

**Bericht der Bundesregierung an
die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur
Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden**

I. Anlass des Berichts der Bundesregierung

Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (im Folgenden „MPK“) hat sich mit Beschluss vom 2. Juni 2022 erneut zum Ziel der Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden bekannt und die Bundesregierung gebeten, – unter Berücksichtigung der Beschlussfassung der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (im Folgenden „JuMiKo“) vom 1. Juni 2022 – die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden anhand eines konkreten Regelungsvorschlags zu prüfen und hierzu bis zur MPK im Dezember 2022 zu berichten. Dabei sind in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in der Sitzung am 2. Juni 2022 folgende Festlegungen getroffen worden. Zum einen dürfe es keine Subventionierung der Pflichtversicherung für Elementarschäden aus dem Bundeshaushalt geben. Zum anderen müssten Prämien versicherungsmathematisch und risikobasiert berechnet werden. Zudem dürfe es nicht zu einer Überforderung von Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern kommen.

Mit Beschluss vom 1. Juni 2022 hat die JuMiKo den Bericht der von ihr eingesetzten Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ (im Folgenden „JuMiKo-Arbeitsgruppe“) zur Kenntnis genommen und hierzu folgendes ausgeführt: *„Ausgehend von den Ergebnissen der Arbeitsgruppe erachten die Justizministerinnen und Justizminister die Einführung einer Pflicht für private Wohngebäudeeigentümer zur Versicherung gegen Elementarschäden innerhalb eines vom Gesetzgeber auszugestaltenden Korridors für verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, insbesondere wenn substantielle Selbstbehalte oder vergleichbare Instrumente vorgesehen werden, die zudem versicherungsinhärent zur Vermeidung von Fehlanreizen hinsichtlich der Eigenvorsorge sachgerecht erscheinen. Maßgebend ist die konkrete Ausgestaltung einer Versicherungspflicht durch den Gesetzgeber.“* Gegebenenfalls seien auch weitergehende Maßnahmen zu ergreifen, um aufgrund der risikobasiert zu ermittelnden Prämien die Eigentümer von Hochrisikoobjekten zu entlasten, wobei die Kosten nur in engem Umfang auf Dritte umgelegt werden könnten. Präventive Maßnahmen und Pflichtversicherung stünden nicht in einem verfassungsrechtlichen Stufenverhältnis, sondern können sich ergänzen und in ihrer Wirkung wechselseitig verstärken.

Die JuMiKo hat zudem beschlossen, den Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe der MPK, der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien, der Finanzministerkonferenz (FMK), der Wirtschaftsministerkonferenz (WMK), der Umweltministerkonferenz (UMK), der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) sowie der Bauministerkonferenz (BMK) zur Kenntnis zuzuleiten. Ferner sollte der Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe den beteiligten Verbänden und Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Die JuMiKo hat den Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe im Nachgang auch veröffentlicht.

Ausgehend von den Ergebnissen des Berichts der JuMiKo-Arbeitsgruppe hat die JuMiKo in ihrem Beschluss vom 1. Juni 2022 die Prüfung durch die fachlich zuständigen Ministerien angeregt, mit welchen Maßnahmen die Versicherungsdichte beim Elementarschadenschutz erhöht werden kann.

Die Bundesregierung hat zunächst den Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe bewertet und erstattet der MPK auf dieser Grundlage nachfolgend den mit MPK-Beschluss vom 2. Juni 2022 erbetenen Bericht. Im Folgenden wird dargelegt, wie Eckpunkte einer möglicherweise einzuführenden Elementarschadenpflichtversicherung ausgestaltet werden könnten. Eine Vorfestlegung hinsichtlich der Frage des „Ob“ der Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung erfolgt damit nicht. Dies bleibt eine politische Entscheidung, für die unter anderem die Gesamtschau der aktuellen und künftigen Belastungen, insbesondere von Eigentümern selbstgenutzten Wohneigentums, eine bedeutende Rolle spielt. Die weiteren Beratungen über eine etwaige Einführung sollten aus Sicht der Bundesregierung auf Grundlage des

vorliegenden Berichts unter Beteiligung von Verbänden und der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachöffentlichkeit erfolgen. Dabei sind auch die derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

II. Bewertung des Berichts der JuMiKo-Arbeitsgruppe

Der Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer Pflicht, Wohngebäude gegen Elementarrisiken zu versichern, aus verfassungsrechtlicher Sicht innerhalb bestimmter Grenzen grundsätzlich zulässig ist, wobei verfassungsrechtliche Risiken nicht vollständig ausgeschlossen werden können. Eine wesentliche Prämisse für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bildet dabei der Grundsatz der risikobasierten Prämienkalkulation.

Die Bundesregierung teilt die grundlegende Aussage, dass der Einführung einer Versicherungspflicht für Wohngebäude gegen Elementarrisiken jedenfalls nicht von vornherein durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, soweit insbesondere der Grundsatz risikobasiert zu kalkulieren-der Versicherungsprämien nicht beeinträchtigt wird. Die JuMiKo-Arbeitsgruppe ging dabei von risikobasierten Prämien aus, die sich, für ein Standard-Einfamilienhaus bei geringen Selbstbehalten abhängig von der Risikoklasse von 50 EUR bis 100 EUR pro Jahr für die niedrigste Hochwassergefährdungsklasse (92,4 % aller Adressen) bis hin zu einem hohen dreistelligen bis vierstelligen Betrag pro Jahr für die höchste Hochwassergefährdungsklasse (0,4 % aller Adressen) bewegen.¹ Prämien für Wohngebäude, deren Wert den eines Standard-Einfamilienhauses übersteigt, können auch deutlich höher liegen. Zudem unterliegen die Prämien für die Verbundene Wohngebäudeversicherung aktuell angesichts der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hohen Steigerungsraten. Das ist ein Gesichtspunkt, der sowohl juristisch unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit als auch politisch unter dem Aspekt der Zumutbarkeit in der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Lage eine große Rolle spielt.

Dabei hängt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Elementarschadenpflichtversicherung allerdings von den mit einer Versicherungspflicht zu verfolgenden Zielen und insbesondere der konkreten Ausgestaltung einer Versicherungspflicht und deren Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit im Hinblick auf die zu verfolgenden Ziele ab. Ein konkretes Regelungsmodell hat die JuMiKo-Arbeitsgruppe nicht geprüft. Die JuMiKo-Arbeitsgruppe hat ihren Prüfauftrag vielmehr dahingehend verstanden, den verfassungsrechtlich bestehenden politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und damit die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen für die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung auszuloten. Vor diesem Hintergrund diskutiert der Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe vorrangig die Legitimität der Zwecke, die die Einführung einer Pflichtversicherung tragen könnten, sowie Aspekte, die eine Versicherungspflicht der Wohngebäudeeigentümer im Umfang einer Vollabsicherung oder eine umfassende Angebotspflicht der Versicherer für Wohngebäude in allen Gefährdungsklassen als nicht erforderlich oder nicht angemessen erscheinen lassen.

Spezifisch versicherungsrechtliche oder weitergehende ökonomische Aspekte verschiedener Ausgestaltungen einer Pflichtversicherung hat die JuMiKo-Arbeitsgruppe unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht geprüft.

Die JuMiKo-Arbeitsgruppe hat auch keine Bewertung vorgenommen, ob eine Pflichtversicherung für Elementarschäden eingeführt werden sollte.

III. Problemstellung und Ziele einer Elementarschadenpflichtversicherung

1. Problemstellung

Die Bundesregierung teilt die dem Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe sowie den Beschlüssen von JuMiKo und MPK zugrundeliegende Einschätzung, dass eine flächendeckende Erhöhung der Versicherungsdichte und eine Beseitigung der regionalen Heterogenität der Versicherungsdichte im Bereich der

¹ Siehe Seite 21 des JuMiKo-Berichts.

