

Rechtliche Rahmenbedingungen für Pflichtversicherungen

A. Auftrag

Mit Schreiben vom 4. Februar 2003 bat der Vorsitzende der Fraktion der FDP im Landtag Rheinland-Pfalz um die vertrauliche Erstellung eines Gutachtens zum Thema „Rechtliche Rahmenbedingungen für Pflichtversicherungen“. Vor dem Hintergrund der parlamentarischen Diskussion um den Hochwasserschutz in Rheinland-Pfalz und einer hierzu im Ausschuss für Umwelt und Forsten durchgeführten Expertenanhörung (13. Sitzung am 28. Januar 2003) sollen die verfassungsrechtlichen Maßgaben für die Einführung einer Pflichtversicherung im Bereich Hochwasserschutz dargestellt und erläutert werden.

B. Stellungnahme

In der politischen Diskussion¹ steht eine gesetzlich begründete Versicherungspflicht für Grundstücks- bzw. Hausgrundstückseigentümer, die dazu dienen soll, Hochwasserschäden an Gebäuden auszugleichen.

I. Schutzbereich einschlägiger Grundrechte

1. Die durch staatliches Gesetz begründete Verpflichtung, einen privatrechtlichen Versicherungsvertrag abzuschließen, beeinträchtigt die individuelle Vertragsfreiheit, wie sie von Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes im Rahmen der so genannten allgemeinen Handlungsfreiheit grundrechtlich garantiert ist.² Durch Artikel 2 Abs. 1 GG ist die Freiheit des Abschlusses oder Nichtabschlusses privatrechtlicher Verträge und

¹ Ministerpräsident Beck hat in der Besprechung der Regierungschefs von Bund und Ländern am 22. August 2002 zu den Konsequenzen aus der Flutkatastrophe im Osten Deutschlands vorgeschlagen, erneut die Möglichkeit einer allgemeinen Versicherung gegen Elementarschäden zu prüfen, vgl. Drs. 14/1509.

² BVerfGE 8, 274 (328), 12, 341 (347), 89, 214 (231), 95, 267 (303).

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

damit die zivilrechtliche Privatautonomie geschützt.³ Danach können freie und gleiche Bürger grundsätzlich beanspruchen, ohne staatliche Einmischung, Bevormundung oder gar Zwang untereinander zu bestimmen, wie ihre gegenläufigen Interessen aus ihrer eigenen Sicht angemessen auszugleichen sind.⁴ Bei dem hoheitlich angeordneten Zwang, einen *privatnützigen* Versicherungsvertrag mit einem Versicherungsunternehmen abzuschließen, handelt es sich um einen Kontrahierungszwang zu Lasten des Grundrechtsträgers, der die grundrechtlich garantierte Abschlussfreiheit aufhebt und damit nicht unerhebliche Einschränkungen der Privatautonomie mit sich bringt.⁵

2. Ob eine an das Haus – bzw. Grundeigentum anknüpfende Pflichtversicherung zugleich den Schutzbereich des Artikel 14 Abs. 1 GG (Schutz des privaten Eigentums) tangiert, ist umstritten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und nach Ansicht der weit überwiegenden Literatur werden durch die Eigentumsgarantie nicht nur das Sacheigentum im Sinne des § 903 BGB, sondern letztlich alle erwerbbaaren vermögenswerten Rechtspositionen geschützt, die der Privatnützigkeit des Rechtsträgers zu dienen bestimmt sind.⁶ Dem Gesetzgeber kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, bei der Ausgestaltung der Rechtsinstituts dem Privatnützigkeitsgedanken hinreichend Rechnung zu tragen und zwischen den Eigentümerinteressen und den Belangen der Sozialpflichtigkeit einen verhältnismäßigen Ausgleich zu schaffen.⁷ Allerdings werden rechtsdogmatische Konstruktionen, welche den Schutz der Vertragsfreiheit der Privatautonomie durch eine extensive Heranziehung der Eigentumsfreiheit des Artikel 14 Abs. 1 GG gewährleisten wollen, kritisch betrachtet.⁸ Vor diesem Hintergrund orientiert sich die vorliegende gutachtliche Prüfung auf die Vereinbarkeit einer Pflichtversicherung mit der verfassungsrechtlich geschützten Vertragsfreiheit.

