

Anlagenkonvolut

**zum Wortprotokoll der
92. Sitzung des Rechtsausschusses
am 11. März 2024**

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Oliver Brand, LL.M. (Cambridge)	Seite 3
Anja Käfer-Rohrbach	Seite 13
Ernst Rauch	Seite 24
Stephen Rehmke	Seite 26
Prof. Dr. Reimund Schwarze	Seite 30
Jakob Thevis	Seite 33
Dr. Kai Warnecke	Seite 37
Dr. Melanie Weber-Moritz	Seite 41

Prof. Dr. Oliver Brand, LL.M.

Telefon +49 0621 181-1365

E-Mail: versicherungsrecht@uni-mannheim.de

Schloss Ehrenhof-West, EW 185

68131 Mannheim

Sekretariat:

Karin Jörg

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

Telefon: +49 0621 181-1363

www.jura.uni-mannheim.de

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

I. Handlungsbedarf

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

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

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

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

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

II. Kombiniertes Ansatz

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

² P. Koch, VW 2002, 1669.

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

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

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

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

III. Pflichtversicherung als Lösung?

1. Überblick

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

⁴ BR-Drucks. 102/23.

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

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

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

2. Zulässigkeit einer Pflichtversicherung

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

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

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

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

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

¹⁰ *Kingreen*, NwZ 2022, 598 (600).

¹¹ *Notthoff*, r+s 2024, 104 (109).

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

2. Ausgestaltungsgrenzen

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Kostenrisiko

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

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

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

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

¹⁷ BR-Drucks. 103/23 unter Nr.10.

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

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

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

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

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

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

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

²¹ BR-Drucks. 103/23 unter Nr. 8.

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

IV. Opt-Out-Vorschlag der CDU/CSU

1. Vorteile der Lösung

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

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

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

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

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

2. Technische und inhaltliche Schwierigkeiten

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

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

3. Evaluation

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

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

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

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

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

4. Vorbereitung durch eine Expertenkommission

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

Mannheim, 7.3.2024

Prof. Dr. Oliver Brand

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „**Elementar-
schadenversicherung fit für die Zukunft machen**“,
Bundestags-Drucksache 20/8732 vom 10. Oktober
2023



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55
www.gdv.de

Ansprechpartner

Oliver Hauner, Abteilung Sachversicherung

E-Mail

sachversicherung@gdv.de

Zusammenfassung

Die deutsche Versicherungswirtschaft

- begrüßt den Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ vom 10. Oktober 2023 als konstruktiven Beitrag zur Diskussion um die Elementarschaden(pflicht)versicherung;
- erkennt in diesem Antrag einen ernsthaften Versuch, die Komplexität des Themas zu erfassen und eine ganzheitliche Lösung anzustreben, die aus mehr als nur „Versicherungsschutz“ besteht;
- warnt die Mitglieder des Deutschen Bundestages eindringlich vor dem mittel- bis langfristigen Folgen einer singulären Pflichtversicherungslösung, wie sie die Bundesländer fordern: explodierende und letztlich unbezahlbare Prämien für die Verbraucher sowie Versicherer, die sich infolge des Klimawandels Stück für Stück aus dem Markt der Naturgefahrenversicherung zurückzeichnen oder ihn gänzlich aufgeben werden;
- mahnt noch einmal eindringlich die Notwendigkeit an, die Themen Prävention und Klimafolgenanpassung in einer Baurechtsnovelle und der Musterbauordnung aufzugreifen, damit „Allerweltsschäden“ – wie infolge Starkregen vollgelaufene Keller – in Anzahl und Ausmaß deutlich reduziert werden;
- spricht sich unmissverständlich für ein Bauverbot in gefährdeten Gebieten, insbesondere vorläufig gesicherten und amtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten gemäß § 76 Wasserhaushaltsgesetz aus.
- erinnert die Mitglieder des Deutschen Bundestages daran, dass die europäische¹ und internationale² Versicherungsaufsicht in Ihren aktuellen Papieren zur öffentlich-privaten Zusammenarbeit (z. B. in Form einer Stop-Loss-Regelung) auffordert, um die Schutzlücke („Protection Gap“) bei Naturgefahren zu schließen;
- fordert alle Beteiligten dazu auf, gemeinsam am Verhandlungstisch ein Gesamtkonzept zu entwickeln, damit Naturgefahrenversicherungsschutz auch in Zukunft verfügbar und bezahlbar bleibt.

¹ EIOPA Staff Paper on Policy options to reduce the climate insurance protection gap, https://www.eiopa.europa.eu/publications/staff-paper-policy-options-reduce-climate-insurance-protection-gap_en

² 2 IAIS The role of insurance supervisors in addressing natural catastrophe protection gaps, <https://www.iaisweb.org/uploads/2023/04/IAIS-statement-on-natural-catastrophe-protection-gap-2023.pdf>

1. Einleitung

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, Drucksache 20/8732 vom 10. Oktober 2023 ist in der laufenden Debatte der erste ernsthafte Beitrag aus dem parlamentarischen Raum, die Komplexität des Themas zu erfassen und eine ganzheitliche Lösung anzustreben, die aus mehr als nur „Pflichtversicherungsschutz“ besteht.

Besonders positiv ist zu bewerten, dass der Antrag erstmals die unmittelbaren Zusammenhänge zwischen Prävention und Klimafolgenanpassung einerseits und langfristig bezahlbarem und verfügbarem Versicherungsschutz andererseits herstellt und dies mit einem staatlichen Interventionspunkt für Größtschäden („Rückversicherung“ im weiteren Sinne) verknüpft. Zudem verweist er richtigerweise auf die Privatautonomie als Grundpfeiler des deutschen Zivilrechts und schließt sich dem Opt-Out-Vorschlag der deutschen Versicherungswirtschaft grundsätzlich an.

Vor diesem Hintergrund gilt:

- Versicherung ist kein Substitut für Prävention. Eine (Pflicht)Versicherung verhindert keinen einzigen Schaden.
- Jedwede Versicherungslösung kann dauerhaft nur funktionieren, wenn die Schäden durch Präventionsmaßnahmen begrenzt werden. Andernfalls werden mit dem Fortschreiten des Klimawandels schon in wenigen Jahren die Versicherungsprämien für Teile der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar sein³.

Würde als singuläre Maßnahme eine Pflichtversicherung umgesetzt, werden die Kosten des Klimawandels ungebremst in die Versicherungsprämien der Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen transferiert. Versicherungsschutz würde immer teurer werden – die Prämien für die Wohngebäudeversicherung könnten sich binnen 10 Jahren verdoppeln.

Niemandem – weder Bund noch Ländern – kann daran gelegen sein, das haushaltsbezogene Problem im Katastrophenfall durch eine Spirale aus ungebremst steigenden Schäden und daraus folgenden Prämienerrhöhungen im Gebäudebereich zu ersetzen.

³ Zu diesem Schluss kam bereits die britische Versicherungsaufsicht im Jahr 2022 nach Durchführung eines sogenannten „Klimastresstests“: <https://greencentralbanking.com/2022/06/13/climate-risks-uk-households-uninsurable-boe/>

Aus diesem Grund haben wir in unseren Positionspapieren⁴ vom 27. Oktober 2021 drei Elemente benannt, die für einen nachhaltigen Risikotransfer der Naturgefahrenschäden in Deutschland notwendig sind: Prävention und Klimafolgenanpassung, Versicherungsschutz und Vorsorge für den katastrophalen Kumulschadenfall (“stop-loss“). Die Kombination aller drei Elemente ist dabei *conditio sine qua non* für das Funktionieren der Versicherungskomponente.

Teil unseres Gesamtpakets sind daher u.a. verbindliche Schutzmaßnahmen wie Bauverbote in gefährdeten Gebieten, eine Pflicht zu überschwemmungsresilienten Baustoffen und eine Klima-Gefährdungsbeurteilung bei Baugenehmigungen sowie ein Naturgefahrenportal nebst Naturgefahrenausweis, um die Gefährdung und Schadenanfälligkeit von Gebäuden transparent zu machen. Nur so bleibt Versicherungsschutz auch morgen noch bezahlbar.

Allerdings planen, bauen und sanieren wir in Deutschland unseren Gebäudebestand auf Basis von Normen, denen der Schutz vor Klimafolgen weitgehend fremd ist. Der Wiederaufbau im Ahrtal ist ein Musterbeispiel hierfür. Gerade wenn es um die konkrete Gefährdung von Ortslagen und Siedlungsbereichen durch Naturgefahren geht, ist Transparenz vielerorts ein Fremdwort. Stattdessen wird über Grundstücksentwertung, begrenzte Flächenentwicklung und Kosten geklagt. So legen wir den Grundstein für künftige Extremwetterkatastrophen.

An dieser Stelle sind die vor allem Bundesländer am Zug. Sie halten über die Landesbauordnungen und die nachgelagerten Vorschriften den größten Hebel für naturgefahrenangepasstes Bauen in der Hand. Gleichwohl sehen wir hier keine Fortschritte. Stattdessen sollen per Elementarschadenpflichtversicherung die Kosten des Klimawandels aus den Landeshaushalten in die Versicherungsprämien der Bürgerinnen und Bürger transferiert werden.

Dabei ignorieren die Länder offenbar, dass die Menschen unseres Landes zuvorderst sicher wohnen und leben wollen. Was nützte eine finanzielle Entschädigung per Pflichtversicherung, wenn zum wiederholten Mal das Haus oder die Wohnung „abgesoffen“ ist und persönliche Gegenstände unwiederbringlich verloren gegangen sind? Wenn Leib und Leben bedroht waren und immer stärker durch den Klimawandel bedroht sind? Nichts. Schutz von Leib, Leben und Eigentum der Bevölkerung ist Kernaufgabe eines jeden Staates!

Richtigerweise spricht der Antrag daher an, dass Deutschland praktisch als einziges Industrieland über kein klar kodifiziertes Staatshaftungsrecht verfügt, mithin dem indirekten Missbrauch von Ausnahmeverordnungen in der Verwaltungspraxis

⁴ Siehe hierzu auch im Detail unsere Positionspapiere unter <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/diskussion-um-pflichtversicherung-gdv-wirbt-fuer-praevention-und-klima-folgenanpassung-116990>

Tür und Tor geöffnet sind. Anders ist nicht zu erklären, dass bundesweit pro Jahr mehr als tausend Gebäude wider besseres Wissen neu in amtlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsflächen genehmigt und errichtet werden⁵. Hierdurch entstehen „Katastrophen in Wartestellung“, die die deutsche Versicherungswirtschaft perspektiv nicht bereit ist, mit Versicherungsschutz zu honorieren.

