



VERSICHERUNG ERWEITERTER ELEMENTARSCHÄDEN

Elementarschutz für alle?

Kommt die Pflichtversicherung?

SpreeForum · Berlin, 13. Oktober 2026

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

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Privatversicherungsrecht, Wirtschaftsrecht und Rechtsvergleichung ·
Universität Mannheim

AGENDA

*„... dass die Deutschen
zu einem Volk der
Pflichtversicherten
werden“*

Egon Lorenz, Einführung, HB VersR, 2009



01

Warum Elementarschutz für alle?

Koalitionsvertrag, Schäden und Lücken, Reichweite

02

Wer will die Pflicht?

Eckpunkte 2026, Parteien, Verbände, Versicherungswirtschaft

03

Darf der Gesetzgeber das überhaupt?

Pflicht oder Angebot, Verfassung, Europarecht, Prinzipien

04

Wie sollte sie aussehen?

Bestand, Opt-out, Rückversicherung

01

Warum Elementarschutz für alle?

Seit der Ahrtal-Überflutung 2021 ist eine flächige Absicherung weitgehend politischer Konsens – umstritten ist die Umsetzung.



Kernfragen

- Angebotspflicht oder echte Pflichtversicherung?
- Opt-out – und mit welchen Folgen für staatliche Hilfe?
- Staatliche Rückversicherung – wofür und in welcher Form?

Koalitionsvertrag vom 9.4.2025 (Z. 2763 ff.)

- Neugeschäft: Wohngebäudeversicherung nur noch mit Elementarschadenabsicherung
- Bestand: Erweiterung aller Verträge zu einem Stichtag
- Opt-out-Lösung wird geprüft
- Staatliche Rückversicherung; Versicherungsbedingungen weitgehend reguliert
- Prävention: Bauleitplanung, Staatshaftung der Planungsträger

Schäden, Lücken, Dynamik



59 %

der Wohngebäude bundesweit gegen erweiterte Elementarschäden versichert (2026)



65 %

Nordrhein-Westfalen – vor 5 Jahren 47 %



49 %

Berlin (2023) – unter dem damaligen Bundesschnitt von 54 %

Quellen: Bund und NRW: Hubig, Rede beim GDV-Versicherungstag am 23.9.2026, Bulletin der Bundesregierung Nr. 91-4 v. 27.9.2026, S. 2; Berlin: GDV, Naturgefahrenreport 2024 – Datenservice, S. 16 (Stand 2023).

Was soll abgesichert werden?

Gefahren – theoretisch keine rechtlichen Grenzen

- Kern: Überschwemmung, Starkregen, Rückstau
- Weitere erweiterte Elementargefahren: Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen
- Desiderate:
 - Sturmflut? Grundlagen der Kalkulierbarkeit; Modellierungsaufwand (SVRV)
 - Grundwasser? (BdV v. 4.12.2025)
 - Allgefahrendeckung?

Objekte und Umfang

- In der Regel nur Wohngebäude
- P: Mischnutzungen? Abgrenzung erforderlich
- Hausrat und Gewerbe bleiben außen vor
- Eckpunkte: Orientierung an dem, „was schon heute im Markt angeboten wird“ (Bulletin der BReg. 91-4, S. 3)

Reformdebatte seit 2025

21.2.2025

Bund-Länder-AG

Abschlussbericht: Kontrolle einer Pflicht bürokratisch unverhältnismäßig

9.4.2025

Koalitionsvertrag

Elementarschutz in Neugeschäft und Bestand; Opt-out wird geprüft

30.5.2025

BMJ Hubig

kündigt Versicherungspflicht an; CDU (Krings): Opt-out

10/2025

MPK Mainz

Länder fordern erneut eine Pflichtversicherung

3.12.2025

GDV

„Elementar Re“: Opt-out, Risikopool, staatlicher Stop-Loss

26.3.2026

Die Linke

Antrag BT-Drs. 21/5030: solidarische Pflichtversicherung

9.7.2026

BdV

Impulspapier: gesetzlicher Mindestschutz in jeder WGV

23.9.2026

BMJV Hubig

Eckpunkte vorgestellt: Angebotspflicht, Umstellung des Bestands, Opt-out „nicht nur Alles oder Nichts“

Die Eckpunkte (I): Angebotspflicht, Umfang, Bestand

Angebotspflicht

„Jede angebotene Wohngebäudeversicherung muss künftig in einem bestimmten Umfang auch die Elementargefahren abdecken.“