Versicherung von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken grundsätzlich erstrebenswert ist. Die derzeitige Situation ist aus gesellschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht problematisch: nach Extremwetterereignissen werden regelmäßig Hilfsprogramme zur finanziellen Unterstützung für die betroffenen Wohngebäudeeigentümer bereitgestellt. Die erwartbare staatliche Unterstützung setzt Fehlreize zur Vernachlässigung individueller Risikoprävention. Außerdem könnte es dazu kommen, dass nichtversicherte Eigentümer durch staatliche Hilfen sogar bessergestellt werden als die versicherten. Die derzeit bestehende duale Entschädigungsstruktur verursacht zusätzlichen administrativen Aufwand bei der Durchführung staatlicher Hilfsprogramme. Es wäre zielführend, wenn der Wohngebäudesektor durch private Schadensvorsorge im Extremwetterfall künftig in höherem Maße abgesichert wäre, sodass sich staatliche Hilfsleistungen auf andere Bereiche (Infrastruktur, Gewerbe etc.) konzentrieren könnten.

Die Bundesregierung teilt auch die Einschätzung, dass es sich bei der festzustellenden bundesweiten Dichte von Versicherungen von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken von derzeit lediglich rund 50 % im Wesentlichen überwiegend um ein Problem auf der Nachfrageseite handelt. Neben der Befürchtung zu hoher Prämien dürften sich Eigentümer einerseits in der Erwartung, auch bei zukünftigen katastrophalen Schadensereignissen würden für nicht versicherte Wohngebäude aus Billigkeitserwägungen staatliche Hilfen gezahlt, gegen eine Elementarschadenversicherung ihrer Wohngebäude entschieden haben. Solche Fehlreize führen aus ordnungspolitischer Sicht zu einem Moral-hazard-Problem. Diese Erwartung dürfte sich angesichts bisheriger Erfahrungen aus früheren Flutkatastrophen nicht reduziert haben, zumal bei den Starkregen- und Flutereignissen im Jahr 2021 in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Bayern trotz anderslautender Ankündigung der Länder im Jahr 2017 oder Bayerns im Jahr 2019 Hilfszahlungen an nicht versicherte Wohngebäudeeigentümer geleistet wurden. Andererseits führen auch zu geringes Risikobewusstsein oder Unkenntnis über die mit der eigenen Wohngebäudeversicherung tatsächlich versicherten Risiken nachfrageseitig zu einer zu geringen Versicherungsdichte.

Die Bundesregierung geht aufgrund der Angaben der Versicherungswirtschaft grundsätzlich davon aus, dass derzeit jedes bestehende Wohngebäude, soweit seine Nutzung zu Wohnzwecken nach seinem Erhaltungszustand nicht ausgeschlossen ist, auf der Grundlage einer risikobasiert zu kalkulierenden Prämie gegen Elementarrisiken versichert werden kann. Dabei weist die Versicherungswirtschaft darauf hin, dass zum Beispiel für Gebäude mit signifikantem Hochwasserrisiko eine Versicherung bei fehlenden präventiven baulichen Maßnahmen nach § 5 Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) entweder von der Vornahme dieser baulichen Maßnahmen oder von der Inkaufnahme entsprechend höherer Risikoprämien abhängen kann. Allerdings dürften nach Angaben des Gesamtverbands der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) derzeit tatsächlich nicht alle Versicherer, etwa aufgrund einer Entscheidung für den reinen Online-Vertrieb (d.h. ohne Vorortbegutachtung), Angebote für Hochrisikobjekte unterbreiten.

Anders könnte es allerdings bei bestimmten Neubauten aussehen. Zur Versicherung von Neubauten, die vom Eigentümer bewusst zukünftig in amtlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten nach § 76 WHG errichtet werden, könnte die Versicherungswirtschaft nicht mehr unter vollständigem Einschluss der Gefahren Überschwemmung, Starkregen und Rückstau bereit sein, wie dem Positionspapier des GDV vom 27. Oktober 2021 zu entnehmen ist.

2. Ziele einer Elementarschadenpflichtversicherung

Der Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe zeigt eine Vielzahl potenzieller Zwecke für eine Pflichtversicherung auf, die vom Schutz der Wohngebäudesubstanz über die Existenzsicherung des Wohngebäudeeigentümers bis hin zur Beseitigung der strukturell gestörten Versicherungsnachfrage reichen. Zur Beseitigung der strukturell gestörten Versicherungsnachfrage soll eine flächendeckende private Versicherungslösung zur Vermeidung des so genannten Samariterdilemmas an die Stelle von staatlichen ad-hoc-Zahlungen aus Billigkeitserwägungen im Katastrophenfall treten. Ausgelotet werden vor allem die Grenzen der noch zulässigen Eingriffsintensität.

a) Aus Sicht der Bundesregierung könnte das legitime Ziel verfolgt werden, die Erwartung staatlicher Hilfszahlungen im Katastrophenfall und die aus dieser Erwartung resultierende strukturell gestörte Versicherungsnachfrage zu beseitigen, um letztlich das Samariterdilemma und das damit verbundene Moral-hazard-Problem zu durchbrechen. Mit der gesetzlichen Entscheidung für die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarrisiken würde Wohngebäudeeigentümern ausdrücklich die Finanzverantwortung für Schäden durch Elementarrisiken am eigenen Gebäude zugewiesen werden und zugleich die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Elementarschäden durch entsprechenden Versicherungsschutz sichergestellt werden. Denn die Finanzverantwortung für die Risiken, denen Gebäude ausgesetzt sind, sollte nicht die Allgemeinheit durch den Einsatz öffentlicher Mittel tragen, sondern die Eigentümer, die den wirtschaftlichen Nutzen aus einem Gebäude ziehen. Elementarrisiken können allerdings im Einzelfall selbst bei geringer Eintrittswahrscheinlichkeit im Schadensfalls zu Schäden führen, die der einzelne Eigentümer ohne Versicherungsschutz wirtschaftlich nicht allein tragen kann.

Der verbreiteten Erwartung, sich jedenfalls im Katastrophenfall von Schäden am eigenen Grundeigentum aufgrund der Verwirklichung von Elementarrisiken zu Lasten der Allgemeinheit entlasten zu können, wäre mit der gesetzlichen Entscheidung für die Einführung einer Versicherungspflicht des Wohngebäudeeigentums gegen Elementarrisiken die wesentliche Grundlage entzogen. Zugleich würde durch den verpflichtenden Erwerb von Versicherungsschutz gegen Elementarrisiken flächendeckend eine entsprechende Eigenvorsorge im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Versicherungslösung erreicht.

Nach Einführung einer Versicherungspflicht sollte im Falle eines zukünftigen Schadensereignisses möglichst keine Veranlassung mehr bestehen, einer Forderung nachzugeben, pflichtwidrig nicht versicherten Wohngebäudeeigentümern staatliche Ad-hoc-Hilfszahlungen aus Billigkeitserwägungen zu gewähren.

b) Bei der Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden wären aber aus Sicht der Bundesregierung auch andere Aspekte zu berücksichtigen.

aa) Die Einführung einer Versicherungspflicht darf aus Sicht der Bundesregierung nicht dazu führen, dass Anreize zur Vermeidung von Schäden durch Elementarrisiken durch Wohngebäudeeigentümer reduziert oder gar ausgeschlossen werden. Diese Punkte wären bei einer Umsetzung zu beachten:

- Zum Ersten dürfen Art und verpflichtender Umfang der Versicherungspflicht nicht dazu führen, dass für den Wohngebäudeeigentümer Anreize, nicht existenzbedrohende Schäden durch Elementarrisiken durch präventive bauliche Maßnahmen zu vermeiden oder risikoe erhöhende Maßnahmen zu unterlassen, von vornherein verhindert werden.
- Zum Zweiten dürfen Anforderungen an die Versicherungspflicht nicht dazu führen, dass Versicherer präventive bauliche Maßnahmen nicht mehr zur Risikominimierung und damit zur Reduzierung risikoadäquater Prämien mit Wohngebäudeeigentümern aushandeln und versicherungsvertraglich vereinbaren könnten.
- Zum Dritten dürfen gesetzliche Vorgaben für eine verpflichtende Wohngebäudeversicherung gegen Elementarrisiken nicht dazu führen, dass sich innerhalb der Risikogemeinschaft der Versicherten die Gefahr des leichtsinnigen, verantwortungslosen oder allgemein opportunistischen Verhaltens der Versicherungsnehmer aufgrund von wirtschaftlichen Fehlanreizen („moral hazard“), erhöht, indem etwa versicherungsvertragliche Anpassungen bei Risikoerhöhungen oder andere Maßnahmen zur Reaktion auf Risikoerhöhungen oder nachteiliges Verhalten des Versicherungsnehmers zu Lasten der Versichertengemeinschaft verhindert werden.

bb) Zudem sind bei den Überlegungen zur Ausgestaltung einer Versicherungspflicht wesentliche Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Schutzgüter anderer, schon bestehender gesetzlicher Versicherungspflichten zu berücksichtigen.