Auch sehen wir, dass in der aktuellen politischen Debatte um die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum pauschal davon ausgegangen wird, dass sicheres und klimafolgenangepasstes Bauen die Baukosten verteuert. Weder können die deutschen Versicherer dies nachvollziehen, noch ist diese politische Aussage evidenzbasiert. Vielmehr gilt:

- Ein Haus, das auf einem sicheren Grundstück und nicht in einer „preiswerten Hochwasserfläche“ errichtet wird, benötigt gerade keinen „Zusatzschutz“ gegen Naturgefahren.
- Wer billig baut, baut zweimal. Wer von Beginn an richtig baut, baut preiswert und sozial verträglich.
- Entscheidend für die initialen Baukosten und die Folgekosten sind vorausschauende Flächenplanung, kluge Wahl passender Baustoffe und die Berücksichtigung von Wetterextremen. Beispielsweise kann man einen barrierefreien Zugang so bauen, dass Wasser und Rollstuhlfahrer gleichermaßen leicht ins Haus kommen – oder man plant von Beginn richtig. Dann bleibt das Wasser draußen.

Anders ausgedrückt: Wir brauchen keine Plethora neuer Bauvorschriften, die „on top“ bestehender Regelungen kommen, sondern moderne klimafolgengerechte Bauvorschriften. Wer dies weiter ignoriert, lässt die Bevölkerung sehenden Auges in den Schaden laufen.

Die deutschen Versicherer verfolgen diese Entwicklung mit großer Sorge. Eine unüberlegte Pflichtversicherungslösung wird die Probleme für die Bevölkerung zementieren, nicht lösen.

⁵ Siehe <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/neue-gdv-berechnun-gen-zu-viele-neubauten-in-ueberschwemmungsgebieten--129294>

2. Weitere Hinweise zu einzelnen Komponenten des Antrages

2.1 Notwendigkeit von Prävention und Klimafolgenanpassung

Auch wenn die Notwendigkeit von Prävention und Klimafolgenanpassung im Antrag der Fraktion der CDU/CSU betont wird, sehen wir gleichwohl die Notwendigkeit, dies auch in den konkreten bezifferten Anträgen zu verankern. Wir halten dies aus folgenden Erwägungen heraus für notwendig:

Die Bundesländer sind – als Befürworter einer Pflichtlösung – bis heute eine Antwort auf die Frage schuldig geblieben, wie ein Pflichtversicherungssystem mittel- und langfristig funktionsfähig und für die BürgerInnen bezahlbar bleiben soll.

Falls die Bundesländer ferner annehmen sollten, dass die Prämien in der Wohngebäudeversicherung nur geringfügigen Änderungen unterliegen werden, so geht dies vollständig an der Realität vorbei. Vielmehr haben die nachfolgende 5 Punkte entscheidenden Einfluss auf die mittel- und langfristige Prämienentwicklung:



- Die **Werteakkumulation** in den Gebäuden nimmt beständig zu. Beispielsweise dürfte sich der Wert der Heizungsanlage in den nächsten Jahren aufgrund der Austauschpflicht um den Faktor 3 bis 4 erhöhen. Wenn vorher eine Ölheizung für 10 TEUR verbaut war und nun eine Wärmepumpe für 40 TEUR den Dienst verrichtet, wird dies Beitragsanpassungen nach sich ziehen.
- Die **Inflation** liegt weiter über dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank mit 2 Prozent. Eine vollständige Normalisierung der Inflation ist nicht in Sicht.
- Schon jetzt führt die weltweit steigende Schadenlast zu erheblich höheren **Eigenkapital- und Rückversicherungskosten**. Immer mehr Gefahren sollen versichert werden („Protection Gap“-Diskussion der EU), doch die Kapazitäten für die Naturgefahrenversicherung sind global begrenzt. Dies wird sich auch in den Prämien der Versicherten niederschlagen. Vor allem dann, wenn bei einer Pflicht auf einen Schlag für rund 8,5 Millionen Wohngebäudeverträge Elementar-Rückversicherungsschutz global eingekauft werden muss.

- Die gegenwärtigen Klimaschutzmaßnahmen reichen gerade aus, um die globale Mitteltemperatur unter +3°C zu halten. Vom Pariser Klimaschutzabkommen und dem Ziel, die Erwärmung auf +1,5 °C zu begrenzen sind wir weit entfernt. Vielmehr werden wir die +1,5°C schon in den 2020er Jahren erreichen und überschreiten. Die mit dem **Klimawandel** verbundene Entwicklung der **Extremwetterereignisse** wird sich unmittelbar in den Elementarversicherungsprämien der Versicherten widerspiegeln. Große Naturkatastrophen werden zu immer höheren und letztlich für die Mehrheit der Bevölkerung unbezahlbaren Prämien führen, wenn es keine Stop-Loss-Regelung als öffentlich-private Zusammenarbeit gibt.
- Auch die Versicherungsaufsicht zeigt sich über diese Entwicklung besorgt. Schon jetzt sollen Klimaszenarien im Own Risk and **Solvency** Assessment („ORSA-Prozess“) gemäß §27 Versicherungsaufsichtsgesetz berücksichtigt und bewertet werden. **Klimastresstests** werden bereits durchgeführt – mit dramatischen Ergebnissen⁶. Eine **vorausschauende Naturgefahrenkalkulation**, die die Schadenentwicklungen antizipiert muss, ist nur eine Frage der Zeit.

Alle genannten Punkte sind gerade keine Frage der „verfassungsrechtlichen Zulässigkeit“, sondern von Klimawandel, Prävention und Klimafolgenanpassung sowie des europäischen Versicherungs-Aufsichtsrechts und dessen Anforderungen an die Finanzmarktstabilität.

D.h. es ist essentiell, dass vor dem Hintergrund des Klimawandels präventive Maßnahmen getroffen werden, damit Prämien sozioökonomisch bezahlbar und Naturgefahren versicherbar bleiben.

Allerdings planen, bauen und sanieren wir in Deutschland unseren Gebäudebestand auf Basis von Normen, denen der Schutz vor Klimafolgen weitgehend fremd ist. Der Wiederaufbau im Ahrtal ist ein Musterbeispiel hierfür.

Gerade wenn es um die konkrete Gefährdung von Ortslagen und Siedlungsbereichen durch Naturgefahren geht, ist Transparenz vielerorts ein Fremdwort. Stattdessen wird über Grundstücksentwertung, begrenzte Flächenentwicklung und Kosten geklagt. Beispielsweise können wir aus unseren Daten sehen, dass jedes Jahr 1-2 Tausend neue Gebäude in amtlich festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsflächen gemäß § 76 Wasserhaushaltsgesetz gebaut werden.

⁶<https://greencentralbanking.com/2022/06/13/climate-risks-uk-households-uninsurable-boe/>

Das kann so nicht weitergehen. So legen wir den Grundstein für künftige Extremwetterkatastrophen. Die deutschen Versicherer verfolgen diese Entwicklung mit großer Sorge.

Daher möchten wir den Mitgliedern des Deutschen Bundestages unmissverständlich darlegen, welche Konsequenzen das alleinige Festhalten an einer „Versicherungslösung“ haben wird, wie es die Bundesländer fordern:

- Mit dem Fortschreiten des Klimawandels werden schon in wenigen Jahren die Versicherungsprämien für Teile der Bevölkerung die Grenze der Bezahlbarkeit erreicht haben. Wir gehen davon aus, dass sich die Prämien für die Wohngebäudeversicherung binnen 10 Jahren verdoppeln könnten.
- Erstversicherer werden in Zukunft ernsthaft abwägen, ob sie Naturgefahren noch versichern können. Erst werden einige wenige Versicherer mit kleinen Naturgefahren-Portfolios das Geschäft aufgeben, dann entsteht durch die Kumulierung der Risiken auf immer weniger Versicherer ein selbstverstärkender Dominoeffekt.
- Am Ende wird Naturgefahren-Versicherungsschutz nur noch sehr begrenzt und zu hohen Prämien und / oder Selbstbehalten verfügbar sein. Schäden bleiben großflächig unversichert und müssen über die Daseinsvorsorge mitigiert werden.

Dies ist kein Phantasieszenario. In anderen Teilen des Globus ist dies bereits Realität. Privatwirtschaftliche Sturmversicherung wird in Florida praktisch nicht mehr angeboten, Wohngebäude in Kalifornien sind gegen Feuergefahren nicht mehr versicherbar, in Australien steht die Wohngebäudeversicherung „auf der Kippe“⁷. Das sind Warnzeichen, die auch die deutsche Politik ernst nehmen sollte.

Denn Versicherung ist kein Substitut für Prävention. Eine alleinige Versicherungslösung verhindert keinen einzigen Schaden. Im Baurecht müssen daher Prävention und Klimafolgenanpassung hier und jetzt verankert werden.

Vor diesem Hintergrund möchten wir anmerken, dass der früher bei der Gefahr „Feuer“ existierende baurechtliche Regelkreis zwischen Gesetzgeber und Versicherungswirtschaft in vielen Staaten nicht mehr erkennbar ist. Deutschland gehört zu diesem Kreis.

⁷<https://insuranceasia.com/insurance/in-focus/nat-cat-makes-home-insurance-unaffordable-in-australia>

So hat der Normgeber noch vor wenigen Jahrzehnten rasch und konsequent reagiert, wenn die Versicherungswirtschaft festgestellt hat, dass Gefahren „aus dem Ruder laufen“. Sprinkleranlage, Fluchttreppen und moderne elektrische Installationen nebst Sicherungsautomaten sind hierfür sichtbare Zeichen, um bei einem Feuer Menschenleben zu retten und Sachwerte zu schützen. Doch schon beim Thema Einbruchschutz war und ist der Weg steinig, obwohl die psychischen Belastungen für die Betroffenen enorm sind.

Heute wird Versicherern gerne unterstellt, einzig und allein das betriebswirtschaftliche Ergebnis optimieren zu wollen, wenn auf steigende Schäden hingewiesen wird. Warnungen der Versicherer werden sogar als „lobbyistische Nebelkerze“ abgetan. Dies geht vollkommen an der Sache vorbei. Zudem verstellt eine solche Argumentation regelmäßig den Blick für negative Entwicklungen, auf die der Staat reagieren muss, bevor diese zum volkswirtschaftlichen Problem werden. Dies gilt umso mehr, als nicht nur die Versicherer global vor negativen Entwicklungen bei den Naturgefahren warnen und Maßnahmen einfordern.

Insgesamt bleibt die Lage im Bereich „Prävention und Klimafolgenanpassung“ unbefriedigend.