³ Zum Begriff vgl. Di Fabio in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Stand Juli 2001, Artikel 2 Abs. 1 Rz. 101.

⁴ BVerfGE 81, 242 (254).

⁵ Vgl. Höfling, Vertragsfreiheit, 1991, S. 42.

⁶ Ausführlich hierzu Depenheuer/Grzeszck, NJW 2000, 385 (387) m.w.N.

⁷ Hierzu ausführlich Papier, DVBl. 2000, 1398 ff. (1401).

⁸ Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Artikel 2 Abs. 1 Rz. 103 m.w.N.

II. Beschränkbarkeit der Vertragsfreiheit

Soweit der abwehrrechtliche Schutz der Vertragsfreiheit und der Privatautonomie aus Artikel 2 Abs. 1 GG abgeleitet wird, ist dieser nur im Rahmen seiner ausdrücklichen Schranken (Rechte anderer, verfassungsmäßige Ordnung und Sittengesetz) gewährleistet. Dieser Aspekt der ökonomischen Betätigungsfreiheit des Einzelnen lässt sich daher durch gesetzgeberische Gemeinwohlvorstellungen einschränken. Die im Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“ enthaltene Gemeinwohlorientierung eröffnet im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dem Staat auch Möglichkeiten für Beschränkungen der Vertragsfreiheit. Danach muss das die allgemeine Handlungsfreiheit einschränkende Gesetz ein Ziel verfolgen, das hinreichendes Gewicht besitzt, um die bewirkte Freiheitsbeeinträchtigung zu rechtfertigen. Ferner muss diese Freiheitseinbuße geeignet und erforderlich sein, um das gesetzlich angestrebte Ziel zu erreichen und darf dabei nicht zu übermäßigen Belastungen führen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Bei der Auflösung dieser Spannungslage von Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen einer sozialstaatlichen Ordnung bleibt dem Gesetzgeber ein relativ weiter Raum freier Gestaltung.

Dies hat das Bundesverfassungsgericht exemplarisch am Beispiel der privaten Pflegepflichtversicherung⁹ ausgeführt: Staatliche bzw. gesetzliche Vorgaben hinsichtlich einer Vertragsabschlusspflicht stellen hoheitliche Eingriffe in die grundrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit dar und sind grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig.¹⁰ Eine solche, in die Vertragsabschlussfreiheit eingreifende gesetzliche Vorschrift ist dann materiell mit Artikel 2 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sie innerhalb der Schranken des Artikel 2 Abs. 1 GG legitime Zwecke des Gemeinwohls verfolgt und verhältnismäßig ist. Hierzu untersucht das Bundesverfassungsgericht, ob der Gesetzgeber ein legitimes Konzept der (sozial-) politischen Gestaltung verfolgt, den hierfür notwendigen Mittelbedarf auf Grundlage einer Pflichtversicherung sicherzustellen.¹¹ Die Vo-

⁹ Es misst die Pflicht zum Abschluss einer privaten Pflegeversicherung an Artikel 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. April 2001 in NJW 2001, 1709 ff.) und führt aus: „Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ist nur in den Schranken des zweiten Halbsatzes des Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistet. Die Vertragsfreiheit wird danach insbesondere durch die verfassungsmäßige Ordnung beschränkt. Darunter sind alle Rechtsnormen zu verstehen, die sich formell und materiell mit dem Grundgesetz in Einklang befinden und insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.“, BVerfG in NJW 2001, 1709.

¹⁰ Hierzu grundsätzlich Canaris, JZ 1987, 993 (995 ff.).

