

# Voraussetzungen für die Anordnung einer Pflichtversicherung

*Die Deutschen gelten als ein „Volk der Pflichtversicherten“. Dieser Trend scheint sich zu verstärken, wie die Pläne im Koalitionsvertrag der Regierung vom 9.4.2025 zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden zeigen.<sup>1</sup> Mit einer Pflichtversicherung greift der Gesetzgeber erheblich in die Vertragsfreiheit der Parteien ein. Sie verpflichtet die betroffenen Personen, Versicherung zu nehmen und aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob sie selbst einen Bedarf dafür sehen oder nicht. Das bedarf der Rechtfertigung.*

## I. Vorgaben des Europarechts

Eine solche Rechtfertigung kann sich schon aus dem Recht der EU ergeben, das nationalem deutschem Recht vorgeht. So ordnet z. B. die Richtlinie 2009/103/EG über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung an, dass eine solche als Pflichtversicherung auszugestaltet ist. Europarecht mag auch Schranken für die Ausgestaltung einer Pflichtversicherung vorsehen. Die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV verbietet etwa, dass eine Pflichtversicherung, wie vor 1994 in Baden-Württemberg, von einer staatlichen Monopolgesellschaft angeboten wird. Darüber hinaus hält sich das Europarecht allerdings eher zurück: Die Solvency-II-Richtlinie 2009/138/EG enthält mit den Artikeln 21, 154 und 182 Ausgestaltungsregeln für Pflichtversicherungen, verbietet solche aber nicht.

## II. Vorgaben des Grundgesetzes

### 1. Grundsätze

Auf zweiter Ebene sind die Hürden des deutschen Verfassungsrechts für eine Pflichtversicherung nicht so hoch, wie ihre Gegner oft behaupten: Die beeinträchtigte Vertragsfreiheit ist lediglich Ausdruck der Allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>2</sup> Eingriffe in diese lassen sich verhältnismäßig leicht rechtfertigen. Sie müssen lediglich auf einem Parlamentsgesetz beruhen und in materieller Hinsicht verhältnismäßig sein, d. h. einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Einführung einer privaten Pflegeversicherung zudem den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Einführung von Versicherungspflichten betont, sobald die Daseinsvorsorge betroffen ist.<sup>3</sup>



**Prof. Dr. Oliver Brand, LL.M. (Cambridge)**

Prof. Dr. Oliver Brand studierte Rechts- und Politikwissenschaften in Münster, Oxford und Cambridge, promovierte und habilitierte sich an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seit 2009 ist er Professor an der Universität Mannheim und leitet dort seit 2017 das Institut für Versicherungswissenschaften. Er ist zudem in mehreren nationalen und internationalen Fachgremien aktiv, u. a. als Vorstandsmitglied des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaften.

Regelmäßig muss allerdings ein „Motivbündel“ vorliegen, damit der Gesetzgeber seiner Pflicht zu einer verhältnismäßigen Begründung einer Pflichtversicherung genügt.<sup>4</sup> Zunächst muss die Tätigkeit oder Situation, an die die Versicherungspflicht anknüpft, typischerweise geeignet sein, Schäden von erheblichem Umfang zu verursachen. Ein Beispiel ist die zunächst freiwillige Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Sie wurde in den 1930er-Jahren Pflichtversicherung, als breitere Bevölkerungskreise am motorisierten Straßenverkehr teilnahmen. Zweitens muss eine besondere Schutzbedürftigkeit der potenziell Geschädigten bestehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese die Risiken weder kontrollieren noch ihnen effektiv ausweichen können. Schließlich kann der Gesetzgeber eine Pflichtversicherung nur dort anordnen, wo das zugrundeliegende Risiko versicherbar ist und ein funktionsfähiger Versicherungsmarkt existiert oder geschaffen werden kann.

1) Zeilen 2764 ff.

2) BVerfGE 115, 25, 42 = NJW 2006, 891.

3) BVerfGE 103, 197 = NJW 2001, 1709.

4) Dazu Brand, in: Münchener Kommentar zum VVG, 3. Aufl. 2024, Vorbem. § 113 Rn. 10.

Ist dies nicht der Fall, mangelt es einer Pflichtversicherung schon an der erforderlichen Eignung zur Zweckerreichung.