2.2 Staatliche Intervention im Größtschadenfall

Wie bereits ausgeführt, begrüßen wir es, dass der Antrag der Fraktion der CDU/CSU für den Größtschadenfall einen staatlichen Interventionspunkt („Rückversicherung“ im weiteren Sinne) ins Auge fasst. Hierzu sei von Seiten der deutschen Versicherungswirtschaft klarstellend ausgeführt:

Privatwirtschaftliche Rückversicherungskapazitäten für den Bereich der Naturgefahrenversicherung waren und sind in Deutschland verfügbar. Wir sehen auch nicht, dass sich die grundsätzlichen Verfügbarkeiten mittelfristig ändern werden. Gleichwohl gilt:

- Niemand kann sicher voraussagen, wie sich die Schäden durch Naturgefahren über die nächsten Jahrzehnte in Intensität, Frequenz und räumlicher Verteilung entwickeln werden. Selbst die Erreichung des 2°C Ziels ist höchst ungewiss.
- Einflüsse des Klimawandels und das Auftreten möglicher unumkehrbarer Klimafolgen (Kippelemente, wie z. B. Stillstand des Golfstroms) sind nicht vollständig erforscht bzw. quantifizierbar.
- Schwierige Risikolagen werden auf viele Jahre hinaus nicht wesentlich in ihrem Schadenrisiko gesenkt werden können – und dies bei steigender Versicherungsdichte.

Diese Faktoren zusammen stellen eine erhebliche Unbekannte dar. Bei einem Größtschaden weit jenseits des Ereignisses des Jahres 2021 („Bernd“) würden diese unter der derzeitigen Marktstruktur ungehindert auf die privaten Hauseigentümer durchschlagen.

Vor diesem Hintergrund sprechen sich die Versicherer im Sinne des Gesamtkonzeptes für ein Instrument aus, mit dem der Staat bei einem katastrophalen Kumulschadenfall unterstützend tätig wird und die Auswirkungen auf dem Markt begrenzt (sogenannte „stop-loss-Regelung“). Die Eintrittsschwelle eines solchen Instrumentes wäre hoch – jenseits des heute bekannten 200-Jahres-Schadens. Wir sprechen hier von Ausnahme-Katastrophen mit einem versicherten Schadenvolumen deutlich über 30 Milliarden Euro.

Wie dieses Interventionsmodell konkret gestaltet werden kann, muss vor dem Hintergrund der europäischen Versicherungsregulatorik und der Vorschriften zur Rechnungslegung intensiv betrachtet werden. Ob es hierzu eines Markteingriffs durch einen echten staatlich getragenen Rückversicherer im Sinn der französischen Caisse centrale de réassurance (CCR) bedarf ist fraglich. Wahrscheinlich dürfte eine deutlich niedrigschwelligeres Instrument ausreichend sein.

Insofern interpretieren wir Ziffer 2 des Antrages der Fraktion der CDU/CSU nicht als Aufruf zum Markteintritt durch den Staat einschließlich Gründung einer deutschen „CCR“, sondern als Appell, eine staatliche Rückdeckung für den o.g. Größtschadenfall einzurichten.

2.3 Einmalige Opt-Out-Regelung für Bestandsverträge

Richtigerweise verweist der Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf die Privatautonomie als Grundpfeiler des deutschen Zivilrechts. Er schließt sich dabei dem Opt-Out-Vorschlag der deutschen Versicherungswirtschaft grundsätzlich an.

Vor diesem Hintergrund dürfen wir zunächst noch einmal betonen, dass der Opt-Out-Vorschlag der deutschen Versicherungswirtschaft **ein** Teil eines **dreiteiligen** Gesamtkonzeptes ist. Darüber hinaus sieht unser Vorschlag keine dauerhafte gesetzliche Ermächtigung zu einer „Zustimmungsfiktion“ vor, sondern es geht um einen einmaligen, gut geplanten und kommunikativ von Bund und Ländern begleitet Umstellungsvorgang (**einmalige gesetzliche Ausnahme**).

Die gesetzliche Verankerung ist notwendig, da mit der vorgeschlagenen Lösung der eherne Grundsatz, dass Schweigen keine Willenserklärung darstellt, für diesen konkreten Fall umgekehrt würde. In der Abwägung zwischen den betroffenen Rechtsgütern erscheint diese Ausnahme im Vergleich anderen diskutierten Option (u.a. Pflichtversicherung) als milderer Mittel. Eine dauerhafte Verankerung aber

wäre weder erforderlich noch verhältnismäßig i.e.S. Sie würde im Gegenteil Vertrauen in die Versicherungswirtschaft untergraben, weil die Versicherungsnehmer/-innen sich in ihrer Privatautonomie beschnitten fühlten. Dies kann gerade nicht im Sinne einer Verbesserung des Versicherungsschutzes sein.

Berlin, den 4. März 2024

München, 4. März, 2024

Deutscher Bundestag
20. Wahlperiode

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags
Berlin, 11.3.2024

Bezug:
Antrag der Fraktion der CDU/CSU: „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“

Stellungnahme Munich Re, vertreten durch
Ernst Rauch
Chief Climate and Geo Scientist
Head Climate Change Solutions
erauch@munichre.com

1. Naturkatastrophenversicherung in Deutschland: Hohe Absicherungsquote gegen Sturm und Hagel – erhebliche Versicherungslücke gegen Überschwemmung und weitere Elementargefahren

Sturm und Hagel:

In Deutschland sind derzeit über 15 Mio private Wohngebäude gegen Schäden aus Sturm- und/oder Hagelereignissen im Rahmen der „Verbundenen Wohngebäudeversicherung“ (VGV) versichert (Stand 2021/2022). Dies entspricht einer Absicherungsquote von annähernd 90%.

Überschwemmung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen („Erweiterte Elementargefahren“):

Für Schäden aus diesen Gefahren haben nur rund 9 Mio. private Wohngebäude Versicherungsschutz, im bundesweiten Durchschnitt 54% des entsprechenden Gebäudebestands. Die Höhe der Bandbreite der Absicherungsquote reicht je nach Bundesland von 31% bis 94%. Der Spitzenwert von 94% liegt in Baden-Württemberg, dort bestand bis 1994 Versicherungspflicht gegen Elementargefahren.

2. Risikoadäquate Versicherungsprämien: Voraussetzung für die dauerhafte Absicherung von Elementarschäden in Deutschland

Im Zuge der Deregulierung des Europäischen Versicherungsmarktes – Auflösung von Monopol- und Pflichtversicherungssituationen – entwickelte die Assekuranz für ganz Deutschland Anfang der 1990er-Jahre ein Deckungspaket für die vorgenannten „Erweiterten Elementargefahren“. Wesentliches Grundprinzip dieses Versicherungsschutzes ist eine risikoadäquate Differenzierung der Versicherungsprämien.

Dieser versicherungstechnische Ansatz macht unterschiedliche Risikosituationen (vereinfacht: Schadenwahrscheinlichkeiten) transparent, die sich im Gebäudebereich überwiegend aus standortspezifischen Wahrscheinlichkeiten für Naturgefahren und Details der Bauausführung ergeben. Damit wird das individuelle Risiko ökonomisch bewertbar und ein Ausgangspunkt für Schadenpräventionsmaßnahmen geschaffen. Insbesondere aber vermeiden risikoadäquate Versicherungsprämien Fehlanreize bei der Standortauswahl von Bauvorhaben wie beispielsweise das Bauen in Überschwemmungsgebieten.

Das vorgenannte Grundprinzip der risikoadäquaten Versicherungsprämien ist auch eine wesentliche Voraussetzung um langfristig privatwirtschaftlichen Deckungsschutz für „Erweiterte Elementargefahren“

anbieten zu können. Eine Einschränkung dieser Verbindung aus dem übernommenen Risiko und der Prämienhöhe – beispielsweise durch einen Prämienkorridor oder eine Prämiendeckung – kann zu einer Reduzierung des Deckungsumfangs der Versicherungspolicen führen, bis hin zum vollständigen Rückzug aus dem Versicherungsangebot. Zu beobachten ist diese Entwicklung in Teilen der USA, wo regulatorische Vorgaben für Erstversicherer risikoadäquate Prämienanpassungen begrenzen. Die Konsequenz: Versicherer ziehen sich aus dem Angebot von Deckungen gegen bestimmte Naturgefahren zurück. Die von Gebäudeeigentümern und/oder der öffentlichen Hand zu tragende Deckungslücke vergrößert sich.

3. Naturkatastrophen-Schadensituation in Deutschland: Versicherer als Risikoträger, heute und in der Zukunft

Im Mittel der letzten 10 Jahre (2014-2023) hat die Assekuranz für Naturgefahrenschäden in Deutschland Zahlungen in einer Höhe von rund 48 Mrd. EUR geleistet. Die bisher teuerste Naturkatastrophe in Deutschland war die Ahrtal-Überschwemmung 2021 mit versicherten Schäden von nahezu 9 Mrd. EUR.

Im internationalen Vergleich war das Ahrtal für die (Rück-)Versicherungswirtschaft jedoch eher ein „mittelgroßes“ Schadenereignis. Alleine in den letzten 5 Jahren (2019-2023) gab es weltweit 5 Naturkatastrophen mit versicherten Schäden über 10 Mrd. USD. Die Top 3 Ereignisse waren:

- Hurrikan Ian (USA, Karibik) 2022: versichert 63 Mrd. USD
- Hurrikan Ida (USA, Karibik) 2021: versichert: 41 Mrd. USD
- Wintersturm/Kältewelle (USA, Mexiko) 2021: versichert 17 Mrd. USD

Keines der vorgenannten Ereignisse hat die (Rück-)Versicherungswirtschaft auch nur annähernd an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gebracht. So liegt die aktuell für Naturkatastrophenszenarien weltweit verfügbare Deckungskapazität beim Spitzenszenario „Hurrikan USA“ bei über 200 Mrd. USD für ein Einzelereignis.

In Deutschland ist unter der Annahme einer nahezu 100%igen Absicherungsquote von Naturgefahrenrisiken durch die (Rück-)Versicherungswirtschaft eine Deckungskapazität – je nach Gefahrenszenario und Schadenwahrscheinlichkeit – in Höhe von einem mittleren zweistelligen Mrd. EUR Betrag erforderlich.

Munich Re geht davon aus, dass auch bei einer Entwicklung hin zu immer häufigeren Extremwettern die private Versicherungsindustrie global grundsätzlich ausreichend Kapazität zur Verfügung stellt, um diese zunehmenden Risiken zu decken. Dies gilt auch für Munich Re: Wir wollen in diesem Markt weiter wachsen. Voraussetzung dafür ist, dass der dafür erzielbare Preis risikoadäquat ist.