¹¹ BVerfG in NJW 2001, 1711.

oraussetzungen einer verfassungsgemäßen Pflichtversicherung lassen sich danach wie folgt umreißen:

- Es muss eine Gefahr für die Allgemeinheit oder einen größeren Personenkreis bestehen, die das allgemeine Lebensrisiko erheblich übersteigt und der sich die gefährdeten Personen anders nicht entziehen können;
- bei einem erheblichen Teil der auftretenden Schadensfälle muss für den Versicherten die Gefahr bestehen, dass seine eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Schadensausgleich nicht ausreicht;
- eine freiwillige Schadensvorsorge scheidet mangels wirtschaftlicher oder tatsächlicher Möglichkeit der Gefährdeten aus;
- die (privatrechtliche) Pflichtversicherung muss praktisch durchführbar, d.h. von Angeboten der Versicherungswirtschaft gedeckt sein und
- die Pflichtversicherung muss für die Versicherten zumutbar sein, insbesondere die Prämienbelastung darf nicht unverhältnismäßig hoch sein.¹²

III. Problematik einer Pflichtversicherung gegen Hochwasserschäden

Die verfassungsrechtliche Bewertung einer Pflichtversicherung gegen Hochwasserschäden hängt sicher wesentlich von ihrer Ausgestaltung im einzelnen ab. Wenn auch viele verschiedene Versicherungsgestaltungen denkbar sind (Elementarschadensversicherung, Haftungsausschlüsse, Haftungshöchstgrenzen, Selbstbehalte, Ausnahmen von der Versicherungspflicht), so lässt sich doch eine Reihe von Gesichtspunkten benennen, die regelmäßig in eine verfassungsrechtliche Bewertung einfließen müssen:

1. Legitimes gesetzgeberisches Ziel

Angesichts des weiten Gestaltungsspielraumes, den das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Gemeinwohlkonzepte zubilligt dürfte auch die Bewahrung seiner Bürger vor den finanziellen Folgen von Elementarschäden durch Hochwasserereignisse ein legitimes gesetzgeberisches Ziel darstellen. Die dauerhafte Erhaltung des Gebäudebestandes ist sicherlich

¹² Vgl. dazu im Einzelnen BVerfG, Urteil vom 3. April 2001 in NJW 2001, 1709 ff.

ein wichtiges Gemeingut, das im Wege einer Pflichtversicherung zu erhalten im öffentlichen Interesse liegt.

Der im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 zur Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit erforderliche legitime Zweck der Auferlegung eines Kontrahierungszwanges mag bei den unmittelbaren Flussanliegern, die regelmäßig von Überschwemmungen betroffen sind, daher ersichtlich sein. Bei den übrigen Beitragszahlern außerhalb der Risikogebiete ist ein solcher legitimer Zweck demgegenüber fraglich. Als Zweck der Einbeziehung von sonstigen Haus- und Grundstückseigentümern in die Pflichtversicherung erscheint hier vielmehr die Erweiterung der Finanzierungsbasis für zukünftige Versicherungsleistungen an Betroffene, dies dürfte jedoch ersteren gegenüber keinen legitimen Zweck darstellen. Vielmehr würden unter dem Mantel einer Pflichtversicherung abgabenähnliche Solidarbeiträge erhoben.¹³

2. Versicherbare Gefahr

Fraglich ist auch, ob hierzu im Wege der *Pflichtversicherung* vorgegangen werden kann. Dies setzt nämlich voraus, dass die durch Hochwasserereignisse auftretenden Schäden überhaupt von einem Versicherungsunternehmen versicherbar sind. Per Definition sind Versicherungsunternehmen Unternehmen, welche Versicherungsgeschäfte betreiben, das heißt sich gegen Entgelt verpflichten, ein wirtschaftliches Risiko derart zu übernehmen, dass sie bei *Eintritt eines von vornherein ungewissen Schadensfalles* oder eines sonstigen Ereignisses im menschlichen Leben eine vermögenswerte Leistung erbringen; vorausgesetzt ist ferner, dass der Risikoübernahme eine Kalkulation zugrunde liegt, wonach die hier für erforderlichen Mittel im Wesentlichen durch die Gesamtheit der Entgelte aufgebracht werden.¹⁴

Bei regelmäßig auftretenden Schäden durch Überschwemmungen liegt es nahe, diese nicht als zufallsbedingte Gebäudeschäden anzusehen; vielmehr ist die Schadensanfälligkeit als Eigenart des Grundstücks aufzufassen, dessen Nachteile nicht im Wege des Versicherungsschutzes aufzufangen sind. Die diskutierte Elementarschadenspflichtversicherung scheidet daher dann aus, wenn es nicht um die vermögensmäßige Absicherung von Risiken durch Naturkatastrophen geht, sondern wenn voraussehbare und regelmäßige Schädigungen einzelne – in diesem Fall die Flussanlieger – treffen.