- Anders als Pflichtversicherungen wie die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung oder verpflichtende Berufshaftpflichtversicherungen dient eine Elementarschadenpflichtversicherung

nicht dem Schutz geschädigter Dritter durch Sicherung von Schadensersatzansprüchen gegen den Schädiger, sondern dem Schutz des eigenen Vermögens des Versicherten.

- Im Unterschied zur Kranken- und Pflegeversicherungspflicht, die dem Schutz der körperlichen Integrität des Versicherten dient, dient die Absicherung von Wohngebäuden gegen Elementar Risiken dem Schutz bloßer Vermögensinteressen des versicherten Wohngebäudeeigentümers.

Bei den nachfolgenden Eckpunkten für die Ausgestaltung einer Elementarschadenpflichtversicherung hat sich die Bundesregierung von den zuvor genannten Erwägungen leiten lassen.

IV. Eckpunkte für eine Elementarschadenpflichtversicherung

1. Ausgangspunkt

Die aktuell auf dem Markt angebotenen Wohngebäudeversicherungen orientieren sich an den Musterbedingungen „Allgemeine Wohngebäude Versicherungsbedingungen“ des GDV als Vertragsgrundlage für die „Verbundene Wohngebäudeversicherung“. Auf dieses Marktangebot beziehen sich Daten und Annahmen, insbesondere zu durchschnittlichen Versicherungsprämien oder der Versicherbarkeit, die auch die JuMiKo-Arbeitsgruppe ihren Ausführungen zugrunde gelegt hat. Für die Verbundene Wohngebäudeversicherung sind insbesondere folgende Aspekte kennzeichnend:

Die Wohngebäudeversicherung wird in der Regel in Form einer Gleitenden Neuwertversicherung oder Gleitenden Neuwertversicherung Plus vereinbart. Versichert ist der ortsübliche Neubauwert der im Versicherungsschein bezeichneten Gebäude zum Zeitpunkt des Versicherungsfalls. Im Gleitenden Neubauwert Plus sind auch Mehrkosten einbezogen, die durch öffentlich-rechtliche Auflagen sowie Preissteigerungen zwischen Versicherungsfall und Wiederherstellung entstehen können.

Der Versicherungsschutz wird hierbei so an die Baukostenentwicklung angepasst, dass eine Unterversicherung des Gebäudes ausgeschlossen ist. Daraus folgt gleichzeitig, dass sich die Versicherungsprämie entsprechend der Erhöhung oder Verminderung eines Anpassungsfaktors jährlich ändert. Dieser Anpassungsfaktor ergibt sich in näher festgelegter Gewichtung aus der prozentualen Veränderung des Baupreisindex für Wohngebäude sowie des Tariflohnindex für das Baugewerbe, die jeweils vom Statistischen Bundesamt bekannt gegeben werden.

Einen Anspruch auf den Teil der Entschädigung, der den Zeitwertschaden übersteigt (Neuwertanteil) erwirbt der Versicherungsnehmer allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. Der Versicherungsnehmer muss insbesondere sicherstellen, dass er die Entschädigung verwenden wird, um versicherte Sachen in gleicher Art und Zweckbestimmung an der bisherigen Stelle wiederherzustellen oder wiederzubeschaffen. Ist die Wiederherstellung an der bisherigen Stelle rechtlich nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zu vertreten, genügt es, das Gebäude an anderer Stelle innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu errichten. Zudem muss die Wiederherstellung oder Wiederbeschaffung innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach Eintritt des Versicherungsfalls sichergestellt sein.

Versicherte Sachen sind neben den im Versicherungsschein bezeichneten Gebäuden auch deren Gebäudebestandteile und Gebäudezubehör sowie unmittelbar an das Gebäude anschließende Terrassen auf dem Versicherungsgrundstück.

Der Versicherer entschädigt für versicherte Sachen, die durch folgende Ereignisse (Gefahren) zerstört oder beschädigt werden oder infolge solcher Ereignisse abhandenkommen:

- 1 Brand; Blitzschlag; Überspannung durch Blitz; Explosion; Implosion; Anprall oder Absturz eines Luftfahrzeugs, seiner Teile oder Ladung;
- 2 Leitungswasser;
- 3 Naturgefahren;
 - 3.1 Sturm, Hagel;

- 3.2 die weiteren Naturgefahren (Elementargefahren) Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch.

Jede der Gefahrengruppen nach Ziffer 1, 2 und 3.1 kann auch einzeln versichert werden. Weitere Naturgefahren (Elementargefahren) nach Ziffer 3.2 können ausschließlich in Verbindung mit einer oder mehreren der unter Ziffer 1, 2 und 3.1 genannten Gefahren versichert werden.

Die Angaben zu den durchschnittlichen Prämien für den Elementarschutz in Abhängigkeit von der jeweiligen Gefährdungsklasse, die auch dem Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe zugrunde liegen, beziehen sich dabei auf den Prämienanteil für den Zusatzschutz „weitere Naturgefahren“, setzen also eine Wohngebäudeversicherung für mindestens eine der unter Ziffer 1, 2 oder 3.1 genannten Gefahrengruppen voraus.

2. Überblick

Aus Sicht der Bundesregierung bedürfte es vorbehaltlich der grundsätzlichen Entscheidung über das „Ob“ der Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung im Wesentlichen zumindest der folgenden gesetzlichen Regelungen:

- einer Definition der zu versichernden Objekte und der zum Abschluss und zur Aufrechterhaltung einer Versicherung Verpflichteten,
- einer gesetzlichen Festlegung der zu versichernden Elementarrisiken und
- einer Regelung des verpflichtenden Mindestversicherungsumfangs.

Weitere Abweichungen von versicherungsvertragsrechtlichen Bestimmungen oder gar gesetzliche Vorgaben für die Elementarschadenpflichtversicherung erscheinen weder geboten noch sinnvoll.

Die Einhaltung des Grundsatzes der risikobasierten Prämienkalkulation ist aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten. Von versicherungsaufsichtsrechtlichen Grundsätzen der Prämienkalkulation abweichende Regelungen dürften daher zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung nicht getroffen werden.

Zudem müsste jedem Wohngebäudeeigentümer das Recht eingeräumt werden, ein der Versicherungspflicht korrespondierendes Versicherungsangebot bei einem Versicherer seiner Wahl abschließen zu dürfen.

3. Eckpunkte im Einzelnen

a) Versicherte Objekte und Adressaten der Versicherungspflicht

Die Diskussion über die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung wurde in der Vergangenheit und zuletzt stets in Bezug auf private Wohngebäude geführt. Darauf sollte eine etwaige Versicherungspflicht aufbauen.

Gegenstand der Versicherungspflicht müssten sowohl selbstgenutzte als auch vollständig oder teilweise vermietete Gebäude sowie unbewohnte Gebäude sein, soweit diese Gebäude jeweils überwiegend zu Wohnzwecken bestimmt sind. Zu denkbaren Befreiungsmöglichkeiten siehe unten f).

