturm nicht in der Grunddeckung einer Wohngebäudeversicherung mitversichert. Großschadensereignisse wie die Ahrtaflut im Juli 2021 zeigen, dass dem Bestand der Wohngebäude in der Bundesrepublik Deutschland im Zuge des Klimawandels zunehmend Schäden durch die nicht mitversicherten Elementarereignisse droht. Ein Mittel, den wirtschaftlichen Folgen zu begegnen, ohne auf steuerfinanzierte Hilfen angewiesen zu sein, wäre Schutz durch eine Elementarschaden-Eigenversicherung der Gebäudeeigentümer. Solcher steht auf dem deutschen Markt theoretisch für nahezu jedes Gebäude zur Verfügung.

Dennoch ist der Deckungsgrad auf dem Markt sehr unterschiedlich. Im Mittel zwischen 45 – 50% liegend und in den letzten Jahren leicht steigend, reicht er von einem außergewöhnlich hohen Deckungsgrad von 94% in einem einzigen Bundesland (Baden-Württemberg) bis hin zu nur 23% im Bundesland Bremen. Der hohe Deckungsgrad in Baden-Württemberg ist dabei dadurch zu erklären, dass in diesem Bundesland die Versicherung gegen Elementarschäden zwischen 1961 und 1994 in einer nach heutigem Recht nicht mehr zulässigen Form verpflichtend war¹ und sich nach Fortfall der Pflicht durch Gewöhnung und die Fortschreibung der bestehenden Versicherungsverhältnisse auf Grundlage von § 95 Abs. 1 VVG als Marktstandard erhalten hat.

¹ Gesetz über die Versicherung der Gebäude gegen Unwetter und andere Elementarschäden vom 7.3.1960, Ges. Bl. 1960, 70, aufgehoben durch § 4 Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung v. 28.6.1993, Ges. Bl. für Baden-Württemberg 1993, 505.

Der vergleichsweise niedrige Deckungsgrad in den übrigen Bundesländern geht vornehmlich auf ein Zusammenwirken zweier Gründe zurück: Der eine ist versicherungstechnischer Natur. Aufgrund einer heute durch die Entwicklung der Versicherungsmathematik und die Datenlage überholten Einschätzung des ehemaligen Bundesamtes für das Versicherungswesen (BAV) Anfang der 1990er Jahre gingen auch Versicherer lange Zeit davon aus, dass Elementargefahren wie Überschwemmungen technisch nicht versicherbar seien.² Deswegen wurden sie von vielen Gesellschaften schlicht nicht angeboten. Eine noch wichtigere Ursache für den im Durchschnitt niedrigen Deckungsgrad ist das sog. „Samariter-Dilemma“ oder „*charity hazard*“: Wird von einer Flutkatastrophe eine Vielzahl von Gebäuden betroffen, die keinen Versicherungsschutz genießen, fühlt sich die öffentliche Hand verpflichtet, Steuermittel zur Verfügung zu stellen, um die Schäden zu beseitigen. Eine gegenteilige Entscheidung würde auf Unverständnis der Betroffenen und weiter Teile der Bevölkerung stoßen. Die Berichterstattung in der Presse und in sozialen Medien verstärkt dabei den Druck auf die öffentliche Hand, helfend einzuschreiten. Fällt das Extremereignis in Wahlkampfzeiten, wie dies bei der Ahrtalflut der Fall war, tut dies ein Übriges. Die in der Vergangenheit gewährte staatliche Hilfe hat wiederum negative Rückwirkungen auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, Eigenvorsorge durch Versicherung zu betreiben. Vor die Wahl gestellt, entweder Prämien für einen Versicherungsvertrag aufzuwenden und entsprechend Konsum- oder Sparverzicht zu leisten oder unversichert auf staatliche Hilfe zu vertrauen, fällt die Entscheidung oft gegen eine Versicherung aus. Die Wahrscheinlichkeit für eine solche Entscheidung steigt dabei mit dem Umfang der staatlichen Hilfe.