Bulletin BReg. 91-4, S. 3

→ Pflicht für Versicherer, nicht für Eigentümer;
„bestimmter Umfang“ = Mindestdeckung

Deckungsumfang

„Bei den zu versichernden Elementarrisiken orientieren wir uns daran, was schon heute im Markt angeboten wird.“

Bulletin BReg. 91-4, S. 3

→ Marktstandard statt Allgefahrendeckung

Bestand

„Bestandsverträge sollen ebenfalls umgestellt und um eine Elementarschadendeckung erweitert werden.“

Bulletin BReg. 91-4, S. 3

→ Umstellung kraft Gesetzes; zuvor
Gelegenheit zur Vertragsänderung

Status: Eckpunkte noch nicht veröffentlicht – „Wir werden die regierungsinternen Abstimmungen nun bald abschließen und dann die Eckpunkte veröffentlichen“ (S. 5). Referentenentwurf laut GDV für das 1. Quartal 2027 in Aussicht gestellt.

Quellen: Hubig, Rede beim GDV-Versicherungstag am 23.9.2026, Bulletin der Bundesregierung Nr. 91-4 v. 27.9.2026; GDV, „Bundesregierung stellt Weichen für mehr Elementarschutz“, 28.9.2026.

Die Eckpunkte (II): Opt-out, Freiwilligkeit, Prävention

Opt-out

„Daher kann es beim Opt-out aus meiner Sicht nicht nur die mögliche Wahl zwischen ‚Alles oder Nichts‘ geben.“

S. 4

„Wir müssen vielmehr out-of-the-box denken und auch andere Konzepte in den Blick nehmen.“

S. 4

Freiwilligkeit und Selbstbehalt

„Zugleich muss und soll es aber weiterhin Elemente der Freiwilligkeit geben.“

S. 4

„Manche würden gerne höhere Selbstbehalte wählen und damit niedrige Versicherungsprämien.“

S. 4

Staatshilfe und Bezahlbarkeit

„Und es kann und wird nicht zur Regel werden, dass der Staat – also konkret Bund und Länder – dann jeweils einspringt.“

S. 4

„Das hört sich ein bisschen nach der Quadratur des Kreises an – ist es auch.“

S. 4

Prävention

„Die Versicherung antwortet auf den Schaden – die Prävention antwortet auf das Risiko.“

S. 5

Individuelle Präventionsmaßnahmen sollen „prämiensenkend wirken“ können.

S. 5

Quellen: Hubig, Rede beim GDV-Versicherungstag am 23.9.2026, Bulletin der Bundesregierung Nr. 91-4 v. 27.9.2026.

Kritische Anmerkungen zu den Eckpunkten

1 Deckungsumfang recht unbestimmt

- „Was schon heute im Markt angeboten wird“ ist kein Maßstab: das Marktangebot ist heterogen (Rückstau, Sturmflut, Grundwasser)
- Mindestbedingungen gesetzlich festlegen (Vorbild § 114 VVG) – der KoalV sieht „weitgehend regulierte“ Bedingungen vor

2 Opt-out mit Nachjustierungsbedarf

- Wahlmöglichkeit zu Selbstbehalten begünstigt adverse Selektion in ZÜRS 3/4 (1,5 % der Gebäude, S. 4)
- „Nicht zur Regel“ ist kein Verzicht auf Staatshilfe → Existenzsicherung als Untergrenze

3 Bewältigung der Bestandsumstellung unklar

- Einseitige Vertragsänderung braucht eine gesetzliche Grundlage – keine Zustimmungsfiktion, Grenzen des § 308 Nr. 5 BGB
- Kündigungsrecht, Prämientransparenz und Übergangsfrist regeln (GDV: sechs Monate)

4 Offengelassene Fragen

- Staatliche Rückversicherung (KoalV) und Elementar Re in der Rede nicht erwähnt
- Prävention ohne konkrete Instrumente (Bauleitplanung, Staatshaftung, Naturgefahrenausweis); Papier noch nicht öffentlich

