

Gegen Elementarschäden günstig versichern

1. Hintergrund

Die Folgen des Klimawandels sind auch in Deutschland deutlich zu spüren. Im Ahrtal und an der Ostsee entstanden massive Schäden an Gebäuden durch Stark- und Extremwetterereignisse. Diese Ereignisse kennzeichnen sich durch größere Phasen der Trockenheit, sintflutartige Regenfälle, Stürme und Sturmfluten oder schwere Gewitter und werden in Zeiten des Klimawandels leider häufiger, länger und intensiver auftreten. Wir wollen die Bürgerinnen und Bürger nicht mit diesen Katastrophenlagen und den dadurch entstehenden Schäden allein lassen.

Wir müssen uns auf diese Schadensereignisse bestmöglich vorbereiten. Hierfür bedarf es vieler Maßnahmen: Ausbau im Bereich der Forschung zur Vermeidung von Klimaschäden, verbesserte bauliche Prävention aber vor allem eine viel höhere Verbreitung von Versicherungen, die Elementarschäden abdecken. Denn das ist derzeit das Hauptproblem: Aufgrund der hohen Versicherungsprämien ist in Deutschland nicht einmal jede zweite Immobilie gegen Elementarschäden versichert, obwohl 99 Prozent der deutschen Immobilien eine Wohngebäudeversicherung haben.

Diese Situation ist unbefriedigend. Von der Verbreitung der Versicherungspolizen hängt maßgeblich ab, ob sie für Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer bezahlbar sind. Gerade in Gebieten, in denen ein höheres Risiko für Naturgefahren besteht, wird eine Versicherung gegen Elementarschäden, wenn überhaupt, nur zu hohen Prämien angeboten. Im Falle eines Großwetterereignisses mit erheblichen Schäden – wie im Ahrtal oder in diesem Jahr in Niedersachsen – muss die öffentliche Hand für den Großteil der Schäden aufkommen.

Trotz aller Bemühungen und dem nach den Katastrophen der letzten Jahre offensichtlichen Handlungsbedarf ist es nicht gelungen, mehr Eigentümerinnen und Eigentümer zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung zu bewegen.

2. Unsere Lösung: Angebotspflicht für Versicherer

Wir wollen Versicherer wie in Frankreich verpflichtet, mit jeder Wohngebäudeversicherung auch eine Elementarschadenversicherung anzubieten.

Um alle Bürgerinnen und Bürger vor massiven Schäden zu schützen, ist die Einführung eines verpflichtenden Systems der Elementarschadenversicherung notwendig. Dadurch wird sichergestellt, dass möglichst viele in das Versicherungssystem einzahlen, um die Prämien möglichst niedrig zu halten. Unsere Zielsetzung ist, dadurch eine faire Verteilung von absehbar steigenden Kosten zu erreichen. Dabei wollen wir ausnutzen, dass in Deutschland 99 Prozent der Immobilien eine Wohngebäudeversicherung haben. Wegen des Klimawandels steigt auch das Risiko von Schadensereignissen. Es kann somit nicht mehr sicher vorhergesagt werden, welche Gebäude wie wahrscheinlich und wie schwer gefährdet sind. Dass es jeden und jede treffen kann, hat nicht zuletzt die Ahrtal-Flut gezeigt. Wir wollen auch die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer nicht allein lassen, die bei großen Schadensereignissen ohne eigene Versicherung keinen Anspruch auf Erstattung haben und auf staatliche Stellen angewiesen sind.

Bei der Umsetzung müssen wir die Interessen der Wohngebäudeeigentümer, der Versicherungswirtschaft, aber auch von Mietern und Steuerzahlern in Ausgleich bringen. Notwendig ist daher eine möglichst breite Abdeckung mit Elementarschadenversicherungen, die nur mit einem Modell, das eine Versicherungspflicht enthält, zu erreichen ist. Diese wollen wir mit weiteren Elementen verbinden, beispielsweise mit einer verstärkten privaten und kommunalen baulichen Prävention und einem System der staatlichen Rückversicherung.

Klar ist dabei, dass die Einführung einer Elementarschadenversicherung nur in enger Zusammenarbeit von Bund, Ländern, der Versicherungswirtschaft und den Verbraucherschutzorganisationen gelingen kann.

Wer soll verpflichtet werden?