Die Aufwendungen für solche staatliche Hilfen im Katastrophenfall belasten die öffentlichen Haushalte stark und wirken dabei aufgrund der Erfordernisse von Antrags- und Planungsverfahren nicht besonders effektiv oder auch nur effizient: Für die Bewältigung des Ahrtalhochwassers wurde bei einem geschätzten Schadensvolumen von € 40 Mrd. ein Fonds aus öffentlichen Mitteln in Höhe von € 30 Mrd. zur Verfügung gestellt, von dem bis Anfang 2024 nur rund € 3,3 Mrd. tatsächlich zur Folgenbeseitigung verwendet worden sind.³ Eine flächendeckende Versicherung von Elementarschäden würde derartige Hilfsmaßnahmen überflüssig machen. Das würde nicht nur die öffentliche Hand entlasten, sondern würde – bei richtiger Ausgestaltung – auch volkswirtschaftlich sinnvolle Effekte hervorrufen.

II. Kombiniertes Ansatz

Begrüßenswert ist der kombinierte Ansatz, den der Antrag der Fraktion der CDU/CSU verfolgt. Er setzt nicht einseitig an einer Versicherungslösung an, sondern sieht diese als Teil eines Maßnahmen-Dreiecks aus Deckungsschutz für die Versicherten im Schadensfall durch eine

² P. Koch, VW 2002, 1669.

³ <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/ahrtal--fluthilfen-fuer-den-wiederaufbau-fliesen-kaum-ab-34373188.html> (zuletzt abgerufen am 7.3.2024).

Eigenversicherung, Rückversicherung dieses Deckungsschutzes und schadensverhindernden Maßnahmen der Prävention (u.a. durch Regelungen des Baurechts, der Staatshaftung, etc.). Die Beleuchtung dieses Zusammenhangs ist ein wesentlicher Fortschritt im Vergleich zu der Entschließung des Bundesrates „Bundesweite Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung“ vom 31.3.2023,⁴ der einseitig auf die Einführung einer Pflichtversicherung fokussiert blieb, ohne über flankierende Maßnahmen nachzudenken. Sicherlich kann eine Steigerung der Deckungsquote in der privaten Eigenversicherung einen Beitrag zur Bewältigung der Elementarschäden leisten. Wie gewichtig dieser ausfällt und wie sehr er die öffentlichen Haushalte entlastet, hängt aber davon ab, ob der Versicherungsschutz für weite Bevölkerungskreise finanzierbar bleibt. Dafür sind die Verfügbarkeit preiswerter Rückversicherung und das Einwirken auf das Entstehen von Schäden mithilfe des Baurechts von entscheidender Bedeutung.

Was die Rückversicherung anbelangt, müsste dabei nicht einmal zwingend ein öffentlich-rechtlicher Rückversicherer mit unbegrenzter Deckung, wie in Frankreich die Caisse Centrale de Reassurance (CCR),⁵ geschaffen werden, solange der freie Rückversicherungsmarkt hinreichend Deckungsvolumen zu vertretbaren Preisen zur Verfügung stellt. Ob dies der Fall ist, wäre im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

Eine flankierende Anpassung des Baurechts kann helfen, die Anzahl und Schwere der Versicherungsfälle im Bereich der Elementarschäden zu reduzieren. Hilfreich wären u.a. Neubauverbote in besonders exponierten Gefahrenlagen, Auflagen für klimawandelgeeignetes Bauen bei Genehmigungen, aber auch schon das schlichte Unterlassen der noch immer zu beobachtenden Genehmigung von Bauten in amtlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsflächen.⁶

III. Pflichtversicherung als Lösung?

1. Überblick

Da die Bereitschaft, freiwillig Versicherungsschutz gegen Elementarschäden zu suchen, nicht stark ausgeprägt ist, scheint eine Pflichtversicherung auf den ersten Blick ein probates Mittel, dem Problem abzuhelpen. In diese Richtung geht auch die Forderung des Bundesrates vom 31.3.2023. Solche verpflichtenden Elementarschadensversicherungen sind im Ausland teils seit langer Zeit bekannt. Die Schweiz etwa hat eine solche Versicherungspflicht auf kantonaler Ebene bereits in den 1920er Jahren eingeführt. Frankreich verpflichtet Sachversicherer seit den schweren Überflutungen im Jahre 1982 zur Abdeckung von Elementarschäden und zugleich ein öffentlich-rechtliches Versicherungsunternehmen zur Rückversicherung.

⁴ BR-Drucks. 102/23.

⁵ Art. L-431-9 Code des Assurances sowie Art. R-431-16-2, 3 Code des Assurances.

⁶ <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/neue-gdv-berechnun-gen-zu-viele-neubauten-in-ueberschwemmungsgebieten--129294> (zuletzt abgefragt am 7.3.2024).