Wer will die Pflicht? Positionen der Parteien

Partei	Position zur Elementarschadenabsicherung	Beleg
CDU/CSU	Wahlprogramm: Pflichtversicherung „einführen“; in der Fraktion klare Präferenz für Opt-out (Neugeschäft und Bestand) mit staatlicher Rückversicherung	Wahlprogramm 2025; BT-Drs. 20/8732; Krings, 5/2025
SPD	Treibt die Reform über das BMJV: 2025 Versicherungspflicht angekündigt, 2026 Angebotspflicht mit differenziertem Opt-out	Hubig, 30.5.2025 und 23.9.2026
Bündnis 90/ Die Grünen	Ausweitung des Schutzes „sozialverträglich“; Schwerpunkt Prävention und Klimaanpassung; grün mitregierte Länder tragen die Länderforderung nach einer Pflicht	Wahlprogramm 2025; MPK
Die Linke	Solidarische Pflichtversicherung: Einheitsbeitrag, Elementarschaden-Fonds mit Abgabe klimaschädlicher Unternehmen, staatliche Rückversicherung, keine Umlage auf Mieter	BT-Drs. 21/5030 v. 26.3.2026
AfD	Bestreitet Handlungsbedarf („Extremwetter nicht häufiger“); stimmte 2024 dem Opt-out-Antrag der Union zu	Wahlprogrammentwurf 2025; BT, 6.6.2024
Länder	Parteiübergreifend für eine Pflichtversicherung; zuletzt MPK Oktober 2025	MPK Mainz, 10/2025

Verbände: Pflicht, Mindestschutz oder Opt-out?

GDV	BdV	vzbv	AfW (Vermittler)
• „Elementar Re“ (3.12.2025): Pool für ZÜRS 3/4 (> 400.000 Gebäude), Prämiendeckel • Fonds; staatlicher Stop-Loss ab 30 Mrd. € • Opt-out statt Pflicht; begrüßt die Eckpunkte 2026	• Impulspapier 9.7.2026: gesetzlicher Mindestschutz in jeder Wohngebäudeversicherung • Trennung von Versicherung und staatlicher Katastrophenvorsorge • Naturgefahrenportal und -ausweis	• Für eine Pflichtversicherung (Eckpunkte 2022) • Kontrolle über die Grundsteuererhebung, Meldepflicht der Versicherer • Bezahlbarkeit und Verbraucherschutz im Fokus	• 22.7.2026: Opt-out, risikogerechte Prämien, staatliche Rückversicherung für Großschäden • Keine Vereinheitlichung der Bedingungen • Keine Staatshilfe nach Opt-out

Quellen: GDV, Medieninformation v. 3.12.2025; BdV-Impulspapier v. 9.7.2026; vzbv, „Elementarschäden besser absichern“; AfW, Stellungnahme v. 22.7.2026.

03

Was darf der Gesetzgeber?

Recht lässt dem Gesetzgeber großen Spielraum.



Zwei Modelle

- Pflichtversicherung: unmittelbare Rechtspflicht des VN, Versicherungsschutz zu nehmen
- Angebotspflicht: Freiheit zum Abschluss – aber verpflichtender Mindestumfang
- Wortlaut des Koalitionsvertrags („angeboten wird“) ließ beides zu

Folgen der Wahl

- Pflicht verlangt Überwachung – vzbv: Grundsteuer; Bund-Länder-AG: Bürokratie außer Verhältnis
- Angebotspflicht: Verstoß = aufsichtsrechtlicher Missstand (§ 298 VAG)
- Bestandsumstellung bei Angebotspflicht einfacher
- Eckpunkte 2026: Angebotspflicht

Zulässig – bei richtiger Ausgestaltung

Verfassungsrecht

- Kompetenz des Bundes: Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG
- Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG, nicht Art. 14 GG (Kingreen, NVwZ 2022, 598, 601)
- BVerfGE 115, 25, 42; weiter Gestaltungsspielraum: BVerfGE 103, 242
- Verhältnismäßigkeit, insbes. Erforderlichkeit
- Erst-Recht-Schluss für die Angebotspflicht

Europarecht

- Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit: EuGH v. 11.6.2009, Rs. C-564/07
- Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses: EuGH v. 28.4.2009, Rs. C-518/06, Rn. 72
- Kein Monopol (Art. 3 RL 92/49/EWG); Pflichten der Mitgliedstaaten: Art. 179 Solvency II
- Umsetzung möglich (WD BT, EU 6 – 3000 – 029/24, S. 7; Kingreen, 2022, S. 17)

Prinzipien des Privatversicherungsrechts

Äquivalenzprinzip

- Pflicht für Eigenschäden nicht systemfremd (PKV seit 2009, § 152 VAG), aber ungewöhnlich
- Risikogerechte Prämie sollte gewahrt bleiben
- Grenzen: Consorcio de Compensación de Seguros (1954)