¹³ Zur Einordnung einer solchen Versicherungspflicht als Sonderabgabe vgl. unten III. 6

¹⁴ Creifelds, Rechtswörterbuch, 13. Auflage 1996, Begriff „Versicherungsunternehmen“.

Die Frage, ob man durch Hochwasser verursachte Elementarschäden überhaupt nach dem Prinzip des Versicherungsschutzes auffangen kann, wird auch von Vertretern des Versicherungsgewerbes kritisch betrachtet.¹⁵ Im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Umwelt und Forsten zur Hochwasserschutzproblematik verwies ein Vertreter des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. darauf, dass die versicherten Schäden zufallsbedingt sein müssten. Wenn ein Schaden in unmittelbar überschwemmungsgefährdeten Bereichen regelmäßig, d.h. alle zehn Jahre oder noch öfter eintritt, sei dies kein Zufall mehr, und könne deswegen auch nicht Gegenstand von Versicherungen sein.¹⁶ Die Versicherungsbranche lebe davon, Risiken zu übernehmen, aber wenn der Schadenseintritt in den Bereich des Regelmäßigen, des Vorhersehbaren und in seiner Größenordnung nicht mehr Beherrschbaren trete, so sei dies mit dem Versicherungsansatz nicht mehr lösbar.¹⁷ Andernfalls müssten die von Hochwasserschäden regelmäßig Betroffenen¹⁸ Versicherungsprämien in einer Höhe leisten, die das Interesse an einem solchen Versicherungsschutz entfallen ließen.¹⁹

Auch staatliche Gebäudeversicherungsmonopole, wie sie etwa in Baden-Württemberg durch Gesetz vom 7. März 1960 oder in den neuen Bundesländern eingerichtet bzw. fortgeführt wurden²⁰ sehen Haftungsausschlüsse für Schäden an Gebäuden infolge Hochwassers oder Überschwemmungen vor, wenn diese Gebäude als besonders gefährdet gelten, also in einem Überschwemmungsgebiet errichtet wurden oder in den letzten zehn Jahren mehrfach Schäden davontrugen^{21,22}

¹⁵ Vgl. etwa Menzinger, Überschwemmungen sind versicherbar!, Versicherungswirtschaft 2002, Heft 21.

¹⁶ Auf die Unversicherbarkeit nicht unvorhersehbarer Schäden verwiesen die Versicherer bereits 1994 gegenüber der Landesregierung, vgl. Drs. 12/4337, Seite 3.

¹⁷ Protokoll der 13. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 28.01.2003, S. 22.

¹⁸ Zutreffend verweist das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 1994, Vorlage 17 EK 12/4 auf die Gefahr einer „negativen Risikoauslese“.

¹⁹ Für die Versicherer verweist Pohlhausen, Gedanken zur Überschwemmungsversicherung in Deutschland, Zeitschrift für Versicherungswissenschaft 1999, 457 ff., 461 auf das Wort: Innerhalb der Kumulzonen gibt es keinen Risikoausgleich, außerhalb der Kumulzonen keine Prämie.

²⁰ Zum historischen Hintergrund dieser Monopolversicherungen vgl. Pohlhausen, Gedanken zur Überschwemmungsversicherung in Deutschland, Zeitschrift für Versicherungswissenschaft 1999, 457 ff.

²¹ Vgl. dazu Drs. 12/4337.

²² Weitere, für diese Prüfung nicht bedeutsame Einschränkungen erfuhren diese Versicherungen durch den vom EG-Recht vorgegebenen Wegfall der Versicherungsmonopole zum 1. Juli 1994 (Artikel 86 i.V.m. Artikel 81 EG-Vertrag; 3. EG-Richtlinie Schadensversicherung vom 18. Juni 1992), vgl. Drs. 12/4337.