Auch in Deutschland ist eine Pflichtversicherung für Elementarschäden abstrakt denkbar, aber im Ergebnis nicht unbedingt zu befürworten. Das liegt nicht daran, dass sie nicht zulässig wäre (2) oder besonderen Ausgestaltungsvoraussetzungen unterläge (3), sondern vornehmlich an den mit einer Pflichtversicherung verbundenen Kosten-Risiken für die Versicherten (4).

2. Zulässigkeit einer Pflichtversicherung

Rechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit einer solchen Pflicht, die u.a. der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages früher erhoben hat,⁷ haben sich nicht als stichhaltig erwiesen. Europarechtliche Einwände bestehen zwar gegen eine Pflichtversicherung, die, wie vor 1994 in Baden-Württemberg, von einer staatlichen Monopolgesellschaft angeboten wird, nicht aber gegen eine Pflichtversicherung als solche. Auch die für das Versicherungsaufsichtsrecht maßgebliche Solvency-II-Richtlinie 2009/138/EG enthält mit dem u.a. in den Artikeln 21, 154 und 182 niedergelegten Grundsatz der Tariffreiheit gewisse Ausstellungsregeln für eine Pflichtversicherung, verbietet solche aber nicht. Das wird daran deutlich, dass die Richtlinie selbst in Art. 179 Regeln zur Pflichtversicherung enthält. Die vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages für europarechtliche Bedenken zitierte EuGH-Entscheidung⁸ betrifft die Grundfreiheiten von Versicherungsunternehmen bei einem Abschlusszwang, der nicht zwingend mit einer Pflichtversicherung einhergehen muss, eigentlich sogar ungewöhnlich für eine solche ist.

Ebenso steht das deutsche Verfassungsrecht einer Elementarschadens-Pflichtversicherung prinzipiell nicht entgegen.⁹ Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG klar die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Regelung¹⁰ und auch einen Gestaltungsspielraum, um von dieser Gebrauch zu machen. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Einführung einer privaten Pflegeversicherung ausdrücklich den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in der Daseinsvorsorge hervorgehoben. Ähnlich wie eine hinreichende anderweitige Absicherung des Pflegerisikos nicht bestand und große Teile Bevölkerung nicht bereit waren, sich gegen das Pflegerisiko zu versichern, sieht es im Schadensfall an Wohngebäuden aufgrund von Unwetter- und Extremereignissen aus. Die finanziellen Folgen für Hauseigentümer sind so gravierend, dass im Zuge der Einführung einer Versicherungspflicht gewichtige Gründe zur Verfolgung seines legitimen Zweckes zum Schutze der Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG, genannt werden können.¹¹ Ob dies der Fall ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Pflichtversicherung ab. Gibt es ein

⁷ Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag, Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Ländern sowie alternative Regelungsmodelle – Sachstand – WD 7 – 3000 – 103/16, 2016, zuvor bereits Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, – Sachstand – WD 7 – 3000 – 001/09, 2009.

⁸ *EuGH* ECLI:EU:C:2009:270 = BeckRS 2009, 70442, darauf verweisend Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag (Fn. 7), S. 6.

⁹ Ebenso *Roth*, NJW 2021, 2999 (3003).

¹⁰ *Kingreen*, NwZ 2022, 598 (600).

¹¹ *Notthoff*, r+s 2024, 104 (109).

gleichgeeignetes Mittel, dass die Versicherten weniger belastet, kommt eine Pflichtversicherung nicht in Betracht.

2. Ausgestaltungsgrenzen

Auf dritter Ebene stehen auch die Prinzipien des Versicherungsrechts einer Pflichtversicherung für Elementarschäden nicht entgegen. Festzuhalten ist, dass Pflichtversicherungen eine Ausnahme im Bereich des Privatversicherungsrechts sind, das auf dem Grundsatz der Privatautonomie aufbaut. Wesensfremd sind sie diesem Rechtsgebiet aber nicht, wie die zahlreichen Pflicht-Haftpflichtversicherungen und der Basistarif in der privaten Krankenversicherung nach § 152 VAG zeigen.