Ein Gebäude ist versicherungstechnisch für die Zwecke der Sachversicherung stets ganzheitlich zu betrachten. Als Wohngebäude werden von der Versicherungswirtschaft mit der so genannten Verbundenen Wohngebäudeversicherung gemäß den Musterbedingungen des GDV folgende Gebäude versichert: Gebäude, also mit dem Erdboden verbundene Bauwerke, die gegen äußere Einflüsse schützen können müssen und die für die überwiegende Nutzung zu Wohnzwecken bestimmt sind. Von einer überwiegenden Nutzung zu Wohnzwecken ist auszugehen, wenn der Anteil der gewerblichen Nutzung eines Gebäudes 50 % unterschreitet.

Von einer Versicherungspflicht wären sowohl Wohngebäude zu erfassen, die vom Versicherungspflichtigen ausschließlich selbst genutzt werden, als auch solche, die, beispielsweise durch Vermietung, vollständig oder teilweise fremd zu Wohnzwecken genutzt werden. Angesichts der ganzheitlichen Betrachtung von Gebäuden in der Sachversicherung kann nicht nach Mischformen von Selbstnutzung und Vermietung zu Wohnzwecken unterschieden werden. Zudem käme es nach Auffassung der Bundesregierung für die mit einer Elementarschadenpflichtversicherung zu verfolgenden Zwecke weder auf die Art der Nutzung noch darauf an, ob die Vermietung privat oder gewerblich erfolgt.

In die Versicherungspflicht müssten unter dem Gesichtspunkt der Zuweisung der Finanzverantwortung für die das eigene Gebäude betreffenden Risiken zudem auch unbewohnte Gebäude einbezogen werden. Die Versicherungspflicht für Wohngebäude kann nicht von der möglicherweise vorübergehenden Entscheidung des Berechtigten abhängen, zeitweise oder dauerhaft keinen wirtschaftlichen Nutzen aus dem Gebäudeeigentum zu ziehen. Auch unbewohnte Gebäude können ohne Weiteres versichert werden. In der Regel wird von den Versicherern aber bei unbewohnten Gebäuden über die Versicherungsbedingungen der Verbundenen Wohngebäudeversicherung hinaus die Übernahme weitergehender Pflichten wie die Sorge für eine angemessene Beheizung und Belüftung gefordert.

Von einer Versicherungspflicht gegen Elementarrisiken müssten alle Wohngebäude erfasst sein, die nicht im Eigentum der öffentlichen Hand (insbesondere Bund, Länder oder Gemeinden) stehen. Dass die öffentliche Hand die Finanzverantwortung für ihr Gebäudeeigentum trägt, steht außer Frage. Die Erwartung staatlicher Ad-hoc-Hilfsmaßnahmen aus Billigkeitserwägungen im Schadensfall steht hier ebenso wenig im Raum wie ein staatliches Samariterdilemma.

Adressaten der Versicherungspflicht sollten daher alle privaten Eigentümer einschließlich Gemeinschaften der Wohnungs- und Teileigentümer sowie Miteigentümerinnen und -eigentümer und Gesamthandsgemeinschaften von mit Wohngebäuden bebauten Grundstücken sein. Bei aufgrund von Erbbaurechten errichteten Bauwerken sollte die erbbauberechtigte Person Adressatin der Versicherungspflicht sein.

b) Versicherte Risiken

Ausgangspunkt der Diskussionen um die Elementarschadenpflichtversicherung waren regelmäßig Katastrophen in Folge von Überschwemmungen durch Flusshochwasser oder Starkregenereignisse. Die JuMiKo-Arbeitsgruppe hat sich bei ihren Ausführungen, auch aufgrund der Datenlage zu Hochwasser- und Starkregengefährdungsklassen bei der Versicherungswirtschaft, daher auf Hochwasser- und Überschwemmungsrisiken fokussiert.

Die Finanzverantwortung des Eigentümers besteht allerdings unabhängig vom jeweiligen Elementarisiko, das sich im Einzelfall verwirklichen kann und zu Schäden am Gebäude führt. Zudem dürften „moral hazards“ bei Wohngebäudeeigentümern und öffentlicher Handlungsdruck zur Leistung staatlicher Ad-hoc-Hilfszahlungen aus Billigkeitserwägungen auch bei Naturkatastrophen aufgrund anderer Elementarrisiken als Überschwemmung, die zu hohen Schäden an Gebäuden führen, nicht ausgeschlossen sein. Eine ausdrückliche Beschränkung der Versicherungspflicht auf Überschwemmungsrisiken erscheint daher aus Sicht der Bundesregierung kaum zielführend. Von einer Pflicht zur Versicherung gegen Elementarschäden müssten daher grundsätzlich alle versicherbaren Elementarrisiken erfasst sein.

Die auch von der JuMiKo-Arbeitsgruppe zugrunde gelegten Angaben des GDV zu den Durchschnittsprämien einer Elementarschadenversicherung beziehen sich auf die Versicherung der so genannten „weiteren Naturgefahren (Elementargefahren)“, die in Erweiterung über das Risiko „Brand“ sowie die Naturgefahren „Sturm“ und „Hagel“ hinaus im Rahmen der Verbundenen Wohngebäudeversicherung versichert werden können. Nach den Musterbedingungen des GDV sind derzeit unter „weitere Naturgefahren (Elementargefahren)“ folgende Risiken erfasst: Überflutung durch eine Ausuferung von oberirdischen (stehenden oder fließenden) Gewässern oder Witterungsniederschläge sowie einen Austritt von Grundwasser an die Erdoberfläche als Folge der vorgenannten Gründe („Überschwemmung“) sowie Rückstau als Folge von Ausuferung oder Witterungsniederschlägen, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch. Das Risiko der Sturmflut ist hingegen ausgeschlossen.

Die Prämienhöhe bestimmend sind dabei – von eher vereinzelt Ausnahmen abgesehen – im Wesentlichen die Überschwemmungsrisiken.

c) Versicherungsumfang - Basisabsicherung

Es erscheint aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll und geboten, den Versicherungsumfang einer potenziellen Elementarschadenpflichtversicherung als Basisabsicherung im Sinne eines verpflichtenden Mindestversicherungsumfangs auszugestalten. Es bliebe Wohngebäudeeigentümern dabei unbenommen, freiwillig auch einen höheren Versicherungsschutz bis hin zu einer Vollabsicherung gegen entsprechend höhere Risikoprämien abschließen.

Der Ausschluss von Kleinschäden, die gerade bei Hochrisikoobjekten mit höheren Eintrittswahrscheinlichkeiten auftreten können, hat prämiensenkenden Effekt. Kleinschäden können zudem typischerweise vom Einzelnen getragen oder durch präventive bauliche Maßnahmen verhindert oder reduziert werden. Eigene Risikovorsorge durch Rücklagenbildung kann sich im Hinblick auf solche Frequenzschäden für den Wohngebäudeeigentümer gegenüber einer Vollabsicherung mit entsprechend höheren Versicherungsprämien auch als wirtschaftlich vorteilhafter erweisen, da Versicherungsprämien den höheren administrativen Aufwand zur Regulierung von Frequenzschäden berücksichtigen müssten. Zugleich verbleibt für Wohngebäudeeigentümer ein Anreiz, nicht versicherte Schäden durch entsprechende präventive bauliche Maßnahmen zu vermeiden.

Die JuMiKo-Arbeitsgruppe hat angesichts der durchschnittlichen Risikoprämien für den Elementarschutz bereits festgestellt, dass eine allgemeine Versicherungspflicht und die daraus folgende Beitragspflicht im Regelfall nicht zu einer übermäßigen, unzumutbaren finanziellen Belastung des Wohngebäudeeigentümers führen würden. Die Beschränkung auf eine verpflichtende Basisabsicherung verringert die mit einer allgemeinen Versicherungspflicht verbundene Intensität eines Eingriffs in die Grundrechte der Wohngebäudeeigentümer. Anhaltspunkte dafür, dass die durchschnittlichen Risikoprämien für eine Basisabsicherung im genannten Umfang für die Gruppe der Eigentümer von Hochrisikoobjekten zu einer zwar risikoangemessenen, aber übermäßigen und erdrückenden Belastung führen könnten, sind nicht ersichtlich. Überdurchschnittlich hohe Prämien im Einzelfall beruhen hingegen bei Hochrisikoobjekten vielfach auf der Berücksichtigung fehlender, aber nach § 5 Absatz 2 WHG gebotener Vorsorgemaßnahmen im Rahmen der risikobasierten Prämienkalkulation und damit auf der Missachtung gesetzlicher Anforderungen an den Schutz von Sachwerten vor Hochwasser. Daraus folgt aber keine unzumutbare Belastung infolge einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden.