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft wird hinsichtlich dieser Problematik die Vergrößerung des „Risikokollektivs“²³ bzw. die Ausweitung des Versicherungspaketes über den Bereich Überschwemmungen hinaus angeboten.²⁴ Auch die Vertreter der Versicherungswirtschaft weisen aber darauf hin, dass es eine Pflichtversicherung zwar den Risikoausgleich im Raum erbringen könne und insbesondere durch eine geographische Risikostreuung eine ausreichende finanzielle Grundlage schaffen würde, dass dies aber bei einer nicht gleichlaufenden Risikobetroffenheit – unabhängig von der zuvor beschriebenen Zufallsproblematik - zu Ungerechtigkeiten führen würde. Dies würde dafür sprechen, die benötigten Mittel über den Steuerzahler erbringen zu lassen.²⁵

Grundsätzlich bleiben mithin zwei Aspekte einer Hochwasserpflichtversicherung zu berücksichtigen: Zum einen können nicht zufallsbedingte weil regelmäßig eintretende Schäden nicht Gegenstand einer (Pflicht-)Versicherung sein. Das hiermit zusammenhängende Problem der rechnerisch notwendigen Höhe der Versicherungsprämien ließe sich zwar ‚versicherungstechnisch‘ durch eine Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen auf regelmäßig nicht von Hochwassern Betroffene mindern, ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Feststellung, dass solche regelmäßigen Schäden nicht versicherbar sind. Dies gilt ebenso für den Ansatz, durch die Ausweitung des Versicherungsumfanges (sog. Paketlösung)²⁶ eine Risikostreuung herbeizuführen. Auch hierbei müssten versicherungsfremde, weil vorhersehbare Risiken ausgeschlossen werden, könnten also nichts wesentliches zur Lösung der Problematik der Überschwemmungsschäden beitragen.²⁷

3. Geeignetheit und Erforderlichkeit der Pflichtversicherung

Für Grundstückseigentümer in Hochrisikogebieten besteht nach wie vor keine Möglichkeit, sich auf freiwilliger Basis privatrechtlich gegen Überschwemmungsschäden zu versichern. Hiergegen könnte die Einführung einer Versicherungspflicht samt kor-

²³ Protokoll der 13. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 28.01.2003, S. 22.

²⁴ Vertreter der Münchner Rückversicherungs-Gesellschaft AG in der 13. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 28.01.2003, S. 20.

²⁵ Protokoll der 13. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 28.01.2003, S. 20.

²⁶ Ministerium für Wirtschaft und Verkehr in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 1994, Vorlage 17 EK 12/4, Seite 6.

²⁷ So ausdrücklich für die Versicherungswirtschaft Menzinger, Überschwemmungen sind versicherbar!, Versicherungswirtschaft 2002, Heft 21.

respondierendem Kontrahierungszwang auf Seiten der Versicherer ein geeignetes und erforderliches Mittel sein. Umgekehrt ist für den größten Teil der Bevölkerung, die nicht regelmäßig Überschwemmungsoffer werden, diese (geringe bis nur theoretische) Gefährdung durchaus freiwillig versicherbar. Damit stellt sich aber die Frage nach der Gebotenheit einer Pflichtversicherung und danach, ob der Schutz eines kleinen Personenkreises in Überschwemmungsgebieten eine Pflichtversicherung für alle Bürger rechtfertigt.

4. Zumutbarkeit der Prämienhöhe

Beschränkt man dagegen den Kreis der Pflichtversicherten auf diejenigen, die regelmäßig Opfer von Überschwemmungen und Hochwassern werden, so wird diese Regelung unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit problematisch. Bei einer auf wenige beschränkten Pflichtversicherung ist mit einer so erheblichen Höhe der Versicherungsprämien²⁸ zu rechnen, dass häufig der Bereich des Zumutbaren überstiegen wird.