## 2. Pflichtversicherung für Eigenschäden?

Was die Erforderlichkeit einer Pflichtversicherung angeht, ging man lange Zeit davon aus, dass es eine solche nur geben könne, insoweit die Interessen Dritter betroffen seien, namentlich also in ihrem ursprünglichen Habitat, der Haftpflichtversicherung<sup>5</sup>. Es erschien prinzipiell fragwürdig, dass der Staat den Bürger zwingen können sollte, für sich selbst vorzusorgen. Diese liberale Grundhaltung hat der Gesetzgeber spätestens mit der Ausgestaltung der privaten Krankenversicherung als Pflichtversicherung im Basistarif im Jahre 2009 aufgegeben. Hier geht es allein um den Eigenschutz der Versicherten vor den wirtschaftlichen Folgen medizinisch notwendiger Heilbehandlungen.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund konnte sich in jüngerer Zeit eine Diskussion um die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden entspinnen. Hauseigentümer, die sich theoretisch nahezu flächendeckend gegen erweiterte Elementarschäden versichern könnten, tun dies im Vertrauen auf staatliche Hilfe, die freilich, wie im Ahrtal 2021, zunehmend an ihre Grenzen stößt, häufig nicht (sog. „Samariter-Dilemma“).<sup>7</sup>

## 3. Angebotspflicht oder Pflichtversicherung?

Teil der Diskussion um die Erforderlichkeit einer verpflichtenden Elementarschadensversicherung, die am 9.3.2026 durch eine Studie des Sachverständigenrats in Verbraucherfragen bereichert worden ist,<sup>8</sup> ist die Frage, ob es einer echten Pflichtversicherung bedarf, oder ob eine sog. „Angebotspflicht“ als milderer regulatorisches Instrument genügt. Zwischen beiden Formen der Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit wird nicht immer sauber unterschieden. Während eine Pflichtversicherung unmittelbar eine Rechtspflicht begründet, Versicherungsschutz zu nehmen, belässt eine Angebotspflicht dem Versicherungsnehmer die Freiheit, Versicherungsschutz zu suchen. Entscheidet er sich aber für den Abschluss eines Versicherungsvertrags, so wird er ihm verpflichtend mit einem näher bestimmten Umfang angeboten. Möglich ist dabei auch, es dem Versicherungsnehmer nachzulassen, sich gegen den standardmäßig angebotenen Elementargefahrschutz zu entscheiden

(sog. „Opt-out“), z. B. um die finanzielle Überforderung von Eigentümern und Mietern zu verhindern, die sich einer Versicherungspflicht nicht entziehen können.<sup>9</sup>

Ob ein Opt-out tatsächlich eine geeignete Lösung des Problems darstellt, hängt von seiner Ausgestaltung ab. Problematisch könnte etwa 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 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.<sup>10</sup> Sowohl eine Angebotspflicht als auch ein Opt-out entsprechen daher nur dann den Vorgaben des Grundgesetzes, wenn sie zur Erreichung des vom Gesetzgeber gesetzten Ziels gleich geeignet sind wie eine echte Versicherungspflicht.

## III. Prinzipien des Versicherungsrechts

Schließlich setzen die Prinzipien des deutschen Versicherungsrechts Pflichtversicherungen Grenzen, was deren Ausgestaltung angeht. Zu diesen Prinzipien gehört das sog. „Äquivalenzprinzip“. Dieses gebietet auch in Pflichtversicherungen, die von privaten Versicherungsunternehmen angeboten werden, risikogerechte Prämien, da nicht risikogerechte Prämien, wie sie das französische Recht kennt, zu ökonomischen Fehlanreizen führen. Weitere Anforderungen an Angebotspflicht und Pflichtversicherung gehen dahin, die betroffenen Produkte langfristig kalkulatorisch tragfähig zu machen. Dazu gehören Regelungen zu einem Mindestversicherungsumfang und zur Prämiengestaltung, ggf. auch zur Rückversicherung (z. B. einer staatlichen Stop-Loss-Garantie<sup>11</sup>) und zur Beratung über die Produkte im Versicherungsvertrieb (§ 6 VVG).

5) Dazu u. a. Armbrüster, in: Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 77 ff.

6) Näher BT-Drucks. 16/4247, S. 66 (zu § 178a Abs. 5 VAG a.F.); Brand, in: Brand/Baroch Castelli, Handkommentar zum VAG, 2. Aufl. 2024, § 152 Rn. 1.

7) Dazu M. Roth, NJW 2021, 2999, 3000; Brand, in: Looschelders/Michael, Düsseldorf Vorträge zum Versicherungsrecht 2024, 2025, S. 1 ff.

8) <https://www.svr-verbraucherfragen.de/studie-zur-elementarschadenversicherung-in-deutschland/>.

9) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Elementarrisiken v. 21.2.2025, S. 19;

[https://www.bmfv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht\\_BLAG\\_Elementarrisiken.pdf](https://www.bmfv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf).

10) Siehe nur Kingreen, NVwZ 2022, 598, 604.

11) Siehe nur Groß/Wagner, WD 2023, Heft 8, S. 570, 574 f.