Entscheidend ist aber auch, dass nur mit einem angemessenen Preis für Versicherungsschutz Anreize für bessere Vorbeugemaßnahmen geschaffen werden. Mehr Vorsorge führt bei Extremwetter zu deutlich reduzierten Schäden und damit zu einer finanziellen Entlastung der Gesellschaft. Der Staat kann die Versicherbarkeit und den Preis für Versicherungsschutz durch staatliche Präventionsmaßnahmen sehr positiv beeinflussen.

Stellungnahme

zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 20/8732) „Elementarversicherung fit für die Zukunft machen“ in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, den 11. März 2024, 11:00 Uhr

Zum konkreten Antrag dürfen wir folgende Aspekte kommentieren:

1. Der Antrag folgt dem vom Gesamtverband der Versicherer lobbyierten Opt-Out-Vorschlag. Das Modell sieht vor, dass künftig der Zusatzbaustein zum Elementarschaden bei Wohngebäudeversicherungen sowohl im Neugeschäft als auch im Bestandsgeschäft aktiv angeboten, aber auch abgewählt werden kann.

Die Wohngebäudeversicherung ist flächendeckend verbreitet, nahezu jedes Haus hat eine. **Eine solche vollständige Verbreitung muss das Ziel sein.**

Die Wohngebäudeversicherung selbst ist eine verbundene Versicherung, d.h. sie setzt sich aus den eigentlich selbständigen Versicherungen gegen Feuer, gegen Sturm und Hagel und gegen Leistungswasserschäden zusammen, wird aber im Markt nur noch als einheitliche Versicherung angeboten. Nur, wenn man sich gegen weitere Naturgefahren absichern will, muss man regelmäßig eine Elementarschadenversicherung hinzuwählen. Das ist aber historisch so gewachsen und hat keinen regulatorischen Hintergrund.

Insofern lässt sich der Elementarschutz auch als fester und verbindlicher Bestandteil einer Wohngebäudeabsicherung ausgestalten, ohne dass es sonderlich systemfremd wäre. Belässt man es bei einer Zu- bzw. Abwahlmöglichkeit, wird man jedenfalls nicht annähernd die Versicherungsdichte erreichen, die man bei den klassischen Wohngebäudeversicherungen schon hat und die man für einen tragbaren Risikoausgleich braucht.¹

2. Der auf dem Markt angebotene Elementarschutz ist nur unzureichend. Die Versicherungswirtschaft schließt bestimmte Risiken aus. Und die haben Relevanz, wie man das bei jüngsten Unwetterereignissen beobachten musste. Der Ausschluss von Sturmfluten trifft die Betroffenen des Sturmhochwassers auf der Ostsee (Oktober 2023). Der Ausschluss von Grundwasser lässt die Eigentümer durchfeuchteter Keller in den von Dauerregen geplagten Gebieten mit ihren Schäden allein (Januar 2024). Hinzukommt auch der Ausschluss von Gebäudeschäden durch Trockenheit. Die Liste ließe sich auch zu bestimmten Starkregenereignissen fortschreiben.

Bleibt es bei der Situation, ist die Frustration bei den Versicherten groß und die Überzeugungskraft für den Zusatzschutz begrenzt. Es braucht insofern ein **gesetzliches Leitbild für Elementarversicherungen**, das auch Gefahren einschließt, die bislang nicht versichert werden.²

3. Die Versicherungswirtschaft weist unermüdlich auf die **Notwendigkeit zur Prävention** hin. Zu Recht. Und sie stellt klar, dass sie nicht bereit ist, weiter Versicherungsschutz anzubieten, wenn weiterhin keine Vorsorge betrieben wird. Angesichts gewachsener Siedlungsstrukturen kann sich die Prävention allerdings nicht darauf beschränken, überschwemmungsbedrohte Gebiete aus den Bebauungsplänen zu streichen.

Prävention bedeutet deutlich mehr, nämlich **Investitionen in Maßnahmen zur Klimafolgenpassung**, also den Ausbau von Hochwasserschutzanlagen, von Rückhaltebecken, in die Renaturierung von Wasserläufen, in die Entsiegelung von städtischen Flächen usw.

Es wäre sachgerecht, diese Maßnahmen im Rahmen eines **Gesamtkonzepts** einzubinden und über den Abschluss einer Elementarversicherung, auch dem Staat Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die er dann zweckgebunden in Präventionsmaßnahmen stecken kann.

Als BdV haben wir im Rahmen unseres Modells eines kollektiven Pflichtsystems³, das die Bundesländer zusammen mit der Versicherungswirtschaft als Poollösung bereitstellen, an die Grundsteuer gedacht. Denkbar ist auch analog zur schon bestehenden Feuerschutzsteuer eine Elementarschutzsteuer.

Sind solche Präventionsmaßnahmen dann erfolgreich, sollten sie die Prämien stabilisieren oder gar ermäßigen können.

4. Diesen Einfluss auf die Prämienhöhe sollte sich der Staat auch ausbedingen, insbesondere, wenn er als Rückversicherer zur Verfügung steht.

Für eine entsprechende Zusammenarbeit bieten sich grundsätzlich **Public Private Partnerships** (PPPs) an, in denen sich Bund, Bundesländer, Kommunen, Behörden und die Versicherungswirtschaft zusammenfinden, um verlässlich den Schutz vor Naturgefahren zu koordinieren und auszubauen. Das beginnt schon mit den Notfallplänen im Katastrophenfall und geht über Maßnahmen der Instandhaltung, des Wiederaufbaus, biologische, bautechnische und raumplanerische Prävention bis hin zu Fragen der versicherungsspezifischen Vorsorge und der Information und Aufklärung.

Diese öffentlich-privaten Partnerschaften finden sich weltweit in unterschiedlicher Ausgestaltung und insbesondere auch in den europäischen Ländern, darunter befinden sich u.a. Frankreich, Belgien, Spanien, Dänemark und das Vereinigte Königreich. Die Schweiz hat ein System, das insbesondere auch in einem Bundestaat mit eigenständigen Durchführungsarten in den einzelnen Kantonen funktioniert. Diese Staaten können teils auf jahrzehntelange Erfahrungen zurückblicken. Es wäre aus unserer Sicht angezeigt, mit einem Best Practice-Ansatz dieses Wissen für die Entwicklung eines Modells für Deutschland zu nutzen.

Solche PPPs werden durch die europäischen Institutionen zunehmend favorisiert.⁴ Sie können zudem das Vehikel bilden, um sich an internationale bzw. europäische Letztversicherungen („Backstops“) anzubinden oder solide Finanzierungslösungen auf dem Kapitalmarkt über Katastrophenanleihen („Cat Bonds“) zu finden.⁵

Schlussendlich appellieren wir also, die Lösung für Elementargefahren nach Jahren des Aufschiebens nicht zu schlank zu denken, damit das Ergebnis für die Zukunft nicht zu schmal ausfällt und hinter dem zurückbleibt, was andernorts schon angeboten wird und gut läuft.

Hamburg, März 2024

Stephen Rehmke

Vorstand

Bund der Versicherten e.V.

¹ vgl. Groß/Wagner, in: Wirtschaftsdienst 2023, 103 (8), 570 (573); <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/8/beitrag/zeit-die-details-einer-besseren-elementarschadenversicherung-zu-diskutieren.html>

² vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) (2023): [Verbraucher:innen wirksam vor Naturgefahren schützen \(vzbv.de\)](https://www.vzbv.de/verbraucherinnen-wirksam-vor-naturgefahren-schuetzen)

³ vgl. Bund der Versicherten e.V. (2022): [2022-03-30 AZ 7300-II.2 Stellungnahme-Elementarschäden BdV.pdf \(bunderversicherten.de\)](https://www.bunderversicherten.de/2022-03-30-AZ-7300-II.2-Stellungnahme-Elementarschaeden-BdV.pdf)

⁴ vgl. EIOPA (2023): [Staff Paper on Policy options to reduce the climate insurance protection gap - European Union \(europa.eu\)](https://www.eiopa.europa.eu/staff-paper-on-policy-options-to-reduce-the-climate-insurance-protection-gap)

⁵ vgl. LBBW Research (2024): [20240109-lbbw-blickpunkt-europaeische-versicherer ahuez8h3mn_m \(9\).pdf](https://www.lbbw.com/research/20240109-lbbw-blickpunkt-europaeische-versicherer-ahuez8h3mn_m(9).pdf)

Verpflichtende Elementarschadenversicherung als Element der Vorsorge gegen Klimarisiken

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ und zu den Eckpunkten der Bundesregierung für die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden

Die Folgen des globalen Klimawandels sind in Deutschland schon heute spürbar. Im Zuge der globalen Erwärmung sind die Durchschnittstemperaturen in den letzten 140 Jahren in Deutschland statistisch gesichert um 1,6 °C angestiegen – das ist ca. ein halbes Grad mehr als im globalen Durchschnitt. Die Menschen in Deutschland sind zunehmend mit Unwetterschäden konfrontiert und, damit verbunden, mit steigenden finanziellen Belastungen. Die Flutkatastrophe 2021 ist dafür ein prägnantes Beispiel.

Schon heute können sich Hauseigentümer in Deutschland umfassend gegen Naturgefahren versichern, indem sie eine Elementarschadenversicherung (ESV) abschließen. Allerdings ist die ESV, anders als die Kfz-Versicherung, nicht verpflichtend. Folge: Nur ca. die Hälfte aller Wohngebäude in Deutschland ist heute umfassend gegen Elementarschäden wie Hochwasser und Starkregen versichert. Angesichts der geringen Versicherungsdichte besteht ein breiter politischer Konsens darüber, dass in Zukunft deutlich mehr, wenn nicht sogar alle Hausbesitzer eine Elementarschadenversicherung abschließen sollten. Die Meinungen darüber, wie die Versicherungsdichte erhöht werden sollte, gehen allerdings auseinander. Dabei werden Instrumente diskutiert, die auf freiwilliger Teilnahme basieren oder auf staatlicher Regulierung - bis hin zu einer Pflichtversicherung. Meine Empfehlung lautet: Wir brauchen eine gesetzlich angeordnete Versicherungspflicht, aber diese muss präventionsorientiert ausgestaltet und durch staatliche Maßnahmen zur einer umfassenden Naturgefahren-Absicherung ausgebaut werden.