Versicherungsvertraglich könnte der verpflichtende Mindestversicherungsschutz vom Versicherungsnehmer entweder durch eine so genannte Abzugsfranchise oder durch eine so genannte Integralfranchise vereinbart werden. Bei Abzugsfranchise leistet der Versicherer im Versicherungsfall nur, wenn und soweit der eingetretene Schaden den vom Versicherungsnehmer zu tragenden Selbstbehalt überschreitet. Bei Integralfranchise liegt ein Versicherungsfall nur dann vor, wenn der eingetretene Schaden den vereinbarten Betrag überschreitet, wobei der Versicherer den Schaden bei Eintritt des Versicherungsfalls dann vollständig ohne Abzug übernimmt.

Bei der Bestimmung des Mindestumfangs einer solchen Basisabsicherung gilt es neben der Einschätzung der Existenzbedrohlichkeit von Schäden zu bedenken, dass der Umfang der Versicherungsdeckung noch ausreichen sollte, um bei einem Schadensereignis adäquat und flächendeckend Abhilfe durch Versicherungsschutz zu schaffen. Anderenfalls besteht einerseits das Risiko, dass die Einführung einer Pflichtversicherung den Druck, staatliche Hilfen zu gewähren, nicht hinreichend reduzieren würde. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch nach dem Unwetter „Bernd“ gemäß der Aufbauhilferverordnung 2021 höchstens bis zu 80 % der entstandenen Schäden von Privathaushalten durch die Flutnothilfen ersetzt wurden. Andererseits könnte die Akzeptanz einer Versicherungspflicht sinken, wenn Versicherte im katastrophalen Schadensfall trotz verpflichtender Mindestabsicherung den wesentlichen Teil ihrer Schäden oder sogar den Gesamtschaden selbst tragen müssen.

Der Mindestversicherungsumfang dürfte daher aus Sicht der Bundesregierung jedenfalls 80 % des aktuellen Neubauwertes des Gebäudes nicht unterschreiten. Versicherungsnehmer dürften also höchstens eine Abzugs- oder Integralfranchise von bis zu 20 % des aktuellen Neubauwertes vereinbaren, um der Versicherungspflicht zu genügen.

Zur konkreten Bestimmung eines Mindestversicherungsumfangs sollte auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen zunächst ein Austausch mit Versicherungswirtschaft sowie Gebäudeeigentümer-, Versicherten- und Verbraucherverbänden geführt werden.

d) Keine Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen des Versicherungsvertragsrechts; keine Standardisierung durch gesetzliche Vorgaben

Mit einer Versicherungspflicht würden die Verpflichteten gesetzlich verpflichtet, eine Wohngebäudeelementarschadenversicherung im beschriebenen Umfang abzuschließen und aufrechtzuerhalten. Weitergehende Abweichungen von versicherungsvertragsrechtlichen Bestimmungen erscheinen bei einer Elementarschadenpflichtversicherung weder geboten noch sinnvoll. Das gilt insbesondere für Abweichungen von gesetzlichen Bestimmungen über

- vorvertragliche und vertragliche Pflichten des Versicherungsnehmers zur Anzeige von Gefahren oder Gefahrerhöhungen sowie
- Rücktritts- oder Kündigungsrechte oder die Leistungsfreiheit des Versicherers bei Verletzung von Anzeigepflichten oder vertraglich vereinbarten Obliegenheiten durch den Versicherungsnehmer.

Anzeigepflichten des Versicherungsnehmers dienen dazu, dem Versicherer die Einschätzung des ihm angetragenen oder des von ihm bereits versicherten Risikos zu ermöglichen und ihn dadurch in die Lage zu versetzen, ein Äquivalenzverhältnis zwischen übernommenen Risiken und Prämienhöhe sicherzustellen. Falsche oder unterlassene Angaben des Versicherungsnehmers gehen dabei nicht nur zu Lasten des Versicherers, sondern auch zu Lasten der versicherten Gefahrgemeinschaft. Wird das vertragliche Äquivalenzverhältnis durch ein Verhalten des Versicherungsnehmers gestört, muss dies vom Versicherer, auch zum Schutz des Versichertenkollektivs, nicht hingenommen werden. Das Versicherungsvertragsgesetz ermöglicht dem Versicherer daher Reaktionsmöglichkeiten in Form des Rechts zur Kündigung oder Prämienanpassung nach einer vom Versicherungsnehmer vorgenommenen Gefahrerhöhung oder der vollständigen oder teilweisen Leistungsfreiheit im Versicherungsfall bei einer pflichtwidrig nicht angezeigten Gefahrerhöhung. Diese Grundsätze müssten auch bei einer möglicherweise einzuführenden Pflichtversicherung weiterhin gelten.

Die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung darf gerade nicht dazu führen, dass durch Abweichung von den ausgewogenen versicherungsvertragsgesetzlichen Regelungen Anreize für ein bewusst risikoerhöhendes oder pflichtwidriges Verhalten des Wohngebäudeeigentümers zu Lasten des Versicherers oder der Versichertengemeinschaft geschaffen werden. Würde durch gesetzliche Vorgaben für eine Elementarschadenpflichtversicherung von den versicherungsvertragsgesetzlichen Bestimmungen abgewichen, würde dies die Gefahr von „moral hazards“ innerhalb des Risikokollektivs der Versicherten begründen, da nachteiliges Verhalten des Versicherungsnehmers zu Lasten des Versicherers und des dort versicherten Risikokollektivs nicht mehr im Rahmen der versicherungsvertragsgesetzlichen Bestimmungen durch Verlust des Versicherungsschutzes sanktioniert werden kann.

Auch spezifische Vorgaben an versicherungsvertragliche Vereinbarungen, etwa die Vorgabe oder das Gebot oder Verbot bestimmter Obliegenheiten, erscheinen weder geboten noch sachgerecht.

aa) Während für Wohngebäude in niedrigen Gefährdungsklassen aktuell wohl in der Regel Standardversicherungsprodukte auf Grundlage der Musterbedingungen des GDV vertrieben werden, sind für Hochrisikoobjekte gerade individuelle versicherungsvertragliche Vereinbarungen essenziell. Gerade für den kleinen Anteil an Wohngebäuden, die den höchsten Hochwasser- oder Starkregengefährdungsklassen angehören, kommt es für die Einschätzung der Risikolage auf die individuellen Gegebenheiten

des Wohngebäudes im Hinblick auf Standort, Bauweise, Vorschäden und etwaige bauliche Vorkehrungen gegen spezifische Risiken dieses Standorts an. Hier müsste es Versicherern und Versicherungsnehmern weiterhin überlassen bleiben, individuelle Vereinbarungen – etwa über die Vornahme baulicher Maßnahmen, die auch bereits nach § 5 Absatz 2 WHG geboten sein können – zur Risikominimierung und damit zur Senkung risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien zu treffen. Standardisierung durch zwingende gesetzliche Vorgaben könnte hingegen gerade für Hochrisikobjekte dazu führen, dass Anreize zur Risikominimierung durch Vornahme präventiver baulicher Maßnahmen verringert werden.

bb) Abweichungen von den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Versicherungsvertragsgesetzes wären durch die mit einer Versicherungspflicht gegen Elementarrisiken verfolgten Zwecke auch nicht geboten. Ziel wäre die Beseitigung einer strukturell gestörten Versicherungsnachfrage zur Gewährleistung einer flächendeckenden Versicherungsdichte angesichts einer Versicherungsdichte von derzeit nur rund 50 %. Es besteht hingegen kein Anlass, in bestehende Versicherungsverträge zur Absicherung von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken einzugreifen. Insoweit liegt keine Fehlentwicklung vor. Vielmehr wäre eine Versicherungspflicht bei Einführung bereits als erfüllt anzusehen, sofern bestehende Wohngebäudeversicherungen den Anforderungen an den Mindestversicherungsumfang einer Elementarschadenpflichtversicherung entsprechen.