Die Versicherungsunternehmen werden, wie in Frankreich, verpflichtet, Immobilieneigentümern eine Elementarschadenversicherung mit jeder Wohngebäudeversicherung anzubieten. Der Abschluss einer Gebäudeversicherung ohne den Schutz gegen Elementarschäden ist dadurch künftig nicht mehr möglich. Alle Versicherungsnehmer einer Gebäudeversicherung sind damit gegen die Auswirkungen von Naturkatastrophen, Stark- und Extremwetterereignisse abgesichert.

Welche Ereignisse sollen versichert werden?

Wir werden gesetzlich einen Katalog von Naturgefahren definieren, deren Schäden von der Versicherung erfasst sind. Dabei muss es sich um außergewöhnliche bzw. extreme Ereignisse handeln, wie Hochwasser bzw. Überschwemmungen durch Starkregenereignisse oder steigendes Grundwasser, Lawinen, Erdbeben oder Bodensenkungen nach erheblichem Regen. Diese unterscheiden sich von Naturereignissen, deren Schäden in der Regel in Wohngebäudeversicherungen abgedeckt sind, wie Sturm, Hagel oder Blitzschlag. Die Elementarschadenversicherung muss insbesondere auch Schäden durch Sturmfluten abdecken.

Wer entscheidet über die Vertragsbedingungen?

Die Vertragsbedingungen werden wie in Frankreich gesetzlich vorgeschrieben. Alle Versicherungsunternehmen, die eine Gebäudeversicherung anbieten, müssen die Deckung auch auf Elementarschäden ausdehnen. Die Versicherung der Elementarschäden wird über eine zusätzliche Prämie gedeckt. Die Berechnungsgrundlagen für diese Zusatzprämie werden wie in Frankreich gesetzlich vorgegeben. Solch detaillierte Vorgaben sind im deutschen Versicherungsrecht nichts Neues. Konkrete gesetzliche Vorgaben haben sich beispielsweise auch bei der privaten Krankenversicherung bewährt. Die Aufsicht über die Einhaltung der Versicherungsbedingungen kann über die BaFin erfolgen.

Wie können die Prämien niedrig gehalten werden?

Akzeptanz erfährt ein System zur Absicherung gegen Elementarschäden nur, wenn die Versicherungen für alle Versicherungsnehmerinnen und -nehmer bezahlbar bleiben. Entscheidend ist hierfür eine breite und hohe Abdeckung mit Versicherungsverträgen. Denn nur bei einer hohen Versicherungsdichte können die Prämien bezahlbar ausgestaltet werden. In Frankreich haben 98 Prozent der Haushalte eine

Elementarschadenversicherung. Durch diese hohe Quote kostet dort eine Elementarschadenversicherung durchschnittlich 26 Euro jährlich (Quelle: Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz; ab 2025 erhöht sich diese auf 41 Euro).

Wichtig ist uns ebenfalls, den bürokratischen Aufwand insbesondere bei den Versicherungsunternehmen möglichst gering zu halten. Da wir keine Versicherungspflicht für die Bürgerinnen und Bürger vorsehen, müssen dafür auch keine diesbezüglichen Kontrollmechanismen eingeführt werden. Ein weiterer Baustein, um die Prämien niedrig zu halten, ist der Verzicht auf Risikobewertungen mit erheblichem Aufwand nach französischem Vorbild. Ein solcher Verzicht führt unabhängig von der Lage der Immobilie zu einer einheitlichen Preisbildung. Sowohl in Frankreich als auch in der Schweiz existiert ein solches System und hat sich bewährt. Die einheitliche Bewertung von Immobilien unabhängig von der Risikolage rechtfertigt sich durch den Wegfall von ganz erheblichem Prüf- und Verwaltungsaufwand bei den Versicherern und ermöglicht, wie sich in Frankreich zeigt, sehr günstige Prämien.

Wie werden die Prämien berechnet?

Bei der Berechnung der Prämie orientieren wir uns an den erwähnten Beispielen im europäischen Ausland, wo es bereits funktionierende Pflichtversicherungssysteme gibt. In Frankreich wird die Prämie für die Elementarschadenversicherung nach einem gesetzlich festgelegten prozentualen Anteil an der Prämie für die Wohngebäudeversicherung berechnet, derzeit sind das 12 Prozent (ab 2025 werden es 20 Prozent sein). Beispielsweise müssen bei einer Wohngebäudeversicherungsprämie von 200 Euro zusätzlich 24 Euro für die Elementarschadenversicherung bezahlt werden. Bei der Festlegung muss es ein ausgewogenes Verhältnis von Prämienhöhe, Selbstbehalt und Deckelung der Schadenssumme geben. Insbesondere ist das Instrument des Selbstbehaltes ein Mittel, um Anreiz für Präventionsmaßnahmen zu schaffen. In Frankreich beispielsweise ist der Eigenanteil (bei Überflutung 380 Euro) gesetzlich vorgeschrieben. Zu diskutieren ist, ob Immobilieneigentümer von staatlicher Unterstützung ausgeschlossen werden sollten, wenn sie keine Elementarschadenversicherung abgeschlossen haben.