Eine von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Jahr 2021 in Auftrag gegebene Studie zu „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ hat die Möglichkeit einer Pflichtversicherung für Elementarschäden unter rechtlichen Gesichtspunkten geprüft. Sie kommt zu dem Ergebnis: *„Eine gesetzlich angeordnete Versicherungspflicht für Elementarschäden an Wohngebäuden greift in das Grundrecht der Eigentümer der Wohngebäude auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein. Dieser Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt.“* Sie stellt weiterhin fest: *„Präventive Maßnahmen und die Pflichtversicherung stehen nicht in einem verfassungsrechtlichen Stufenverhältnis, sondern können sich ergänzen und in ihrer Wirkung wechselseitig verstärken.“* Die Fragen der verfassungsmäßigen Zulässigkeit und der Präventionsverträglichkeit der Pflichtversicherung sind damit abschließend bejaht und das staatliche Ziel, die *„strukturell gestörte Versicherungsnachfrage zu beseitigen“*, ausreichend dargelegt. Die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten haben sich auf dieser Grundlage bereits am 2. Juni 2022 einstimmig für die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden an Wohngebäuden ausgesprochen.

Die Bundesregierung hat am 6. Dezember 2022 ein Eckpunktepapier vorgelegt, das die Einzelheiten zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden erörtert.

Ich nehme dazu wie folgt Stellung:

- Das Eckpunktepapier der Bundesregierung ist ein wichtiger Schritt in Richtung der Umsetzung einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren in Deutschland.
- Naturgefahren, vor allem Hochwasser- und Starkregenereignisse, stellen eine flächendeckende, teils existentielle Bedrohung in Deutschland dar, die eine Versicherungspflicht begründen können.
- Die zeitlich kurz aufeinanderfolgenden "Jahrhunderthochwasser" an der Elbe in den Jahren 2002 und 2013 haben gezeigt, dass Hauseigentümer durch zunehmende Wetterextreme in eine Kreditnotlage geraten können. Laufende Wiederaufbaukredite aus vergangenen Ereignissen waren noch nicht abbezahlt, als neue Belastungen für aktuelle Schäden aufgenommen werden mussten. Auf derartige Risikoketten müssen wir uns bei zunehmenden Wetterextremen einstellen; eine gesetzlich angeordnete Versicherungspflicht kann dem vorbeugen.
- Auch Mieterinnen und Mieter sind von den Folgen zunehmender Schadensereignisse persönlich und wirtschaftlich betroffen, wenn sie langwierige Wiederaufbauzeiten hinnehmen müssen. Hierfür gibt es aktuell besorgniserregende Verzögerungen bei der Ausreichung von Wiederaufbaumitteln an der Ahr, die sich durch die Überlagerung von staatlichen Hilfsprogrammen und privaten Versicherungsansprüchen ergeben. Eine allgemeine Versicherungspflicht würde diese bürokratischen Hürden vermeiden.
- Freiwillige Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdichte reichen nicht aus, wenn nach den vielfältigen Elementarschaden-Kampagnen von Bund, Ländern und Versicherungswirtschaft seit 2013 gerade einmal die Hälfte der Menschen in Deutschland ausreichend vor den finanziellen Risiken aus Naturereignissen geschützt sind.
- Um die Menschen in Deutschland systematisch vor den zunehmenden Naturgefahren zu schützen, ist die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Schäden durch Naturgefahren daher eine adäquate Reaktion eines Sozialstaats auf die wachsenden Risiken aufgrund des Klimawandels.

Eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren ist allerdings aus meiner Sicht keine hinreichende Antwort auf diese aktuellen Herausforderungen im Angesicht der Klimakrise. Denn sie richtet sich auf Schäden, die bereits eingetreten sind. Die *Vermeidung* von Klimaschäden ist aber die zentrale gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Eine umfassende Naturgefahren-Absicherung ergibt sich nur im Zusammenspiel zwischen Naturgefahrenversicherung, staatlicher Regulierung und dem Verhalten der Hauseigentümer. Dabei muss insbesondere das öffentliche Baurecht in den Blick genommen werden, um dieses an die neuen Realitäten des Klimawandels anzupassen. Eigentümer von Bestandsimmobilien sollten Anreize erhalten, freiwillig mehr private Vorsorgemaßnahmen ergreifen, zumal solche oft besonders kostengünstig sind. Die Verbindung dieser Elemente ist entscheidend. Deshalb plädiere ich für eine *auch die Versicherer verpflichtende* Elementarschadenversicherung, die - z.B. durch die Gewährung von Prämiennachlässen und kostenloser Beratung und Unterstützung beim Wiederaufbau – zugleich Anreize für die private Prävention schafft. Ein weiterer Aufschub dieser dringenden Reform der finanziellen Vorsorge gegen Klimarisiken wäre nicht vertretbar.

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU fällt hinter diese Forderungen und das Eckpunktepapier der Bundesregierung zurück.

- (1) Die versicherungsvertragliche Absicherung einer Belehrung von Kundinnen und Kunden im Neu- und im Bestandsgeschäft ab einem noch festzulegenden Stichtag (im Antrag „Opt-out“ genannt) und eine staatliche Rückversicherung für Elementarschäden mit Prämienkorridor bei einem gleichzeitigen Rückzug auf das Grundprinzip der Privatautonomie (Stichwort: „Systemfremdheit einer isolierten Elementarschadenpflichtversicherung“) ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Europa und der verhaltenswissenschaftlichen Befunde zur Förderung der Versicherungsnachfrage im Bereich von hohen Risiken mit seltener Eintrittswahrscheinlichkeit („Low probability-high risks“) nicht erfolgversprechend, teils auch unnötig teuer, um das Problem der Versicherungslücke in Deutschland zu schließen.
- (2) Die geforderte verstärkte bauleitplanungsrechtliche Überprüfung zur Verhinderung neuer Bebauungen in Risikogebieten ist nur in der Verbindung mit den preislichen Steuerungsmechanismen durch eine allgemeine Versicherungspflicht mit Risikodifferenzierung effektiv und effizient umsetzbar.

Prof. Dr. Reimund Schwarze

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

und Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge - DKKV

Leipzig, den 5.3.2024



Centre Européen de la Consommation
Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V.

Stellungnahme des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e.V. zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, den 11. März 2024, 11:00 Uhr zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ (BT-Drs. 20/8732)

Es ist zu begrüßen, dass das wichtige Thema Elementarschadenschutz in Deutschland parteiübergreifend angegangen wird. Der jüngste Antrag der Fraktion CDU/CSU vom 10.10.2023 (Drucksache 20/8732) „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ bringt daher eine neue Perspektive in die aktuelle Diskussion.

Das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz (im Folgenden: ZEV) hat eine [Studie zum System der Elementarschadenversicherung in Frankreich](#) erstellt. In dieser Studie wird die Funktionsweise des französischen Systems, das bereits seit 42 Jahren besteht, analysiert. Der Vergleich des französischen Systems ist für Deutschland deshalb so wertvoll, da diese beiden Länder als größte Volkswirtschaften der EU und als geografische Nachbarn die höchste Vergleichbarkeit haben.

Das französische System der Elementarschadenversicherung basiert auf einer **Kooperation von Staat und Privatwirtschaft** und ist ganzheitlich ausgestaltet. Es ist ein enges Zusammenspiel aus Solidarität, Präventionsmaßnahmen und einem starken staatlichen Rückversicherer (CCR).

Ziel des französischen Systems ist es, einen flächendeckenden, effektiven und günstigen Elementarschadenschutz zu gewährleisten und dabei den Rückgriff auf Steuergelder zu vermeiden. Dies ist in den letzten 42 Jahren sehr gut gelungen. Die **Versicherungsdichte liegt bei 98 %**, der durchschnittliche Jahresbeitrag für den Elementarschadenschutz eines Privathaushalts liegt bei 26 €/Jahr und es wurden in diesen **vier Jahrzehnten lediglich 263 Millionen Euro Steuergelder** verwendet, um das System zu stützen.

Damit die Versicherungsprämien derart niedrig sind, setzt Frankreich auf **Solidarität**. Diese genießt in Frankreich Verfassungsrang. In Absatz 12 der Präambel zur französischen Verfassung von 1946 heißt es: „Die Nation verkündet die Solidarität und Gleichheit aller Franzosen von den Lasten, die aus nationalen Katastrophen resultieren.“ Hieraus resultiert, dass das französische System **ohne risikobasierte Versicherungsprämien** auskommt. Der Verzicht auf die Analysekosten und die ständigen Anpassungen der Risikoeinschätzung zu einzelnen Gebieten macht das französische System sehr günstig. Diese kostenintensiven Posten entfallen komplett.

Damit die solidarische Versicherungsgemeinschaft aber nicht von einzelnen Versicherungsnehmenden geschädigt wird, deren Immobilien in Risikogebieten stehen, stützt sich das französische System auf starke Präventionsmaßnahmen. So wird von den Gemeinden verlangt, dass Sie **Risikopräventionspläne** in ihre Bauleitplanung einfließen lassen. Diese Pläne teilen dann das Gebiet in bebaubar, bebaubar unter Auflagen und nicht bebaubar ein. Infolgedessen wird - auch für Bestandsimmobilien - für die unter Auflagen bebaubaren Gebiete verlangt, dass Schutzmaßnahmen für die Immobilie getroffen werden. Um Eigentümerinnen und Eigentümer nicht zu überlasten, gibt es über den Barnier-Fonds eine Übernahme der Kosten für die Schutzmaßnahmen von bis zu 80 %. Bei Weigerung ist ein Ausschluss aus dem Versicherungssystem als ultima ratio möglich. Selbst Umsiedelungen sind nicht ausgeschlossen. Diese werden ebenfalls über den Barnier-Fonds finanziert.

Frankreich setzt bei der Prävention auch auf die Einbeziehung der Folgen des Klimawandels. So hat der **staatliche Rückversicherer CCR**, gemeinsam mit „Météo France“ die Auswirkungen der Klimaerwärmung auf den Eintritt von Elementarschäden bis ins Jahr 2050 untersucht und dies in ihre Handlungsempfehlungen für die französische Regierung aufgenommen. Die CCR ist auch **Bindeglied zwischen der französischen Regierung und der privaten französischen Versicherungswirtschaft**. Die CCR trägt dafür Sorge, dass vorausschauende Klimamodelle zur Verfügung stehen, um Präventionsmaßnahmen anzupassen und damit die private Versicherungswirtschaft auf einer guten Datenbasis die Risiken und Kosten für die Zukunft berechnen kann. Gemeinsam wird dann der Finanzbedarf ermittelt und der französischen Regierung vorgelegt, die letztlich final entscheidet. Dies ist ein weiterer Ausdruck der Kooperation von Staat und Privatwirtschaft auf diesem Gebiet.