Die Prinzipien des Privatversicherungsrechts enthalten allerdings gewichtige Vorgaben für die Ausgestaltung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden. Früher wurde vertreten, eine solche Pflichtversicherung verstoße deswegen gegen die Prinzipien des deutschen Versicherungsvertragsrechts, weil dieses Pflichtversicherungen, die ausschließlich dem Schutz des Versicherungsnehmers dienen, schlicht nicht kenne.¹² Diese könne es nur geben, insoweit die Interessen Dritter betroffen seien, namentlich in der Haftpflichtversicherung. Das lässt sich seit der Ausgestaltung der privaten Krankenversicherung als Pflichtversicherung im Basistarif im Jahre 2009 nicht mehr sagen. Hier geht es allein um den Eigenschutz der Versicherten vor den wirtschaftlichen Folgen medizinisch notwendiger Heilbehandlungen.

Soll sie von privaten Versicherungsunternehmen betrieben werden, muss eine Pflichtversicherung für Elementarschäden allerdings den elementaren Prinzipien des Privatversicherungsrechts genügen. Eines dieser Grundprinzipien ist das sog. „Äquivalenzprinzip“. Dieses gebietet risikogerechte Prämien, d.h. dass jeder Versicherungsnehmer Prämien in einer Höhe leisten muss, die der Höhe des Risikos entspricht, welches er in die Versichertengemeinschaft einbringt. Mit diesem Grundsatz konfligiert der Vorschlag, nach französischem Vorbild eine Pflichtversicherung mit Einheitsprämie im deutschen Versicherungsvertragsrecht zu verankern. Das widerspricht nicht nur den Prinzipien des Versicherungsvertragsrechts. Es führt auch ökonomisch zu Fehlanreizen. Wie seit Jahren im ökonomischen Schrifttum, zuletzt namentlich vom ifo-Institut,¹³ bemängelt, fehlt der Anreiz, besonders gefährdete Gebiete zu meiden, wenn Schäden von den Versicherern ausgeglichen werden, ohne dass Versicherungsprämien erhoben werden, deren Höhe dem Risiko entspricht, das gedeckt wird. Vielmehr subventionieren bei einer Einheitsprämie Eigentümer in sicheren Lagen solche in hochwassergefährdeten Gebieten. Das führt zu nicht-nachhaltigen Siedlungsentscheidungen. Außerdem haben Immobilieneigentümer in gefährdeten Lagen keinen Anreiz schadensverhütende, gebäudesichernde Maßnahmen zu ergreifen oder sicher zu bauen. Jüngst hat eine Studie von *Tesselaer et al.* aus dem

¹² Dazu u.a. *Armbrüster*, in: Kloepper (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, 2008, S. 77 ff.

¹³ *Fuest/Thum*, ifo Dresden berichtet 5/2021, S. 18.

Jahre 2023 noch einmal bestätigt, dass Einheitsprämien zu vermehrter Zuwanderung in flutgefährdete Gebiete und damit zu vermeidbaren Flutschäden führt.¹⁴ Auch die Banque de France hat das Vertrauen in die französische Pflichtversicherung zum Einheitspreis verloren.¹⁵

Müssen Hauseigentümer in gefährdeten Lagen höhere Prämien leisten als solche in relativ sicheren, werden neue Gebäude vermehrt in weniger bedrohten Gebieten errichtet. Die Eigentümer von Immobilien in Überflutungslagen würden sich zudem vermehrt dafür einsetzen, dass staatliche Stellen den Hochwasserschutz verbessern. Eine Pflichtversicherung auf privatversicherungsrechtlicher Basis muss daher sinnvollerweise die Prämien risikogerecht berechnen. Erprobte Beispiele für solche Pflichtversicherungen finden sich in Australien, Japan, in der Türkei und in Polen (dort für Elementarschäden in der Landwirtschaft).¹⁶ Allein eine solche Ausgestaltung entspricht auch dem Petitum des Bundesrates, keine Fehlanreize für die Ausweisung neuer Baugebiete in von Naturkatastrophen bedrohten Bereichen zu schaffen.¹⁷

Des Weiteren geht eine Pflichtversicherung nach den Prinzipien des Versicherungsvertragsrechts nicht notwendig mit einem Kontrahierungszwang einher. Das ist eigentlich nur in der privaten Krankenversicherung der Fall, soweit sich die Versicherten für eine Versicherung im Basistarif nach § 152 VAG versichern. Den Kontrahierungszwang hielt der Gesetzgeber hier ausnahmsweise für notwendig, weil der Basistarif nicht risikogerecht kalkuliert wird und sich daher kaum kostendeckend anbieten lässt.¹⁸ Vor diesem Hintergrund sollte verhindert werden, dass sich einzelne Versicherer dem Angebot des Basistarifs entziehen. Ein vergleichbares Problem besteht bei den risikogerecht kalkulierten Pflichtversicherungen in der Haftpflichtversicherung nicht. Auch bei einer Pflichtversicherung für Elementarschäden bedarf es eines Kontrahierungszwangs daher nicht, solange die Anbietenden die Tarife risikogerecht kalkulieren dürfen.