cc) Im Übrigen würden Verletzungen der Versicherungspflicht als solche oder der Verlust des Versicherungsschutzes infolge der Verletzung (vor-)vertraglicher Anzeigepflichten, vereinbarter Obliegenheiten oder sonstiger Pflichten des Versicherungsnehmers bei der Wohngebäudeversicherung im Schadensfall lediglich zur Vermögensminderung des betreffenden Eigentümers führen und somit – anders als bei anderen Pflichtversicherungen – nicht dem Schutz der körperlichen Integrität des Versicherten oder den Vermögensinteressen Dritter dienen. Der Eigentümer müsste im Schadensfall den wirtschaftlichen Wertverlust des eigenen Wohngebäudes tragen, Versicherungsleistungen oder staatliche Hilfszahlungen kann er in dieser Situation nicht erwarten. Die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarrisiken würde die Finanzverantwortung eindeutig dem Wohngebäudeeigentümer zuweisen und gleichzeitig der Erwartung staatlicher Hilfszahlungen bei Verwirklichung von Elementarrisiken vorbeugen. Das müsste dann aber ebenso für Wohngebäudeeigentümer gelten, die den gesetzlich gebotenen Versicherungsschutz durch vertragswidriges Verhalten verlieren.

e) Kontrolle, Sanktion und Erzwingbarkeit der Erfüllung der Versicherungspflicht;

In Deutschland sind etwa 99 % aller Wohngebäude zumindest gegen eine der Gefahrengruppen „Brand“, „Sturm und Hagel“ oder „Leitungswasser“ versichert.

Die Einführung einer Versicherungspflicht müsste mit einer breit angelegten Informationskampagne der Versicherungswirtschaft sowie auch durch angemessene Informationen von Bund und Ländern flankiert werden, um über die Versicherungspflicht zu informieren, das Bewusstsein für die Gefährdung durch Elementargefahren zu fördern und deutlich zu machen, dass Wohngebäudeeigentümer nach Einführung der Versicherungspflicht im Katastrophenfall keine staatlichen ad-hoc-Hilfszahlungen aus Billigkeitserwägungen mehr erwarten dürfen.

Auf besondere staatliche Kontrollen der Versicherungspflicht könnte aus Sicht der Bundesregierung hingegen verzichtet werden, da diese ebenfalls durch die mit der Versicherungspflicht verfolgten Zwecke nicht geboten sind. Wie bereits ausgeführt (siehe unter d) dient die Versicherung dem Schutz des eigenen Vermögens. Mit einer Verletzung der Versicherungspflicht würden sich Wohngebäudeeigentümer somit selbst schaden, zumal staatliche Hilfszahlungen aus Billigkeitserwägungen bei Verwirklichung von Elementarrisiken von pflichtwidrig nicht versicherten Wohngebäudeeigentümern nicht mehr erwartet werden dürfen.

Die Sanktionierung einer Verletzung der Versicherungspflicht, etwa durch einen Ordnungswidrigkeits- oder gar einen Straftatbestand, dürfte angesichts des Schutzzwecks der Elementarschadenpflichtversi-

cherung aufgrund der Eingriffsintensität solcher Sanktionen nicht verhältnismäßig sein. Eine Erzwingbarkeit der Versicherungspflicht dürfte vor diesem Hintergrund erst recht unverhältnismäßig und im Übrigen auch nicht durchführbar sein.

Kontrollen sind beispielsweise auch hinsichtlich der Krankenversicherungspflicht nach § 193 Absatz 3 VVG nicht vorgesehen. Lediglich die Wirksamkeit der Kündigung eines der Erfüllung der Krankenversicherungspflicht nach § 193 Absatz 3 VVG dienenden Versicherungsvertrages durch den Versicherungsnehmer hängt vom Nachweis einer alternativen Versicherung zur Erfüllung der Versicherungspflicht ab. Die Krankenversicherungspflicht erfasst nur Personen, die nicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung versichert oder versicherungspflichtig sind oder anderweitig Anspruch auf Leistungen zur Heilbehandlung haben, etwa nach Asylbewerberleistungsgesetz oder dem Sozialversicherungsrecht. Die Prämienzuschläge bei Verletzung der Krankenversicherungspflicht nach § 193 Absatz 4 VVG stellen hingegen eine Vertragsstrafe dar, die versicherungspflichtige Personen davon abhalten soll, sich nicht oder erst später zu versichern. Angesichts des Kontrahierungszwangs des Versicherers im Basistarif nach § 193 Absatz 5 des Versicherungsaufsichtsgesetzes in Verbindung mit § 152 des Versicherungsaufsichtsgesetzes, der eine vorvertragliche Risikoprüfung und eine adäquate Prämienbemessung ausschließt, bestünde anderenfalls ein Anreiz, sich erst dann zu versichern, wenn eine Krankheit droht.

Anders als bei einer Wohngebäudeversicherungspflicht dient bei der Kfz-Haftpflicht-Pflichtversicherung die Versicherungspflicht und damit deren Kontrolle und Sanktionierung, etwa durch eine Strafbarkeit des Gebrauchs des Fahrzeugs ohne Versicherungsschutz, vorrangig dem Schutz der durch den Gebrauch eines Fahrzeugs Geschädigten und der Absicherung seiner Haftungsansprüche.

Soweit Grundeigentum einer Gläubigerin oder einem Gläubiger als Sicherheit dient, kann die Einhaltung der Versicherungspflicht allerdings auch im Interesse der Gläubigerin oder des Gläubigers liegen und dürfte daher vom Gläubiger entsprechend nachgehalten werden. Zu erwägen wäre deshalb, die Vorschriften der §§ 142 bis 149 VVG, die dem Versicherer bei der Gebäudefeuerversicherung zum Schutz der Sicherungsinteressen von Inhabern von Grundpfandrechten besondere Pflichten (beispielsweise Anzeigepflichten und begrenzte Fortdauer der Leistungspflicht bei Pflichtverletzungen des Versicherungsnehmers) auferlegen, auf Wohngebäudeversicherungen gegen Elementarrisiken zu erstrecken.

f) Befreiungsmöglichkeit

Mit Blick auf die mit der Versicherungspflicht verfolgten Zwecke ist zur Senkung der Eingriffsintensität durch eine Versicherungspflicht zumindest zu erwägen, Wohngebäudeeigentümern die Möglichkeit einzuräumen, sich von der Versicherungspflicht befreien zu lassen („Opt-out“). Eine Befreiungsmöglichkeit könnte etwa von Versicherungspflichtigen genutzt werden, für die eine Versicherung wirtschaftlich nicht opportun ist. Denkbar wären beispielsweise Konstellationen, in denen der Wohngebäudeeigentümer im Einzelfall private Eigenvorsorge als wirtschaftlich günstiger ansieht als den Abschluss eines Versicherungsvertrages oder ein ungenutztes Wohngebäude im Schadensfall ohnehin nicht mehr aufbauen will. Durch die Einführung einer Versicherungspflicht würde die Finanzverantwortung eindeutig dem Versicherungspflichtigen zugewiesen und im Schadensfall müsste dies auch zu einem Ausschluss von öffentlichen Geldern führen. Diese finanzielle Eigenverantwortung kann sich ebenso in einer bewussten Entscheidung zur anderweitigen privaten Eigenvorsorge oder dem bewussten Aufgeben des geschädigten Vermögenswerts ausdrücken. Für eine solche Befreiungsmöglichkeit müssten genaue Vorgaben getroffen werden. Beispielsweise könnte in Betracht gezogen werden, dass eine Befreiung erst nach Beratung durch einen Versicherer über die Situation des Wohngebäudes und dessen Gefährdung durch Elementarrisiken sowie über angebotene Prämien und Bedingungen einer Wohngebäudeversicherung gegen Elementarrisiken einerseits und die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Elementarschäden ohne Versicherungsschutz andererseits in Anspruch genommen werden kann. Die Befreiung könnte durch Erklärung gegenüber dem Versicherer erfolgen und von diesem dokumentiert werden.