Gegenmodell Frankreich

- CatNat: indirekte Pflicht, Einheitszuschlag auf die Sachversicherungsprämie (seit 2025: 20 % steigend)
- Siedlungseffekte: kein Anreiz, Risikogebiete zu meiden (ifo 2023; Tesselaer et al. 2023)
- Kopplung an ein anderes Risiko (Feuer)
- Langjährig defizitärer staatlicher Rückversicherer (CCR)

Kontrahierungszwang

- Bisher nur PKV-Basistarif (§ 152 VAG)
- EuGH, C-518/06 (Kommission/Italien): in der dortigen Pflichtversicherung nicht gerechtfertigt
- Möglich mit Ablehnungsrecht analog § 5 Abs. 4 PfIVG
- Bei risikogerechter Prämie kaum relevant

Bestand einbeziehen – Opt-out absichern

Bestandsgeschäft

- Sollte einbezogen werden
- Keine Zustimmungsfiktion analog § 362 HGB; Grenzen des § 308 Nr. 5 BGB
- Gesetzliche Übergangsregel nötig; keine Geltung des § 241a BGB
- GDV: rund sechs Monate Umstellungsfrist

Opt-out

- Gefordert von Union, GDV, AfW
- Adverse Selektion: Opt-out vor allem in Risikolagen
- Verzicht auf Staatshilfe zivilrechtlich schwer umsetzbar (§ 95 VVG)
- Eckpunkte: nicht nur „Alles oder Nichts“, z. B. höhere Selbstbehalte (Bulletin 91-4, S. 4); > Referat Brand beim BdV, 14.4.2026

Lösungsvorschlag: Opt-out nur in eine Existenzsicherungsversicherung – Prämie 5–50 €, fixe Leistung von 100.000 € oder parametrische Deckung.

Quellen: Gross/Schwarze/Wagner, 2019; DAV; Brand, in: Düsseldorfer Vorträge zum Versicherungsrecht 2024, 2025, 1, 10 f.

Wer trägt die Hochrisiken?

Elementar Re (GDV)

- Prämiendeckel, Ausgleich über alle Versicherten
- Verletzt das Äquivalenzprinzip
- Verfassungsrechtlich in Grenzen zulässig (BVerfG v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08)
- Sinnvoll nur für den Bestand (Siedlungseffekte)

Staatliche Rückversicherung

- Weder Flood Re noch CCR – sondern Stop-Loss? (GDV: ab 30 Mrd. €)
- Überhaupt erforderlich? (Hesberg, ZfV 2/2026, 59 f.)
- Beihilfe (Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV), aber rechtfertigbar (Vorsicht! EuG v. 6.5.2019, T-135/17 – Scor/Kommission keine Entscheidung in der Sache)

Deckung & Selbstbehalt

- Mindestdeckung nach dem Vorbild des § 114 VVG
- § 88 VVG: Öffnung für parametrische Deckungen?
- Mindest- und Höchstselbstbehalt, ggf. fixe Stufen (vgl. § 152 Abs. 1 S. 3 VAG)

Kommt die Pflichtversicherung? Ja – aber anders

Nein

keine Versicherungspflicht für Eigentümer

- Eckpunkte: „Elemente der Freiwilligkeit“ bleiben (Bulletin 91-4, S. 4)
- Kontrolle wäre bürokratisch unverhältnismäßig (Bund-Länder-AG)
- Union, GDV und AfW setzen auf Freiwilligkeit

Ja

eine Pflicht für die Versicherer

- Angebotspflicht: jede neue Wohngebäudepolice mit Elementarschutz
- Bestand wird „umgestellt und ... erweitert“ (S. 3)
- Mindestumfang am Marktstandard; Verstoß = Missstand (§ 298 VAG)

Für alle?

nur annähernd

- Opt-out bleibt – „nicht nur ... ,Alles oder Nichts“, z. B. höhere Selbstbehalte (S. 4)
- Lücken in Hochrisikolagen
- Offen: Rückversicherung, Elementar Re, Prävention

Fazit: Elementarschutz wird zum Standard, nicht zur Pflicht des Einzelnen. Ob er „für alle“ gilt, entscheidet die Ausgestaltung des Opt-out – Vorschlag: Opt-out nur in eine Existenzsicherungsversicherung. Referentenentwurf erwartet im 1. Quartal 2027.