3. Kostenrisiko

Erscheint eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden damit dem Grunde nach zulässig und in den genannten Grenzen als risikobasierte Privatversicherung ohne Kontrahierungszwang systemgerecht umsetzbar, stellt sich dennoch die Frage, ob sich aus einer solchen Ausgestaltung nicht hinnehmbare finanzielle Belastungen für Versicherte oder Versicherer ergeben können, die im Ergebnis gegen eine Pflichtversicherung sprechen, weil sie dann auch nicht als verfassungsrechtlich angemessenes Mittel angesehen werden kann, um

¹⁴ *Tesselaar/Botzen/Tiggeloven*, Flood insurance is a driver of population growth in European floodplains, *Nat Commun* 14 (2023), 7483; auch abzurufen unter <https://www.nature.com/articles/s41467-023-43229-8>.

¹⁵ <https://www.banque-france.fr/en/publications-and-statistics/publications/better-land-use-and-insurance-mitigate-natural-disasters> (zuletzt abgefragt am 7.3.2024).

¹⁶ Dazu schon *Ragnitz/Thum*, ifo Dresden berichtet 5/2013, S. 2.

¹⁷ BR-Drucks. 103/23 unter Nr.10.

¹⁸ Dazu Brand/Baroch Castellvi/Brand, VAG, 2. Aufl. 2024, § 152 Rn. 38 ff.

die Eigentums- und Handlungsfreiheit der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zu beschränken.

Unterliegen Gebäudeeigentümer einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, müssen sie die entsprechenden Prämien dafür entrichten, gleich wie sich diese entwickeln. Zunächst könnte man denken, eine Pflichtversicherung senke sogar das Kostenrisiko für die Versicherten, da sich die Risiken auf eine größere Anzahl von Schultern verteilen. In der Praxis bewahrheitet sich diese Annahme jedoch nicht: Für die derzeit freiwillig genommene Elementarschadensversicherung werden in den kommenden Jahren stark steigende Prämien vorausgesagt. Das liegt im Wesentlichen an der zunehmenden Wertsteigerung der Immobilien, den steigenden Risiken durch die Zunahme von Extremwetterereignissen infolge des Klimawandels, durch die Inflation sowie zunehmende regulatorische Anforderungen an die Versicherer, deren Kosten an die Versicherten weitergereicht werden. Dass dieser Effekt auch und gerade bei einer flächendeckenden Pflichtversicherung gegen Elementarschäden eintritt, zeigt das Beispiel Frankreichs. Dort sieht sich das seit 2015 defizitäre Pflichtversicherungssystem wegen der geschilderten Effekte gezwungen, ab 2025 die Zusatzprämien für Elementarschäden in der Gebäudeversicherung von 12% auf 20% anzuheben.¹⁹ 2023/24 musste das Versicherungssystem aus der staatlichen Rückversicherung CCR mit einer Summe von zumindest € 320 Mio. gestützt werden.²⁰ In einer Pflichtversicherung droht daher, gerade in Gefährdungslagen, eine finanzielle Überforderung der Gebäudeeigentümer. Auch Mietern droht – entweder direkt über die Beteiligung an den Prämien über die Nebenkostenabrechnung oder indirekt durch die Erhöhung der Grundmiete – eine Beteiligung an den steigenden Versicherungskosten. Das mag für viele Menschen bedeuten, dass sie ihr Wohneigentum oder ihre Mietwohnung aufgeben müssen.

Auch Versicherern droht durch eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden Überforderung. Insbes. kleinere Versicherungsunternehmen könnten durch den Abschluss solcher Policen in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet werden, da infolge von Hochwasserereignissen oft hohe Schadenssummen auszukehren sind. Dieses Risiko lässt sich nur durch geeignete Rückversicherungslösungen auffangen.