Was passiert mit bestehenden Wohngebäudeversicherungen?

In Deutschland haben laut Bundesregierung 99 Prozent der Wohngebäude einen Versicherungsschutz gegen mindestens eine der Gefahren durch Feuer, Sturm, Hagel, Blitzschlag oder Leitungswasser. Wir wollen deshalb nicht nur Neuverträge, sondern auch Bestandsverträge um einen Elementarschutz erweitern. Dadurch kann eine sehr hohe Dichte erreicht werden, was die Prämien niedrig hält. Konkret wollen wir die Versicherer verpflichten, entsprechend den obigen Kriterien den Immobilienbesitzern, die heute schon eine Wohngebäudeversicherung haben, eine Elementarschadenversicherung anzubieten. Es wird dafür ein einfaches und transparentes Verfahren mit entsprechenden Übergangsfristen definiert werden, um allen Beteiligten ausreichend Zeit für die Erweiterung der Bestandsverträge einzuräumen.

Wie gehen wir mit Großschadensereignissen um?

Bei Großschadensereignissen wie z. B. der Überschwemmung im Ahrtal, kann jedes Versicherungssystem früher oder später an seine Grenzen stoßen. Wir benötigen für diese Fälle daher ein staatliches Rückversicherungssystem. Auch hierfür sollten wir uns an funktionierenden Systemen bei unseren Nachbarn orientieren. Sinnvoll ist ein Rückversicherungssystem mit staatlicher Garantie wie in Frankreich oder eine Fondslösung, wie das z. B. in Dänemark angeboten wird.

Ein funktionierendes Modell, das auch als Vorbild dienen kann, gibt es in Frankreich mit dem praxistauglichen und in privater Rechtsform agierenden Rückversicherungsfonds CCR, der im Eigentum des französischen Staates ist. Der französische Staat haftet für die Eintrittspflicht der Rückversicherungen, bekommt dafür aber 1,3 Prozent der Einnahmen (was ein gutes Geschäft für den französischen Staat ist). 90 Prozent der französischen Versicherer nehmen die Rückversicherungsmöglichkeit über den CCR in Anspruch, denn es gibt das attraktive Stop-Loss-Modell, d. h. der Versicherer trägt den Schaden nur bis zu einer bestimmten Summe, den Rest trägt der Rückversicherer.

Was kommt auf Mieterinnen und Mieter zu?

Nach geltender Rechtslage sind Versicherungen für Gebäude als Nebenkosten umlagefähig, das trifft auch auf Elementarschadenversicherungen zu. Wir wollen eine unangemessene Belastung von Mieterinnen und Mietern verhindern, denn Gebäudeschäden betreffen das Eigentum der vermietenden Eigentümerinnen und Eigentümer. Wir wollen eine faire Lastenverteilung zwischen Vermietern und Mietern und werden daher die Umlagefähigkeit von Gebäudeversicherungen prüfen.

3. Prävention

Gerade weil in Zeiten des Klimawandels mit einer steigenden Anzahl von Elementarschäden zu rechnen ist, kommt der Verhinderung möglichst vieler dieser Fälle erhebliche Bedeutung zu. Zum einen sollte die Datengrundlage für Vorhersagen möglicher Risikogebiete verbessert, zum anderen sollten strengere Vorgaben für die Bebauung von möglichen Risikogebieten und größere Anstrengungen bei der Prävention sowie Schutz- und Sicherungsmaßnahmen gemacht werden. Dafür sollte es auch innerhalb der Elementarschadenversicherung Anreize geben. Außerdem sind flankierende Anpassungen im BauGB notwendig, um Schadensfällen bestmöglich durch eine Weiterentwicklung des Städtebaurechts vorzubeugen.

Wie eine effektive Prävention umgesetzt werden kann, lässt sich ebenfalls im EU-Ausland beobachten, wo teilweise umfangreiche Systeme der Prävention mit staatlichen Vorgaben existieren. Beispielsweise werden Risikogebiete ausgewiesen, Bebauung kann dann im Vorfeld verhindert werden oder Auflagen zu Maßnahmen der Prävention bei bestehenden Immobilien gemacht werden. Teilweise bestehen umfangreiche staatliche Eingriffsmöglichkeiten, in der Schweiz untersteht sogar das Feuerwehrewesen den staatlichen Gebäudeversicherungen.