g) Gewährleistung von Versicherungsangeboten zur Erfüllung der Versicherungspflicht

Aus Sicht der Bundesregierung besteht grundsätzlich kein Zweifel an der Versicherbarkeit des derzeitigen Wohngebäudebestandes.

aa) Wie unter III. 1. a) ausgeführt bietet die Versicherungswirtschaft den Versicherungsschutz gegen „weitere Naturgefahren (Elementargefahren)“ derzeit aber nur als Erweiterung eines Wohngebäudeversicherungsvertrages gegen eine der anderen Gefahrengruppen (etwa „Feuer“ oder „Sturm und Hagel“) an. Für bestehende oder neu errichtete Wohngebäude, für die noch kein Wohngebäudeversicherungsvertrag besteht oder erstmalig abgeschlossen werden muss, müsste jedoch gewährleistet sein, dass in Erfüllung der Versicherungspflicht eine Versicherung nur für die Gefahrengruppe „weitere Naturgefahren (Elementarrisiken)“ abgeschlossen werden kann (d.h. unabhängig vom Bestehen eines anderen Vertrages). Dies erscheint vorbehaltlich abschließender Prüfung möglich und könnte durch eine entsprechende gesetzliche Vorgabe sichergestellt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine solche Regelung eher den Ausnahmefall betreffen würde: In Deutschland sind bereits rund 99 % aller Wohngebäude gegen Brand (Gefahrengruppe nach Ziffer 1) und rund 94 % gegen Sturm und Hagel (Gefahrengruppe 3.1) versichert. Eine Versicherungspflicht für Elementarschäden könnte somit durch Erweiterung des bestehenden Wohngebäudeversicherungsvertrages durch Einschluss der „weiteren Naturgefahren (Elementargefahren)“ erfüllt werden.

Allerdings kann nach Angaben des GDV nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der bestehenden Wohngebäudeverträge (vermutlich weniger als 10 %) aufgrund seiner Zugehörigkeit zu älteren Tarifgenerationen ohne Weiteres umgestellt werden. Würde ein Versicherer die Erweiterung zum Anlass nehmen, die bestehende Wohngebäudeversicherung insgesamt auf die neueste Tarifgeneration umzustellen, um den Elementarschutz einzuschließen, dürfte eine solche Umstellung insbesondere für ältere Tarifgenerationen mit spürbaren Prämien erhöhungen für die Wohngebäudeversicherung insgesamt verbunden sein. Vorbehaltlich abschließender Prüfung, auch aus versicherungsaufsichtsrechtlicher Sicht, wäre eine gesetzliche Vorgabe denkbar, nach der ein Versicherer zumindest anbieten muss, einen Altvertrag nach der alten Tarifgeneration neben einem Vertrag für die „weiteren Naturgefahren“ der aktuellen Tarifgeneration zu führen und für beide Verträge unter bestimmten versicherungsvertraglich zu vereinbarenden Bedingungen eine Mischprämie zu ermitteln.

bb) Aktuell bieten nicht alle im Inland zum Geschäftsbetrieb der Wohngebäudeversicherung befugten Versicherer, insbesondere ausschließlich im Online-Vertrieb tätige Versicherer, Wohngebäudeversicherungen für Hochrisikoobjekte an. Die Einführung einer der Versicherungspflicht der Wohngebäudeeigentümer korrespondierenden Angebotspflicht aller im Inland zum Geschäftsbetrieb der Wohngebäudeversicherung befugten Versicherer (im Folgenden „allgemeine Angebotspflicht“) wird daher gerade im Hinblick auf Hochrisikoobjekte diskutiert.

Gerade für Hochrisikoobjekte, insbesondere bei Online-Anbietern, begegnet eine solche Pflicht aber auch rein praktischen Schwierigkeiten. Für Hochrisikoobjekten ist eine individuelle Aushandlung versicherungsvertragsrechtlicher Bedingungen einschließlich der Prüfung von präventiven baulichen Maßnahmen für die risikobasierte Prämienkalkulation essenziell. Wohngebäudeversicherer, die bislang lediglich im Onlinevertrieb tätig sind, dürften derzeit nicht über die erforderlichen Ressourcen und die erforderliche ingenieurtechnische Expertise zur Versicherung von Hochrisikoobjekten verfügen.

Selbst wenn der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Versicherer in Form einer allgemeinen Angebotspflicht verhältnismäßig sein sollte, könnte sich eine Angebotspflicht für alle im Inland zum Geschäftsbetrieb der Wohngebäudeversicherung befugten Versicherer angesichts des geringen Anteils von Hochrisikoobjekten an der Gesamtheit aller Wohngebäude für Wohngebäudeeigentümer sogar als nachteilig erweisen. Lediglich ein Anteil von 0,4 % aller Wohngebäudeadressen gehören der höchsten Hochwassergefährdungsklasse 4 an. Müsste jeder Versicherer die für die Versicherung von Hochrisikoobjekten erforderlichen Ressourcen und die erforderliche Expertise vorhalten, um eine Angebots-

pflicht erfüllen zu können, könnte dies zu einer Erhöhung der Durchschnittsprämien für Wohngebäudeversicherungen aufgrund flächendeckender Verwaltungskostensteigerungen bei allen Wohngebäudeversicherern führen.

V. Weitere Problemfelder

1. Zukünftige Versicherbarkeit und Erfüllbarkeit einer Versicherungspflicht

Bei der Entscheidung über die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung ist zu berücksichtigen, dass eine solche Versicherungspflicht auch zukünftig erfüllbar sein muss. Diesen Aspekt hat die JuMiKo-Arbeitsgruppe auch bei ihrer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht hinreichend berücksichtigt.

Eine Versicherungspflicht müsste nicht nur für den aktuellen Bestand an Wohngebäuden auf der Grundlage der aktuellen Einschätzung ihrer Gefährdung durch Elementarrisiken und der aktuellen Lage auf dem Versicherungsmarkt im Zeitpunkt ihrer Einführung verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können. Eine Pflichtversicherung müsste sich auch zukünftig, insbesondere im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen und zu erwartende Szenarien, rechtfertigen lassen können. Das gilt zum einen im Hinblick auf Lebensdauer des zu versichernden Gutes „Wohngebäude“, zukünftig neu errichtete Wohngebäude sowie nach einem Schadensfall wiederhergestellte Wohngebäude. Zum anderen gilt dies für die Entwicklung der Elementarrisiken in Abhängigkeit von der Klimaentwicklung einerseits und Strategien der Klimafolgenanpassung andererseits. Das Thema der Versicherungspflicht ist damit nicht isoliert, sondern holistisch im Gesamtzusammenhang zu sehen.

Insoweit stellt sich die Frage nach der flankierenden Gestaltung öffentlich-rechtlicher, insbesondere bauplanungs-, bauordnungs- und wasserhaushaltsrechtlicher Anforderungen an die Zulässigkeit von Neubauten, auch nach Wiederherstellung infolge von Elementarschäden, insbesondere in bereits kartierten oder gesetzten Überschwemmungsgebieten oder aufgrund neuer Erkenntnisse erstmals zu erfassenden Risikogebieten.

Dem Klimawandel und der Zunahme von Extremwetterereignissen und den damit verbundenen Elementargefahren für Wohngebäude kann nicht allein durch eine mögliche Versicherungspflicht privater Wohnungseigentümer gegen Elementarrisiken begegnet werden. Diese drängenden Fragen sind im Rahmen der politischen Weichen für eine flächendeckende und vorsorgende Anpassung an die Folgen des Klimawandels in den Blick zu nehmen.