Der Bundesrat hat dieses Problem in seiner EntschlieÙung vom 31.3.2023 gesehen und entsprechend gefordert, die Pflichtversicherung solle derart ausgestaltet werden, dass sich der finanzielle Aufwand für private Haushalte in zumutbaren Grenzen halte.²¹ Das Versicherungsvertragsrecht stellt mit am Schadenrisiko orientierten Selbstbehalten und Obliegenheiten auch Instrumentarien

¹⁹ <https://www.atlas-mag.net/en/category/pays/france/natural-catastrophe-insurance-in-france-rates-to-increase-in-2025> (zuletzt abgefragt am 7.3.2024).

²⁰ <https://www.ccr.fr/en/blog-cat-nat/detail-d-un-post-cat-nat> (zuletzt abgefragt am 7.3.2024).

²¹ BR-Drucks. 103/23 unter Nr. 8.

bereit, mit denen sich auf die Prämienhöhe gerade in schadensgeneigten Gebieten einwirken lässt. Der Preis dafür ist der teilweise Verlust von Deckungsschutz, was bei Eintritt des Versicherungsfalls (im Falle einer Obliegenheitsverletzung) zu längeren Regulierungszeiten und zu Unzufriedenheit bei den Betroffenen führen kann. Das Zurverfügungstellen preiswerten Rückversicherungsschutzes mag ein Übriges Tun, um die Prämien für Versicherte zu senken. Das gilt erst recht für präventive, baurechtliche Maßnahmen, die an den schadensgeneigten Gebieten ansetzen und helfen, die Anzahl sowie die Schwere der eintretenden Versicherungsfälle zu reduzieren und damit auf der Schadensseite den Mittelbedarf der Pflichtversicherung senken. In Summe lässt sich aufgrund der dynamischen Entwicklung der Extremwetterereignisse in Deutschland trotzdem nicht ausschließen, dass eine Pflichtversicherung für Elementarschäden zur finanziellen Überforderung vieler Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer führen kann. Daher ist – schon aufgrund der grundrechtlichen Dimension einer Pflichtversicherung – über Alternativen nachzudenken.

IV. Opt-Out-Vorschlag der CDU/CSU

1. Vorteile der Lösung

Dem Risiko der finanziellen Überforderung von Versicherten und Versicherer begegnet der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU. Durch den vorgeschlagenen Opt-Out in Neu- und Bestandsgeschäft hätten die Versicherten die Möglichkeit, sich einer finanziellen Überforderung durch Versicherungsprämien zu entziehen, wenn sie eine solche befürchten. Auf eine mögliche Gefahr würden sie dabei durch die Versicherer und die Versicherungsvermittler in Bestands- und Neugeschäft aufmerksam gemacht, da diese nach § 6 Abs. 1, 4 VVG bzw. § 61 VVG einer Pflicht zur bedarfsgerechten Beratung unterliegen. Dazu zählt es auch, auf die Risiken einer finanziellen Überforderung durch ein Versicherungsprodukt hinzuweisen.²²

Richtig ist insbesondere, auch das Bestandsgeschäft in die vorgeschlagene Lösung einzubeziehen. Man hätte sich abstrakt auch vorstellen können, die Opt-out-Lösung auf neu errichtete Gebäude oder auf Gebäude in Risikogebieten zu beschränken. Darunter würde allerdings die Effektivität der Maßnahme leiden, da es Jahrzehnte dauern würde, um den Versichertenbestand entscheidend zu erhöhen. Ein solches Zuwarten ist angesichts der Entwicklung der Elementarrisiken nicht ratsam.

Zugleich erscheint der Vorschlag geeignet, die Deckungsquote bei Elementarschäden zu erhöhen. Der Opt-out ist dem Grunde nach immer noch eine Versicherungspflicht, die allerdings abwählbar ist. Zumindest bei niedriger und mittlerer Mehrbelastung mit Prämien verspricht diese Lösung einen deutlichen Aufwuchs der abgeschlossenen Verträge und damit einen größeren Beitrag der Versicherung zur Bewältigung von Elementarschäden. Die Opt-out-Lösung entspricht

²² Siehe etwa Prölss/Martin/Rudy, VVG, 31. Aufl. 2021, § 6 Rn. 24 f.

zudem einer Marktpräferenz: In einer repräsentativen Umfrage von verivox aus dem Jahre 2023 sprachen sich 68% der befragten Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer für eine Versicherungspflicht für Elementarrisiken aus, die nicht in den Standard-Gebäudeversicherungspolicen mitgedeckt werden.²³ Sogar 74% äußerten sich zustimmend, sofern das Produkt einen Opt-out enthielt.