5. Gleichbehandlungsgebot

Andernfalls – also bei einer gesetzlichen Verbreiterung der Gruppe der Pflichtversicherten - stellt sich der Zuschnitt des Kreises der Versicherten unter dem Aspekt des Gleichheitsgebotes als problematisch dar: Der Gleichheitssatz verbietet, „wesentlich Gleiches willkürlich ungleich“ und „wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“²⁹. Auch unter diesem rechtlichen Gesichtspunkt wäre eine Pflichtversicherung, die den Kreis der Versicherten losgelöst von ihrer Nähe zur versicherten Gefährdung ziehen würde, problematisch.

Zur Frage der Pflegepflichtversicherung hat das Bundesverfassungsgericht zwar entschieden, dass der Gesetzgeber berechtigt war, grundsätzlich alle Bürger in die Versicherungspflicht einzubeziehen. Dabei sei es insbesondere unerheblich, dass das Pflegerisiko erst in den jeweils letzten Lebensjahren signifikant ansteige und Pflegebedürftigkeit vorwiegend bei Hochbetagten eintrete. Ausschlaggebend sei hierfür jedoch, dass das Risiko, pflegebedürftig zu werden, allgegenwärtig sei und sich bei jedem Menschen verwirklichen könne, etwa als Folge von Schädigungen bei der Ge-

²⁸ So auch das Ergebnis einer Untersuchung der rechtlichen Zulässigkeit einer Elementarschadensversicherung durch das Innen- und das Justizministerium im Jahre 1988, vgl. Drs. 12/4337.

burt oder durch Unfälle. Insofern verfüge der Gesetzgeber zudem über einen weiten Gestaltungsraum in Fragen der Daseinsvorsorge^{30,31} Verboten seien dem Gesetzgeber allerdings willkürliche Diskriminierungen und Privilegierungen. Bei der Frage der gruppenweisen Differenzierung hinsichtlich einer Unterwerfung unter die Versicherungspflicht sei grundsätzlich gemäß Artikel 3 Abs. 1 GG vorzugehen und zu differenzieren.³²

Würde die Pflichtversicherung demnach Personen oder Personengruppen einer Versicherungspflicht hinsichtlich solcher Risiken unterwerfen, deren Realisierung bei den Betroffenen praktisch auszuschließen ist, so würde sie offensichtlich ungleiche Tatbestände derselben belastenden Regelung unterwerfen. So wäre eine Pflichtversicherung gegen Hochwasserschäden, die am Grundstückeigentum ohne Differenzierung nach der Hochwassergefährdung des jeweiligen Grundstückes anknüpfte, dem Einwand ausgesetzt, wesentlich Ungleiches hinsichtlich der Versicherungspflicht ohne rechtfertigenden Grund gleich zu behandeln,³³ also gleichheitswidrig zu sein.

6. Pflichtversicherung als verdeckte Sonderabgabe

Wegen der reinen Finanzierungsfunktion, welche die Einführung einer erweiterten Versicherungspflicht für einen Großteil der Betroffenen hätte, drängt sich zudem die Frage auf, ob für diese Drittbetroffenen die Versicherungspflicht nicht Abgabefunktion erfüllt. Für diesen Fall wäre die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erhebung von Sonderabgaben einschlägig, was sowohl hinsichtlich der Homogenität der Abgabenschuldner, als auch bezüglich der eigen- bzw. fremdnützigen Verwendung des Abgabenaufkommens von Bedeutung ist: Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt nämlich auch, dass der Staat seinen Finanzbedarf unter Wahrung des Grundsatzes der Lastengleichheit deckt.³⁴ Finanziert der Staat bestimmte öffentliche Ausgaben nicht aus Steuergeldern, sondern bürdet die Finanzierung einer bestimm-

²⁹ BVerfGE 49, 148 (165).

³⁰ BVerfG in NJW 2001, 1712.