Vorsorge und Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist wesentlicher Schwerpunkt des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) in der aktuellen Legislaturperiode. Ziel ist es, Deutschland besser vor den Auswirkungen des Klimawandels wie Hitzewellen, Dürren oder Starkregen zu schützen. Es gilt, die bestehende Deutsche Anpassungsstrategie von 2008 zu einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie mit konkreten messbaren Zielen weiterzuentwickeln. Der rechtliche Rahmen für die Klimaanpassungsstrategie soll zudem in einem Klimaanpassungsgesetz verankert werden. Ziel der Anpassungsstrategie ist es, die Klimaanpassung in Deutschland zu koordinieren, zu steuern und anhand messbarer Ziele und Kriterien zu überprüfen, welche Fortschritte in der Klimaanpassung erreicht werden. Somit soll sichergestellt werden, dass die Klimaanpassung in Deutschland systematisch vorangebracht wird.

Um Kommunen als Schlüsselakteure der Klimaanpassung zu unterstützen, hat das BMUV in einem ersten Schritt ein Sofortprogramm vorgestellt, mit dem neue Kompetenzen in den Kommunen vor Ort aufgebaut und gezielt vulnerable Gruppen unterstützt werden. Hierauf zahlen die Förderprogramme „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ und „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ sowie die Angebote des Zentrums KlimaAnpassung ein.

Darüber hinaus umfasst das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz eine Vielzahl von Maßnahmen, die ebenfalls der Klimaanpassung zu Gute kommen. Bis 2026 sollen dafür rund vier Milliarden Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds bereitgestellt werden. Auch die im Aktionsprogramm enthaltene

Nationale Wasserstrategie wird zur Anpassung und Vorsorge beitragen. Die Wasserstrategie bündelt Maßnahmen für einen sorgsamem Umgang mit der knappen Ressource Wasser. Das reicht vom Wissensaufbau bis zu einer wassersensiblen Stadtentwicklung.

Die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung sollte im Gesamtkontext mit diesen Maßnahmen sowie mit dem Ziel solider Staatsfinanzen erwogen werden.

2. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung

Bei der politischen Entscheidung über die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung sind auch die finanz- und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu bedenken.

Zu vermeiden ist, dass bereits im Zeitpunkt der Einführung einer solchen Versicherungspflicht Zweifel daran bestehen, dass die mit ihr verfolgten Ziele erreicht werden können.

Würde eine Elementarschadenpflichtversicherung zeitnah eingeführt, fiel ihre Einführung in eine Zeit dramatisch gestiegener Preise und Kosten für Wohnen, insbesondere getrieben durch die Erhöhung der Energiekosten infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Kosten der Gebäudeversicherung gegen Elementarschäden sind als Betriebskosten nach § 2 Satz 1 Nummer 13 der Betriebskostenverordnung auf Mieter umlagefähig. Die Kosten für Wohnen steigen daher für bislang unversicherte Wohngebäude unabhängig davon, ob es sich um selbstgenutztes Wohneigentum oder gemieteten Wohnraum handelt.

Zudem unterliegen die Versicherungsprämien der Verbundenen Wohngebäudeversicherung in Form der Gleitenden Neuwertversicherung aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Baupreisindex für Wohngebäude sowie vom Tariflohnindex für das Baugewerbe derzeit ihrerseits hohen Steigerungsraten. So wird der Anpassungsfaktor 2023 um 14,7 % steigen. Die Berücksichtigung von Naturgefahren im Versicherungsbereich wird derzeit von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als einer der Schwerpunkte ihres Aufsichtsprogramms überprüft. Dabei prüft die Bundesanstalt insbesondere, ob die Anpassungsfähigkeit der Versicherer und Rückversicherer erhöht werden muss, etwa durch die Erhöhung von Rücklagen. Auch hier sind weitere prämienswirksame Kostensteigerungen für die Elementarschadenversicherung nicht ausgeschlossen.

Den Versicherungskosten steht allerdings für die Wohngebäudeeigentümer ein konkreter Gegenwert gegenüber, nämlich der Vermögensschutz im Fall eines Elementarschadens.

Die Bundesregierung hat angesichts der stark steigenden Preise bereits drei Entlastungspakete auf den Weg gebracht. Dazu kommen Schritte zur Vermeidung schleichender Steuererhöhungen im Zusammenhang mit der Inflation. Mit einem umfassenden Abwehrschirm sollen darüber hinaus die steigenden Energiekosten und die schwersten Folgen für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen abgedeckt werden.

In der jetzigen Situation besteht somit grundsätzlich die Gefahr, dass die aus einer Versicherungspflicht erwachsende Kostenbelastung für einen Teil der Wohngebäudeeigentümerinnen und Wohngebäudeeigentümer eine schwer zu bewältigende Härte darstellt.

3. Bundes- oder Landesgesetzgebung

Über die Einführung einer Versicherungspflicht könnte auch auf Landesebene entschieden werden. Dieser Zugang böte mehr Flexibilität, indem den regionalen Besonderheiten und den länderspezifischen Rahmenbedingungen (z. B. im Bauordnungsrecht) besser Rechnung getragen werden könnte. Dass landesrechtlich Versicherungspflichten eingeführt werden können, solange und soweit der Bund insofern keine Regelung getroffen hat, ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG).

Dem Bund steht insoweit (nur) eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu Verfügung, nämlich Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft – privatrechtliches Versicherungswesen). Privatrechtliches Versicherungswesen umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Ordnung des privaten Versicherungsgewerbes, sondern auch die Verpflichtung zum Abschluss und zur Aufrechterhaltung von Versicherungsverträgen sowie Regelungen über deren nähere inhaltliche Ausgestaltung (vergleiche etwa BVerfGE 103, 197, 217 ff. zur Pflegeversicherungspflicht).

Auf den Gebieten des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 11 GG hat der Bund nach Artikel 72 Absatz 2 GG das Gesetzgebungsrecht hingegen nur, wenn und soweit die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Es wäre daher zu prüfen, ob ansonsten eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen bestünde, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, etwa weil die Unterschiedlichkeit landesrechtlicher Regelungen oder der Umstand, dass nicht alle Länder die betreffende regelungsbedürftige Materie auch tatsächlich regeln, das gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechts- einheit im Sinne der Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft oder die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums bedrohen (vgl. Sannwald in Schmidt-Bleibtreu, GG Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 72 Rz. 69; BVerfGE 106, 62 [147]; BVerfGE 140, 65 Rz. 49). Die Regelung durch Bundesgesetz muss dabei nicht unerlässlich für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit im normierten Bereich sein, es genügt, dass der Gesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf (Prognosespielraum; vgl. BVerfGE 140, 65 Rz. 49).

VI. Weiteres Vorgehen

Die JuMiKo-Arbeitsgruppe hat, um die Vorlage ihres Berichts zur Frühjahrs-JuMiKo zu ermöglichen, abgesehen von den im Anhang des Berichts dokumentierten Abfragen und den dazu erhaltenen Stellungnahmen keine Anhörung von Verbänden oder anderen betroffenen Fachressorts von Bund und Ländern durchgeführt. Vielmehr sollte der Bericht Fachministerkonferenzen, Fachöffentlichkeit und den Verbänden zur Verfügung gestellt werden, um auf dieser Grundlage in einen Austausch zu treten.

Dieser Austausch sollte aus Sicht der Bundesregierung auf der Grundlage dieses Berichts unter Beteiligung von Verbänden (Versicherungswirtschaft, Mieter und Grundeigentümer, Versicherte und Verbraucher) und der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachöffentlichkeit nunmehr mit der Zielsetzung weitergeführt werden, die Versicherungsdichte in Deutschland deutlich zu steigern.

Aus rechtlicher Sicht erscheinen Wege möglich, wie aus gesamtwirtschaftlichen, fiskal- und gesellschaftspolitischen Überlegungen gewünscht, die Nachfrageseite stärker zum Abschluss von Elementarschadenversicherungen zu motivieren. Dabei sollten auch Ansätze geprüft werden, die möglichst ohne Versicherungspflicht auskommen und stärker die Eigenverantwortung der Wohngebäudeeigentümer betonen.