2. Technische und inhaltliche Schwierigkeiten

Ob ein Opt-out tatsächlich eine taugliche Lösung des Problems darstellt, hängt allerdings von seiner Ausgestaltung ab. Diese ist rechtlich nicht einfach, wie schon die rechtstechnische Umsetzung zeigt: Beispielhaft kommt eine – teilweise angedachte – Zustimmungsfiktion analog § 362 HGB für die meisten Policen, die im Verbrauchergeschäft abgeschlossen werden müssten, nicht in Betracht. Schon eine analoge Anwendung der Vorschrift auf Kleingewerbetreibende wird im Schrifttum zurecht – ganz überwiegend – abgelehnt.²⁴ Dann muss dies erst recht für Verbraucherinnen und Verbraucher gelten. Es ist daher eine aufwendigere Lösung vonnöten.

Problematisch könnte des Weiteren sein, dass insbes. Versicherte in gefährdeten Lagen, bei denen die Prämienzusatzlast entsprechend hoch ausfällt, geneigt sein könnten, den Opt-Out zu wählen. Das könnte im Extremfall dazu führen, dass Hauseigentümer in den Gebieten, in denen sich Großschadensereignisse vermehrt einstellen, weiterhin, wie bisher, auf Versicherungsschutz verzichten und auf ggf. mithilfe informellen Drucks über die Medien öffentliche Hilfe einfordern. Dass in einem solchen Fall der Staat keine finanziellen Hilfen mehr erbringt, weil die Betroffenen die Möglichkeit hatten, sich zu versichern, wird zurecht für politisch unrealistisch gehalten.²⁵ Insofern vorgeschlagen wird, dieses Phänomen dadurch zu unterbinden, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer bei Ausübung des Opt-outs durch Erklärung darauf verzichten zu lassen, im Schadensfall öffentliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, ist dies rechtlich nicht einfach und schafft Folgeprobleme. Einmal ist die Wirksamkeit eines Verzichts auf Hilfe, auf die Betroffene keinen Rechtsanspruch haben unklar. Selbst wenn ein solcher Verzicht wirksam ist, müsste sichergestellt werden, dass er sich nicht bei der Übernahme von Versicherungsprodukten auf Erwerber von Grundstücken nach § 95 Abs. 1 VVG automatisch für die Erwerber fortschreibt. Diese und weitere Probleme sind sicherlich lösbar, müssen aber im Gesetzgebungsverfahren sauber und umsichtig aufgearbeitet werden.

3. Evaluation

Den geschilderten Umsetzungsproblemen ließe sich weiterhin dadurch begegnen, dass die Regelung des Opt-outs nach einem bestimmten Zeitraum (z.B. zwei Jahre) evaluiert wird. Sollte sich

²³ <https://www.verivox.de/wohngebaeudeversicherung/nachrichten/zwei-jahre-nach-der-jahrhundertflut-zwei-drittel-mehrheit-fuer-pflichtversicherung-gegen-elementarschaeden-1120311/> (zuletzt abgefragt am 7.3.2024).

²⁴ BeckOGK/Lorz, 15.1.2023, § 362 Rn. 25; Oetker/Maultzsch, HGB, 8. Aufl. 2024, § 362 Rn. 10; a.A. K. Schmidt, Handelsrecht, 6. Aufl. 2014, § 19 Rn. 43.

²⁵ Kritisch insoweit auch Kingreen, NVwZ 2022, 598 (604).

die Versicherungsdichte in dieser Zeit nicht merklich erhöht haben und/oder sollten sich verbleibende Deckungslücken in Risikogebieten konzentrieren, ließe sich in einem zweiten Schritt immer noch über eine flächendeckende Pflichtversicherung ohne Opt-out nachdenken. Ein solches zweischrittiges Vorgehen, das zunächst eine Opt-out-Lösung verfolgt, ist auch angezeigt, um dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen.

4. Vorbereitung durch eine Expertenkommission

Zu überlegen wäre, ob wegen der Vielzahl der zu bedenkenden Rechtsfragen aus verschiedenen Rechtsgebieten (Versicherungsvertrags- und -aufsichtsrecht, Baurecht und Verfassungsrecht) und der Bedeutsamkeit der ökonomischen Lenkungswirkung der gefundenen Lösung ein Gesetzesentwurf nicht auf Grundlage des Vorschlags einer interdisziplinär zu besetzenden Expertenkommission erarbeitet werden sollte.

Mannheim, 7.3.2024

Prof. Dr. Oliver Brand