Die Versicherungsprämien für die Gebäudeversicherung werden in Frankreich völlig frei von der privaten Versicherungswirtschaft berechnet. Auf diese Versicherungsprämie wird dann zusätzlich ein vom Staat festgelegter Prozentsatz von den Versicherungsnehmenden für den Schutz vor Elementarschäden verlangt. Der Elementarschadenanteil der Versicherungsprämie wird gesondert, und somit transparent für die Versicherungsnehmenden, aufgeführt. Aktuell liegt dieser Prozentsatz bei 12 %. Der französische Staat greift damit regulierend in die Versicherungsprämie bzgl. des Elementarschadenschutzes ein, um die Versicherungsnehmenden vor zu hohen Prämien zu schützen. Im Gegenzug wurde aber auch ein starker Rückversicherer aufgebaut. Auf diesen können die privaten Versicherungsunternehmen ihr Risiko abwälzen, um das eigene Kostenrisiko gering zu halten. Die Versicherungen können ihre möglichen Risiken über **Quotenverträge bzw. Stop-Loss-Verträge mit dem Rückversicherer CCR** berechenbar machen.

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU geht neben der Forderung auf einen stärkeren Fokus auf Prävention auch auf einen staatlichen Rückversicherer ein. Zudem soll auch die Staatshaftung konkretisiert werden. Wobei die Konkretisierung der **Staatshaftung** hier eher als Penalisierungswerkzeug für planende Körperschaften, die Baugebiete in Risikogebieten freigeben, zu verstehen ist. Sowohl die „Konkretisierung der Staatshaftung“ als auch die Forderung nach einem staatlichen Rückversicherer, um das Risiko der Versicherungen abzufedern, würden hier auf Steuergelder zurückgreifen. Es wird also bezüglich der Kosten für Prävention sowie der Abfederung der Risiken für die Versicherungsunternehmen auf einen starken, verantwortungsbewussten Staat gesetzt. Allerdings findet sich keine Forderung, dass der Staat bei der Gestaltung der Versicherungsprämien eingreift, Folge wäre, dass diese weiterhin vollkommen der privaten Versicherungswirtschaft überlassen wird. Die private Versicherungswirtschaft würde damit weiterhin alle essentiellen Parameter festlegen. Hier hat sich der Staat herauszuhalten. Um eine höhere Versicherungsdichte zu erreichen, soll schließlich ein **Opt-out**-Verfahren eingeführt werden. Das bedeutet, dass jede Gebäudeversicherung mit einem Elementarschadenschutz angeboten wird und Bestandsverträge nachgerüstet werden sollen. Die Versicherungsnehmenden sollen dann entscheiden können, ob sie ihre Gebäudeversicherung mit oder ohne Elementarschadenschutz abschließen.

Das Ziel einer flächendeckenden Versicherungsdichte dürfte nach Einschätzung des ZEV dadurch aber nicht erreicht werden, da die Preisgestaltung immer noch vollständig bei den Versicherungsunternehmen liegt und eine Abkehr von risikobasierter Prämienberechnung nicht vorgesehen ist. Versicherungsnehmende in den Gebieten ZÜRS 3 und ZÜRS 4 dürften eine Elementarschadenversicherung aufgrund von **viel zu hohen Prämien** oder viel zu hohem Selbstbehalt ausschlagen. Hierzu kämen dann auch noch finanzschwache Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer, die auch geringere Versicherungsprämien von einigen Hundert Euro im Jahr für ihre Immobilie nicht aufbringen können. Zu guter Letzt dürften auch all diejenigen, die aufgrund der

Erfahrungen der letzten Jahre darauf setzen, dass im Fall einer Naturkatastrophe der Staat einspringt, sich für ein Opt-out entscheiden.

Im Zuge des Klimawandels dürften die ZÜRS-Gebiete der höheren Stufen zunehmen. Diese werden nach einem Elementarschadensereignis regelmäßig von den Versicherungsunternehmen angepasst. Diese Anpassung hat zur Folge, dass Versicherungsnehmende, die sich bereits für eine Elementarschadenversicherung entschieden hatten, **nach der Änderung der ZÜRS-Zone aus ihrem bestehenden Vertrag rausfliegen** würden und dann erneut eine erheblich teurere Elementarschadenversicherung abschließen müssten.

Der **bürokratische Aufwand** der durch dieses Opt-out-Verfahren eingeführt wird, ist erheblich und unter Berücksichtigung der absehbaren Erfolge unverhältnismäßig hoch.

Die **Folgenabschätzung** dieses Opt-out-Verfahrens sollte ebenfalls berücksichtigt werden. Denn wenn man den Opt-out-Gedanken konsequent umsetzen wollte, dürften alle, die sich für ein Opt-out entschieden haben, im Katastrophenfall keine finanzielle Unterstützung der Gesellschaft mehr erhalten. Dies kann nicht das gesamtgesellschaftliche Ziel sein. Unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger, die gerade aufgrund einer Naturkatastrophe alles verloren haben, können wir nicht alleine im Regen stehen lassen. Dafür sind wir in Deutschland historisch betrachtet viel zu menschlich und solidarisch und das ist auch gut so. Die Gründe derjenigen, die sich für ein Opt-out entschieden haben, werden so vielfältig und im Einzelfall verständlich sein, dass eine kalte, nüchterne Ausschlagung von Staatshilfen für diese Mitbürgerinnen und Mitbürger **politisch kaum tragbar** sein wird.

Es ist ebenfalls ein wirtschaftlicher Faktor. Was ist mit Wirtschaftsbetrieben, die sich aus Kostengründen für ein Opt-out entschieden haben und bei denen im Schadensfall letztlich Arbeitsplätze bedroht wären? Werden diese Betriebe dann als penalisierende Erziehungsmaßnahme nicht gerettet und die Arbeitnehmenden, die gerade die Folgen einer Naturkatastrophe stemmen müssen, in die Arbeitslosigkeit geschickt?

Für einen flächendeckenden Elementarschadenschutz braucht es in Deutschland ein ganzheitliches System aus Prävention, starkem Rückversicherungsschutz und auch Solidarität. **Nur über die Solidarität können die Prämien effektiv abgesenkt werden.** Wenn viele Schultern die Kosten stemmen, dann können die Prämien für jede Einzelne und jeden Einzelnen erheblich abgesenkt werden. Wenn man dann konsequenterweise auch die risikobasierte Versicherungsprämie fallen lässt, wird es noch günstiger, da die Kosten für Berechnung der Risikoeinschätzung wegfallen.

Bezüglich der Konkretisierung der Staatshaftung für planende Körperschaften, die in Risikogebieten Baugebiete ausrufen, sollte man es sich nicht so einfach machen. Es ist falsch, in Risikogebieten Baugebiete auszurufen. Aber es ist auch falsch, von angehenden, mündigen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern nicht erwarten zu können, dass diese darauf achten, ihr Eigentum nicht in Gebieten zu errichten, die ein hohes Gefahrenpotenzial der Zerstörung durch Elementarschäden bergen. In der Regel werden Immobilien mit Hilfe von Immobilienkrediten erbaut, die wiederum von Banken vergeben werden. Neben den planenden Körperschaften und den Bauenden sollten auch die Banken verantwortungsvoll handeln und darauf achten, dass sie nur Immobilienkredite vergeben, wenn die Bauenden auch über einen Elementarschadenschutz verfügen. Würden Banken so vorgehen, dann würde über diese **normative Kraft des Faktischen** ein weiches Werkzeug genutzt werden, dass keinerlei staatliche Einflussnahme erfordert. In Frankreich wird die Versicherungsdichte von 98 % in der Praxis in erheblicher Weise über diesen Mechanismus erreicht. Dort werden in der Regel keine Immobilienkredite ohne Elementarschadenschutz vergeben und keine Mietverträge mit Mietenden unterschrieben, die keine „multirisque habitation“ (MRH)

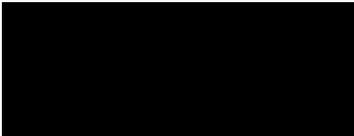
nachweisen können. In dieser MRH ist die Elementarschadenversicherung immer enthalten. Auch hier zeigt sich wieder der Grundsatz der Solidarität in Frankreich. Neben den Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern zahlen **auch die Mieterinnen und Mieter**, wenn auch in geringerem Maße, für den Elementarschadenschutz in Frankreich.

Fazit:

Das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz begrüßt, dass die Diskussion um einen flächendeckenden Elementarschadenschutz in Deutschland weitergeführt wird und dass parteiübergreifend danach gestrebt wird, ein effizientes Elementarschadenschutz-System in Deutschland aufzubauen.

Das durch die CDU/CSU Fraktion vorgeschlagene System des Opt-Out-Verfahrens wird das Ziel verfehlen, eine flächendeckende Versicherungsdichte zu erreichen, solange nicht Wege gefunden werden, um die Versicherungsprämien gering zu halten. Dieser zentrale Punkt wird in dem vorliegenden Antrag leider nicht aufgegriffen.

Dass die Errichtung eines staatlichen Rückversicherers erwogen wird, ist ein sehr interessanter Ansatz, der aber noch weiter konkretisiert und dessen Einbettung im System noch genauer definiert werden müsste. Wir raten hier zum Blick zu unserem französischen Nachbar, der bereits seit 1982 ein gut funktionierendes Elementarschadenschutz-System hat.



Jakob Thevis

stv. Vorstand des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e.V.



Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen (BT-Drs. 20/8732)

Berlin, März 2024

Haus & Grund Deutschland, Mohrenstraße 33, 10117 Berlin
info@hausundgrund.de, www.hausundgrund.de
Telefon: 030 20216-0, Fax: 030 20216-555

Vorbemerkungen

Eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden verhindert keinen Schadensfall. Dass erst gar keine Schäden entstehen oder diese zumindest minimiert werden, ist jedoch die eigentliche Aufgabe der Politik. Eine Versicherung ist die Linderung von Symptomen, nicht die Heilung. Deshalb lehnt Haus & Grund die Einführung einer Versicherungspflicht ab.

Elementarschadenversicherungen sind ein sinnvolles Produkt, um Eigentümer vor hohen finanziellen Verlusten zu schützen. Durch die steigenden Anforderungen an Gebäudeeffizienz und Gebäudetechnik steigen auch die Schadenssummen nach Unwetterereignissen stetig an. Haus & Grund empfiehlt Eigentümern daher den Abschluss einer Elementarschadenversicherung.