³¹ Auch für den Bereich der berufsständischen Pflichtversicherung hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass der Gesetzgeber berechtigt ist, den Mitgliederkreis grundsätzlich so abzugrenzen, wie es für die Begründung einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft erforderlich ist, BVerfGE 44, 70 ff. Unter dem Gesichtspunkt von Artikel 3 Abs. 1 GG hat das Verfassungsgericht zudem festgehalten, dass bei der Ausgestaltung von begünstigenden Regelungen dieser Art dem Gesetzgeber ein besonders weiter Spielraum zuzubilligen ist, BVerfGE 44, 70 (91), unter Hinweis auf BVerfGE 17, 210 (216); 29, 337 (339).

³² BVerfG in NJW 2001, 1712.

³³ BVerfGE 49, 148 (165).

ten Gruppe als Sonderabgabe zusätzlich zu ihrer Steuerlast auf – und sei es im Wege der Versicherungspflicht -, so behandelt er diese Gruppe ungleich, was der zusätzlichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.³⁵ Diese Rechtfertigung kann nicht allein im versicherungstechnischen Finanzierungsbedarf einer Hochwasserversicherung gesehen werden, da eine auf besondere Gruppen beschränkte Abgabe nicht der „Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens“³⁶ dienen darf. Als rechtfertigender Zweck einer solchen Sonderabgabe kommt nur ein besonderer Finanzbedarf in Betracht, zu dem die belastete Gruppe eine besondere Beziehung hat. Das Bundesverfassungsgericht prüft dabei, ob

- der Verwendungszweck der Abgabe eine von den allgemeinen Aufgaben der Gemeinschaft abgrenzbare Aufgabe ist,
- die herangezogene Gruppe eine homogene, durch besondere gemeinsame Interessen verbundene Gruppe darstellt,
- diese Gruppe hinsichtlich des Verwendungszweckes eine besondere Verantwortung trägt und
- diese Gruppe von der Mittelverwendung auch besonders profitiert (sog. Gruppennützigkeit³⁷ der Sonderabgabe).³⁸

Sowohl hinsichtlich der Gruppenhomogenität, als auch der Gruppennützigkeit der Sonderabgabe würden gegen die in Form einer Pflichtversicherung auferlegte Abgabepflicht, die Grundstückseigentümer unabhängig von ihrer Hochwasserexposition trifft, Bedenken bestehen.

Hieran ändert sich auch nichts durch die Erweiterung der in den Versicherungsschutz einbezogenen Schadensursachen (Elementarschadenpflichtversicherung). Damit ließe sich zwar die verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsproblematik dadurch etwas abmildern, als wohl jeder Eigentümer eines Hausgrundstücks ‚irgendwelchen‘ Elementargefahren ausgesetzt und damit denkbarer Begünstigter von Versicherungsleistungen ist. Abgesehen davon, dass der Gleichheitssatz eine Differenzierung zwischen solchen Versicherten nahe legt, die regelmäßig Geschädigte von Elementarereignissen sind und solchen, welche nur ausnahmsweise und zufallsartig von

³⁴ Dazu ausführlich Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Grundrechte, 7. Auflage 1991, Rz. 548 ff., 576.

³⁵ Vgl. BVerfGE 55, 274 (303).

³⁶ BVerfGE 55, 274 (309).

³⁷ Offener insoweit allerdings BVerfGE 57, 139 (167 ff.) zur Schwerbehindertenabgabe.

diesen betroffen werden, ändert diese Erweiterung des Versicherungsschutzes zudem nichts an dem Umstand, dass der regelmäßige und damit vorhersehbare Eintritt von Schäden dem Versicherungsprinzip widerspricht (dazu oben III. 2). Folglich begegnet es Bedenken, diese wesentlich unterschiedlichen Gruppen Geschädigter ein und derselben Versicherungspflicht zu unterwerfen.

C. Ergebnis

Die Einführung einer Elementarschadenspflichtversicherung im Bereich Hochwasserschutz und Überschwemmungsschutz ist problematisch, soweit regelmäßig und damit nicht zufällig eintretende Schäden versichert werden sollen. Dies stellt einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Ferner begegnet die Einbeziehung nicht oder nicht unmittelbar Risikobetroffener in den Kreis der Versicherungspflichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t

³⁸ BVerfGE 55, 274 (309 ff.)