4. Rechtliche Bewertung

Die Einführung einer Angebotspflicht für eine Elementarschadenversicherung ist verfassungs- und EU-rechtskonform.

In einem Rechtsgutachten hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen dargelegt, dass eine Pflicht zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung für alle Immobilieneigentümer verfassungskonform wäre, da die zunehmenden Schäden diese Verpflichtung rechtfertigen. Nichts anderes kann daher für die verfassungsrechtliche Beurteilung der von uns vorgeschlagenen Angebotspflicht für Versicherungsunternehmen gelten:

EU-rechtlich war stets die Frage nach Versicherungsmonopolen relevant. Diese wurden in den 90er-Jahren von der EU abgeschafft, was in Deutschland die öffentlich-rechtlichen Versicherungen betraf. Weder das europäische Primär- oder Sekundärrecht sehen aber nach heutiger Rechtslage ein Verbot von Versicherungspflichten vor, noch hat der EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung grundsätzliche Einwände gegen eine Versicherungspflicht geäußert.

Kompetenzrechtlich kann sich der Bund auf den Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen, der die konkurrierende Gesetzgebung hinsichtlich des „privaten Versicherungsrechts“ dem Bund zuweist. Dies setzt voraus, dass die Versicherungsverträge privatrechtlicher Natur sind. Unschädlich für die Kompetenz wäre dann auch, wenn die Versicherungsträger selbst öffentlich-rechtlicher Natur wären oder Elemente des sozialen Ausgleichs berücksichtigt würden. Die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG sehen wir als gegeben an.

Zwar kann jede Versicherungspflicht sowohl in die Grundrechte der Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer oder auch der Versicherungsunternehmen eingreifen. Betroffen sind hier die Vertragsautonomie als Teil der Allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG als auch die Berufsfreiheit der Versicherungsunternehmen nach Art. 12 Abs. 1 GG. Dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt.

Ziel der Einführung einer Angebotspflicht für Elementarschadenversicherungen ist zunächst die Stärkung des Eigen- sowie des Drittschutzes vor Elementarschäden. Gerade der Eigenschutz hat durch den Klimawandel an Bedeutung gewonnen. Vermeintliche Gewissheiten, dass Gebäude in risikofreien Zonen stehen, sind nicht mehr gegeben. Schäden können jede Immobilie treffen. Für ein Risikokollektiv als Ganzes ist es bei zufälligen, aber schweren Schadensereignissen vorteilhaft, eine gewisse Größe zu haben, um Schäden, die zwar nur bei wenigen auftreten, dann aber einen enormen Umfang haben, abzusichern. Auch dies ist nichts Neues in unserer Rechtsordnung, beispielhaft sei hier der § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII benannt, wonach ausnahmslos alle Beschäftigten kraft Gesetzes gegen Arbeitsunfälle versichert sind, obwohl die Zahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle verschwindend gering ist.

Der Staat hat zudem ein legitimes Interesse, ein System einzurichten, um die finanziellen Folgen von Großschadensereignissen abzusichern, um nicht immer wieder mit Steuermitteln einspringen zu müssen.

Alternativen, insbesondere das von Seiten der Versicherungswirtschaft häufig favorisierte „Opt-Out“ Modell sind nicht geeignet, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen und eine flächendeckende Verbreitung von Versicherungspolicen zu gewährleisten. Denn eine Verweigerungsmöglichkeit, Elementarschäden zu versichern, wird gerade nicht zu der dringend notwendigen Versicherungsdichte führen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in Urteilen zu Versicherungspflichten stets den sich aus Art. 20 Abs. 1 GG ergebenden weiten politischen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers betont. Innerhalb dieses Rahmens hat der Gesetzgeber weitreichende Möglichkeiten zur Gestaltung einer Versicherungspflicht, solange im Einzelnen die verfassungsrechtlich vorgegebenen Verhältnismäßigkeitsanforderungen eingehalten werden. Um eine Versicherungspflicht rechtlich angemessen auszugestalten, werden wir bei der Umsetzung insbesondere darauf achten, dass die Versicherungsprämien nicht die Leistungsfähigkeit einzelner Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer übersteigen.

Weil jeder in Zeiten des Klimawandels von Schäden durch Katastrophen betroffen sein kann, ist die Pflicht für Versicherungsunternehmen, Eigentümern eine Elementarschadenversicherung nach gesetzlichen Vorgaben anzubieten, gerechtfertigt und notwendig.