Die jüngsten Großschadensereignisse haben gezeigt, dass die erlittenen Verluste nicht in Geld, zum Beispiel durch eine Versicherung, aufgewogen werden konnten. Die Betroffenen haben im schlimmsten Fall Familienmitglieder, Nachbarn und Freunde verloren. Gegenstände von persönlichem Wert wie Erinnerungsstücke sind unwiederbringlich zerstört und das Vertrauen in den Schutz ihrer Umgebung ist erschüttert. Insofern greift die Diskussion um die Einführung einer Versicherungspflicht zu kurz. Im ersten Schritt muss der Präventionsgedanke aufgegriffen werden. Erst wenn ausreichende Schutzmaßnahmen ergriffen wurden – allem voran kommunale Schutzmaßnahmen wie die Einrichtung von Rückhaltebecken, die Vorhaltung von Flächen zum Rückhalt von Niederschlagswasser oder die Erhöhung von Dämmen kann über die Optimierung des Versicherungsschutzes nachgedacht werden. Auch Gebäudeeigentümer müssen im Zuge von Instandhaltungen und Modernisierungen an die Resilienz ihrer Gebäude denken und die Ausführung entsprechend planen.

Eine Pflichtversicherung würde zunächst die Kosten des Wohnens weiter erhöhen. Sie käme ergänzend zu den nach wie vor hohen Energiepreisen sowie zu einer im internationalen Vergleich hohen Steuer- und Abgabenbelastung. Allein die Reform der Grundsteuer wird für viele Haus- und Wohnungseigentümer die finanzielle Belastungsschraube stark erhöhen. Hinzukommen derzeit hohe und überdurchschnittlich stark steigende Preise für Instandhaltungen. Kostenbelastungen noch größeren Ausmaßes entstehen durch die Modernisierungszwänge in Folge der Energiewende und des demografischen Wandels. Vor diesem Hintergrund plädiert Haus & Grund Deutschland dafür, dass der Staat alles unterlässt, was die Kostenbelastungen für Hauseigentümer weiter erhöht.



Zum Antrag der CDU/CSU Fraktion:

In der aktuellen Diskussion zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung begrüßt Haus & Grund den Gedanken der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die Versicherungsquote zu erhöhen und gleichzeitig den Staat als Rückversicherer in einem risikobezogenen Prämiensystem zu etablieren. Der Ansatz des Präventionsgedankens ist jedoch bei Weitem nicht ausreichend implementiert. Dieser muss in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt werden. Flankierend kann dann über die Erhöhung der Versicherungsquote und die Steuerung der Kostenbelastung durch den Staat als Rückversicherer nachgedacht werden.

1. Planungsträger in den Ländern sensibilisieren und Staatshaftungsregelungen in Bezug auf Baugebietsausweisung in Risikogebieten konkretisieren

Gebäudeeigentümer haben ein Interesse daran, Schadenfälle zu vermeiden. Schon deswegen werden sie Maßnahmen ergreifen, um die Resilienz ihrer Gebäude zu verbessern. Prävention muss aber primär durch geeignete Schutzmaßnahmen in der Gemeinde geleistet werden. Dazu muss allen Beteiligten das Risiko bewusst sein. Es bedarf unter anderem folgender Maßnahmen:

- Einführung einer öffentlich einsehbaren Risikoanalyse
- Planungsrechtliche Prävention durch die Länder und Gemeinden
- Bauverbote in hochgefährdeten Gebieten, Versickerungsflächen, Dammerhöhungen etc.,
- Gebäudetechnische Prävention durch Gebäudeeigentümer im Zuge bei der Erneuerung von Bauteilen oder erstmaligen Einbau technischer Anlagen
- Qualifizierung und Sensibilisierung für Naturgefahren bei Baugewerbe und Handwerkern
- Ausnahmen von der Pflicht zur energetischen Modernisierung der Bestandsgebäude in Hochrisikogebieten. Da die Wahrscheinlichkeit eines Risikoeintritts hoch ist, ist es wirtschaftlich nicht sinnvoll, teure Ertüchtigungsmaßnahmen an der Gebäudehülle und -technik zu verlangen. Die Beteiligung der Bestandhalter am Klimaschutz erfolgt über die CO₂-Abgabe.

2. Angebot einer Elementarschadenversicherung mit Opt-Out

Die Idee, die Zahl der Elementarschadenversicherungen durch Nudging zu erhöhen, ist im Vergleich zum Zwang zu bevorzugen, da die Eigentümer nach Belehrung über die Konsequenzen die Zusatzversicherung ablehnen können. Bei Umsetzung einer solchen Lösung müsste jedoch sichergestellt werden, dass bei der Umstellung von Altverträgen die Vertragsbestimmungen der Gebäudeversicherung nicht zu Lasten der Eigentümer angepasst werden dürfen.

Außerdem sollten vor allem diejenigen Eigentümer adressiert werden, die in hochgefährdeten Regionen wohnen. Dabei ist sicherzustellen, dass:

- Gebäudeeigentümer in hochgefährdeten Gebieten einen Versicherungsschutz erhalten können, wenn sie beispielsweise wegen eines Schadensereignisses gekündigt wurden
- und dieser Versicherungsschutz bezahlbar ist.



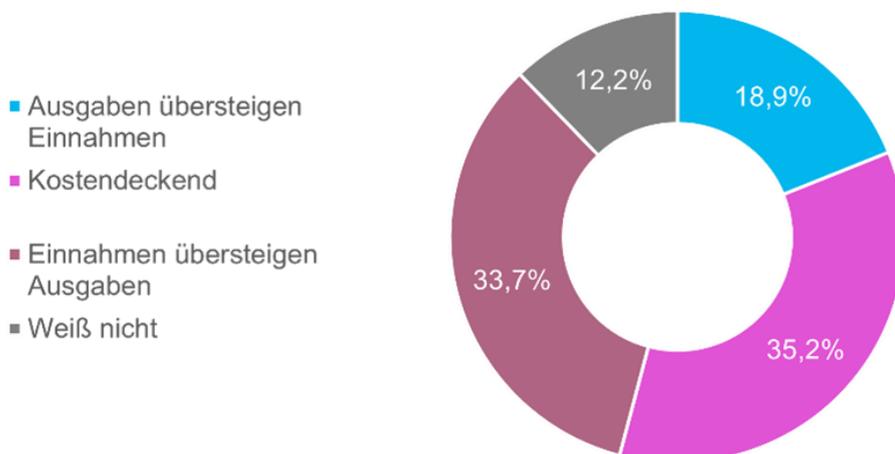
3. Staat als Rückversicherer

Die Forderung nach einer solidarischen Elementarschadenpflichtversicherung erscheint nur auf den ersten Blick eine Lösung zu sein, um den Kostendruck einer solchen Versicherung für Eigentümer mit Objekten in Hochrisikogebieten zu verringern. Tatsächlich würde diese zu einer hohen finanziellen Belastung für alle privaten Gebäudeeigentümer führen. Dies liegt daran, dass ein Großteil der Kosten durch die Prämien für die Rückversicherung entsteht. Versicherungen versichern das abzudeckende Risiko ihrerseits regelmäßig bei einer Rückversicherung. Dadurch gelingt es den Erstversicherern insbesondere bei Großschadensereignissen solvent zu bleiben. Die Kosten für Rückversicherer steigen seit Jahren, denn deren Prämien bemessen sich am weltweiten Schadensgeschehen. Da das Risiko von Naturkatastrophen und Schäden an Gebäuden weltweit zunimmt, steigen auch die Prämien für die Erstversicherer. Diese Kostenlast wird an die Versicherten weitergegeben. Das solidarische System führt also dazu, dass am Ende jeder einzelne Pflichtversicherte die hohen Kosten der Rückversicherung tragen muss, unabhängig davon, wie groß das eigene zu versichernde Risiko ist. In der Folge werden die individuellen Kosten für den einzelnen Versicherten durch die vergrößerte Zahl an Versicherten nicht verringert, im Gegenteil: Sie steigen und mit ihnen die Wohnkosten für alle Bürgerinnen und Bürger. Insofern ist der Ansatz, dass der Staat im Zuge einer Stop-Loss-Regelung als Rückversicherer einspringt, zu begrüßen. Dadurch dürfte das Kostenrisiko der Versicherten sinken. Dann können auch risikobasierte Prämien für das jeweils zu versicherndem Risiko wieder realistisch abgebildet werden.

4. Elementarschadenversicherungen erhöhen die Kosten des Wohnens auch für Mieter

Die Kosten des Wohnens steigen durch eine Elementarschadenversicherung, auch für Mieter. Diese Kosten fallen als Bewirtschaftungskosten an und werden regelmäßig als Betriebskosten von den Mietern bezahlt. Die vermeintliche Lösung zur Entlastung der Mieter, die Umlagefähigkeit der Elementarschadenversicherung zu streichen, offenbart die völlige Unkenntnis von der Bewirtschaftung von Immobilien. Denn wenn die Versicherungen keine Betriebskosten wären, müssten sie mit der Miete bezahlt werden. Eine Miete wiederum muss so kalkuliert sein, dass sie wirtschaftlich ist. Aus ihr sind Steuern, Instandhaltung, Verwaltung und Modernisierungen zu finanzieren. Sogar die Regelungen des sozialen Mietrechts müssen so ausgestaltet sein, dass die Miete gewährleistet ist. Andernfalls wird das Eigentum wirtschaftlich ausgehöhlt. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Schon jetzt ist das Zusammenspiel mit den komplexen mietrechtlichen Anforderungen für private Vermieter kaum noch wirtschaftlich zu verkraften. Laut aktueller Vermieterbefragung von Haus & Grund Deutschland (hausund.co/vermieterbefragung) verzeichnen nur ein Drittel der vermietenden Privatpersonen einen Einnahmeüberschuss. Bei über 50 Prozent unterschreiten oder decken die Einnahmen die jährlichen Ausgaben bei der Vermietung.





Dies verdeutlichen auch die Zahlen aus der letzten umfassenden Erhebung des Statistischen Bundesamtes von 2018. Danach gab es insgesamt 5,5 Millionen Steuerpflichtige, die Einnahmen aus der Vermietung und Verpachtung generierten. Von den 5,5 Millionen Steuerpflichtigen machten 22 Prozent jährliche Verluste in Höhe von durchschnittlich 2.092 Euro (Median). Die restlichen 78 Prozent erzielten im Schnitt steuerpflichtige Gewinne in Höhe von 3.790 Euro im Jahr (Median).

Die Komplexität und die fehlenden wirtschaftlichen Freiräume führen auch dazu, dass sich vermietende Privatpersonen aus dem Mietwohnungsmarkt zurückziehen. Das kann so nicht gewollt sein, denn während der private Vermieter gewinnorientiert handelt, verfolgen unternehmerische Investoren sicher gewinnmaximierende Strategien. Fehlende Rentabilität durch steigende Betriebskosten führt zu einer Reduzierung des Angebots auf dem Mietwohnungsmarkt und damit zu weiter steigenden Wohnkosten für Mieter und Wohnungssuchende.

Im Übrigen profitieren Mieter auch regelmäßig von der Elementarschadenversicherung. Nur in dem Fall, dass das Gebäude beseitigt und neuerrichtet werden muss, hat der Mieter grundsätzlich keinen Anspruch auf Wiedereinzug zu gleichen Bedingungen. In der Regel führen die Schäden aber nicht zum totalen Verlust der Immobilie. Die Versicherung kommt vielmehr für die Kosten notwendiger Reparaturen auf, was Mietern unmittelbar zugutekommt.

Haus & Grund Deutschland

Haus & Grund ist mit über 920.000 Mitgliedern der mit Abstand größte Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland. Die Haus & Grund-Mitglieder bieten über 10 Millionen Mietern ein Zuhause. Den Zentralverband mit Sitz in Berlin tragen 22 Landesverbände und über 867 Vereine.

Als Mitglied der Union Internationale de la Propriété Immobilière (UIPI) engagiert sich Haus & Grund Deutschland auch für den Schutz des privaten Immobilieneigentums in der Europäischen Union.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der privaten Immobilieneigentümer

- Die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland verfügen über rund 33,3 Millionen Wohnungen, also über 80,6 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes.
- Sie bieten 66 Prozent aller Mietwohnungen an.
- Sie bieten knapp 30 Prozent aller Sozialwohnungen an.
- Sie stehen für 76 Prozent des Neubaus von Mehrfamilienhäusern.
- Sie investieren jährlich über 95 Milliarden Euro in ihre Immobilien.
- Diese Summe entspricht der Hälfte der Umsätze der Bauindustrie mit ihren 2,2 Millionen Beschäftigten.
- Unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte in weiteren Branchen sichern oder schaffen diese Investitionen jährlich insgesamt 1,8 Millionen Arbeitsplätze.

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. März 2024 zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ (BT-Drs. 20/8732)

Stellungnahme der Sachverständigen Dr. Melanie Weber-Moritz, Bundesdirektorin, Deutscher Mieterbund e.V.

Berlin, den 6. März 2024

1. Einleitung

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ (BT-Drs. 20/8732) behandelt die aktuelle Situation und Perspektive der Absicherung von Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern gegen Überschwemmung und Starkregen, die in der normalen Wohngebäudeversicherung nicht abgedeckt sind. Solche Elementarschadenereignisse nähmen als Folge des Klimawandels stetig zu und bildeten angesichts der möglichen Schadenssummen ein existenzielles Risiko für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer. Jedoch besäßen derzeit lediglich 50 Prozent der circa 8,5 Millionen Wohngebäudeversicherungen in Deutschland eine Absicherung dagegen. Die Gründe für die geringe Absicherung lägen auf der Nachfrageseite. Neben einem mangelnden Risikobewusstsein und der Sorge vor hohen Prämien, wiegten sich viele Eigentümerinnen und Eigentümer in der Sicherheit, dass auch bei zukünftigen Schadensereignissen aus Billigkeitserwägungen staatliche Hilfen gezahlt würden, wie dies in der Vergangenheit jedenfalls bei großen überregionalen Schadensereignissen der Fall gewesen sei. Der Anteil gegen Elementarschäden versicherter Gebäude müsse erhöht werden, so die Forderung, wobei eine Opt-Out-Lösung einer Pflichtversicherung vorzuziehen sei.

Der Deutsche Mieterbund unterstützt Bemühungen, die Verbreitung von Elementarschadenversicherungen zu erhöhen. Auch wir sehen angesichts des Klimawandels eine zunehmende Gefahr durch Elementarschadenereignisse und damit verbunden häufigeren

erheblichen Schäden für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer. Deshalb teilen wir grundsätzlich die Auffassung, dass Eigentümerinnen und Eigentümer durch den Abschluss einer Versicherung Eigenvorsorge treffen sollten statt solche Schäden gegebenenfalls durch die Gewährung staatlicher, aus Steuermitteln finanzierter Unterstützungsleistungen zu vergemeinschaften.

Im Hinblick auf vermietete Wohngebäude muss jedoch dafür gesorgt werden, dass die Kosten derartiger Versicherungen tatsächlich von den vermietenden Eigentümerinnen und Eigentümern getragen und nicht von den Mietenden gezahlt werden. § 2 Satz 1 Nr. 13 der Betriebskostenverordnung (BetrKV) ist aufzuheben, jedenfalls aber so einzuschränken, dass die Kosten einer Elementarschadenversicherung nicht zu den umlagefähigen Betriebskosten im Sinne der Vorschrift zählen.

Laut Betriebskostenspiegel des Deutschen Mieterbundes aus dem Jahr 2022 machen Versicherungen durchschnittlich 10,5 % der gesamten Betriebskosten aus und stellen somit einen erheblichen Anteil an der Nebenkostenabrechnung dar.¹

2. Aufhebung des § 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV

§ 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV regelt, dass die Kosten von Sach- und Haftpflichtversicherungen Betriebskosten sind, namentlich die Kosten der Versicherung des Gebäudes gegen Feuer-, Sturm-, Wasser- sowie sonstige Elementarschäden, einer Glasversicherung sowie der Haftpflichtversicherung für das Gebäude, einen Öltank und einen Aufzug. Die Kosten können nach § 556 Abs. 1 BGB auf Mietende umgelegt werden, wovon in der Praxis regelmäßig Gebrauch gemacht wird, so dass Mietende diese Kosten im Rahmen der Betriebskostenabrechnung zahlen müssen.

Nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes ist § 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV aufzuheben. Denn die Einordnung von Kosten gebäudebezogener Versicherungen als Betriebskosten ist sachlich nicht gerechtfertigt. Der Abschluss und die Unterhaltung solcher Versicherungen sind keine Leistungen zur Bewirtschaftung des Gebäudes, sondern zählen zum Bereich der Grundstücksverwaltung und erfüllen damit nicht die Merkmale des Betriebskostenbegriffs (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 BetrKV). **Der Abschluss und die Unterhaltung solcher Versicherungen dienen dem Interesse der vermietenden Eigentümerin oder des vermietenden Eigentümers an der Erhaltung seines Gebäudes bzw. seiner Absicherung bei Schäden Dritter durch das Gebäude oder dessen Betrieb. Dass selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer**

¹ Quelle: <https://mieterbund.de/service/checks-formulare/betriebskosten/betriebskostenspiegel/>

derartige Kosten selbst bezahlen müssen, während vermietende Eigentümerinnen und Eigentümer solche Kosten auf die Mietenden umlegen können, ist nicht nachvollziehbar.

3. Jedenfalls Einschränkung des § 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV in Bezug auf die Kosten von Elementarschadenversicherungen

Jedenfalls aber ist § 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV so einzuschränken, dass die Kosten einer Elementarschadenversicherung nicht zu den umlagefähigen Betriebskosten im Sinne der Vorschrift zählen. Die Verbreitung von Elementarschadenversicherungen soll gefördert werden, weil Eigentümerinnen und Eigentümer künftig Eigenvorsorge treffen und nicht länger auf eine Vergemeinschaftung ihrer Risiken hoffen sollen. Eine derartige Vergemeinschaftung findet allerdings auch statt, wenn Vermietende zwar eine Versicherung nehmen, deren Kosten aber nicht selbst tragen müssen, sondern auf die Mietenden umlegen können. Schon aus diesem Grund muss eine Umlage der Kosten einer Elementarschadenversicherung künftig ausgeschlossen sein muss.

Hinzu kommt, dass Mietende auch keinen eigenen Nutzen von der Zahlung der Versicherungskosten für eine Elementarschadenversicherung haben. Wird die von der Mieterin oder dem Mieter angemietete Wohnung durch ein Elementarschadenereignis beschädigt, so dass die Nutzungsmöglichkeit für die Mieterin oder den Mieter eingeschränkt ist, ist die Wohnung im mietrechtlichen Sinne mangelhaft. Die Mieterin oder der Mieter kann von der Vermieterin oder dem Vermieter die Beseitigung der Schäden verlangen, weil die Vermieterin oder der Vermieter aufgrund des geschlossenen Mietvertrags verpflichtet ist, die Wohnung während der Mietzeit in einem bewohnbaren Zustand zur Verfügung zu stellen und zu erhalten. Die Zahlung der Versicherungskosten stellt hier sicher, dass Vermietende diese Verpflichtung im Ernstfall mit Hilfe der Versicherungssumme erfüllen können. Sie dient der Gewährleistung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Vermietender, was allein deren Sache ist.

Dass Elementarversicherungen Mietenden nicht nutzen, zeigt sich auch in dem Fall, dass die angemietete Wohnung durch ein Elementarschadenereignis völlig zerstört oder so sehr beschädigt wird, dass dies wirtschaftlich einer vollständigen Zerstörung gleichkommt. Dann wird die Vermieterin oder der Vermieter von der Verpflichtung zur Bereitstellung der Wohnung „frei“. Der Mietvertrag endet automatisch und die Mieterin oder der Mieter hat keinen Anspruch mehr auf die Wohnung (vgl. LG Berlin, Urteil vom 25. Februar 2020, 63 S 189/18, GE 2020, 1437; LG Karlsruhe, Urteil vom 7. April 2004, 10 O 683/03, NZM 2005, 221).

Ob die Vermieterin oder der Vermieter das Gebäude neu errichten, steht ihr bzw. ihm frei. Falls sie oder er es neu errichtet, können Mietende nicht verlangen, dass ihre Vermieterin oder ihr Vermieter ihnen dort eine Wohnung vermietet. Dies gilt grundsätzlich auch, wenn eine Versicherungssumme aus einer Elementarschadenversicherung bereitsteht. Mietende können ihre Wohnung also trotz Zahlung der Versicherungskosten endgültig verlieren. In einem solchen Fall war die Zahlung von Versicherungskosten für Mietende sinnlos.

Vor diesem Hintergrund ist es unseres Erachtens zwingend, § 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV aufzuheben, jedenfalls aber so einzuschränken, dass die Kosten einer Elementarschadenversicherung nicht zu den umlagefähigen Betriebskosten im Sinne der Vorschrift zählen. Anderenfalls würden die Bestrebungen, die Verbreitung von Elementarschadenversicherungen zu erhöhen, zu einem Anstieg der Betriebskosten führen, der sachlich nicht gerechtfertigt ist. Der ohnehin für viele Mietende schon erhebliche wirtschaftliche Druck bei den Wohnkosten würde weiter verstärkt.