

Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken

Bundesministerium der Justiz

I. Einführung

1. Arbeitsauftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken („BLAG Elementarrisiken“ oder „Arbeitsgruppe“) wurde auf Grundlage des folgenden Beschlusses der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder („BK-MPK“) vom 15. Juni 2023¹ eingerichtet:

„Bund und Länder richten eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken ein. Die Arbeitsgruppe prüft alle Optionen, wie die Verbreitung der Elementarschadenversicherung erhöht werden kann inklusive einer Pflichtversicherung. Sie prüft ferner, welche Präventionsmaßnahmen z. B. im Bau- und Umweltrecht notwendig sind, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren, und wie finanzielle Risiken für die öffentlichen Haushalte durch Großschadensereignisse beherrschbar gehalten werden können.“

Die Arbeitsgruppe hat ihren Arbeitsauftrag entsprechend in drei Blöcken bearbeitet: Sie hat zunächst alle privatversicherungsrechtlichen Optionen diskutiert, wie die Verbreitung der Elementarschadenversicherung erhöht werden kann einschließlich einer Pflichtversicherung (dazu unter II.). Sodann wurden Präventionsmaßnahmen z. B. im Bau- und Umweltrecht vorgestellt, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren (dazu unter III.) und sich abschließend der Frage gewidmet, wie finanzielle Risiken für die öffentlichen Haushalte durch Großschadensereignisse beherrschbar gehalten werden können (dazu unter IV.).

Bei ihren Beratungen hat die Arbeitsgruppe auf den früheren Arbeiten zu dieser Thematik aufgebaut, insbesondere dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, der von der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der

¹ BK-MPK-Beschluss vom 15. Juni 2023 zu TOP 6 (<https://www.niedersachsen.de/download/196321> [sämtliche Links zuletzt abgerufen am 21. Februar 2025]).

Länder („JuMiKo“) im Juni 2022 zur Kenntnis genommen wurde² und dem Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden vom 6. Dezember 2022.³

2. Gang der Beratungen

Unter der Leitung des Bundesministeriums der Justiz („BMJ“)⁴ ist die Arbeitsgruppe zu insgesamt fünf Sitzungen zusammengekommen, an der jeweils Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der 16 Länder teilgenommen haben.⁵

Die **Auftaktsitzung am 6. Oktober 2023** hat sich insbesondere **versicherungsrechtlichen Fragestellungen** gewidmet und auf Grundlage eines umfassenden Fragenkatalogs (Anlage 1) Instrumente zur Erhöhung der Versicherungsdichte geprüft und tatsächliche und rechtliche Aspekte einer Elementarschadenversicherung skizziert. Rechtstatsächlich wurde zunächst die Höhe der staatlichen Hilfsleistungen der Länder an Geschädigte bei Großschadensereignissen sowie deren Bedingungen geklärt, bevor Auffassungen im Hinblick auf die Gebotenheit einer Versicherungspflicht von Wohngebäudeeigentümern für Elementarschäden ausgetauscht und Einzelfragestellungen wie die versicherten Risiken (einschließlich der Erfassung des Sturmflutrisikos), des Deckungsumfangs (einschließlich notwendiger Selbstbehalte), Härtefallregelungen und Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten diskutiert wurden. Im Hinblick auf die Rückversicherungssituation wurde teilweise auf Forderungen der Versicherungswirtschaft nach einer staatlichen *stop-loss*-Regelung sowie auf Forderungen nach einem staatlichen Rückversicherer nach französischem Vorbild für Elementarrisiken hingewiesen. Diskutierte Maßnahmen umfassten die Einführung einer Versicherungspflicht, die Beschränkung staatlicher Hilfszahlungen zu Lasten von unversicherten Wohneigentümern, gemeinsame Kampagnen des Staates und der Versicherungswirtschaft zur Erhöhung der Versicherungsquoten – einschließlich freiwilliger Selbstverpflichtungen seitens der Versicherungswirtschaft – sowie eine Pflichtdeckungserweiterung der Wohngebäudeversicherung um Versicherungsschutz gegen Elementargefahrenereignisse.

Die **zweite Sitzung am 23. November 2023** wurde als **Sachverständigenanhörung** durchgeführt. An der Verbändeanhörung haben der Bund der Versicherten e. V. („BdV“), die Deut-

² Beschluss der 93. JuMiKo vom 1. und 2. Juni 2022 zu TOP I.11 (Bericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“; Beschluss: https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2022/Fruerjahrskonferenz_2022/top_i_11_-_pflichtversicherung_fuer_elementarschaeden.pdf; Bericht: https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/ag_bericht_elementarschaeden/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf).

³ Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung vom 6. Dezember 2022 (https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2022_Bericht_Pflichtversicherung_Elementarschaeden.pdf?__blob=publicationFile&v=1), der zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 8. Dezember 2022 vorgelegt wurde.

⁴ Die dritte Sitzung wurde gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz („BMUV“) geleitet.

⁵ Die Länder waren durchgehend durch die Justizministerien vertreten; je nach Land haben auch die Staats- und Senatskanzleien sowie Fachministerien teilgenommen.

sche Aktuarvereinigung e. V. („DAV“), der Deutsche Mieterbund e. V. („DMB“), der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. („GDV“), Haus & Grund Deutschland e. V. („Haus & Grund“), der Verband der öffentlichen Versicherer e. V. („VöV“) und der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. („vzbv“) teilgenommen. Der Deutsche Städtebund musste seine Teilnahme kurzfristig absagen. Den Verbänden wurde in Vorbereitung der Anhörung der als Anlage 2 beigefügte Fragenkatalog übersandt.

Der **GDV** betonte in der Anhörung, dass im Kontext des Klimawandels dessen Bekämpfung, die Klimafolgenanpassung und die Schadensprävention im Zentrum der Überlegungen stehen müssten, denn eine zunehmende Anzahl von Schäden durch die Klimaveränderung führe zu immer weiter steigenden Prämien. Aus Sicht des GDV sind staatlicherseits für eine flächendeckende Ausweitung einer bezahlbaren Elementarschadenversicherung unabhängig von der Einführung einer Pflichtenlösung deshalb zwei Aspekte grundlegend und zwingend: Die Stärkung der Prävention sowie die Schaffung einer *stop-loss*-Regelung zu Gunsten der Versicherer, die ab einem Schadensvolumen von 35 Milliarden Euro greifen solle. Auf dieser Grundlage könnten weitere Maßnahmen einschließlich einer gemeinsamen Kampagne von Versicherungswirtschaft, Bund und Ländern erwogen werden. Eine Versicherungspflicht werde vom GDV jedenfalls abgelehnt.⁶

Der **BdV** erläuterte, dass der Verband seinen Mitgliedern grundsätzlich rate, sich allein gegen existenzielle Risiken zu versichern und er prinzipiell auf die Privatautonomie der Versicherten setze. Eine Elementarschadenversicherung sehe der Verband jedoch als unabdingbar an. Der BdV wies darauf hin, dass ein Versicherungsnehmer, der aus finanzieller Verantwortung für sein Wohngebäude eine Elementarschadenversicherung abschließe, bislang zweimal zahlen müsse: Einerseits bezahle er seine Versicherungsprämie, andererseits erbringe er als Steuerzahler mittelbar Leistungen für unversicherte Personen, die bewusst keine finanzielle Vorsorge für ihr Wohneigentum getroffen hätten und deshalb staatliche Hilfen im Katastrophenfall erhielten. Gleichzeitig bewertete der BdV die Schadensprävention als essenzielle staatliche Aufgabe, da z. B. bei Sturzfluten auch keine individuelle bauliche Vorsorge helfe. Der BdV sprach sich deshalb dafür aus, staatliche Mittel für Prävention anstelle von Fluthilfen zu verwenden. Zudem setzte er sich für eine staatliche *stop-loss*-Garantie zur Prämien senkung ein. Der BdV plädierte im Ergebnis für eine verpflichtende Eigenvorsorge gegen Elementarrisiken, allerdings in Gestalt einer staatlich organisierten Basisabsicherung gegen Elementargefahren in Form einer von den Ländern einzeln oder länderübergreifend mit der Versicherungswirtschaft

⁶ Vgl. zur Position des GDV: Stellungnahmen zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden vom 12. Mai 2023 (<https://www.gdv.de/resource/blob/136436/b39be0b71de065b89e257998b69e9042/pflichtversicherung-data.pdf>) und zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, BT-Drs. 20/8732 vom 4. März 2024 (https://www.bundestag.de/resource/blob/992446/ee666c8df23b344200ef7bf4b88fa938/Stellungnahme-Kaefer-Rohrbach_GDV.pdf) sowie den Forderungskatalog des Verbands vom 22. Januar 2024 (<https://www.gdv.de/resource/blob/169862/1e0df7fbf88f2242919cfbfd8cdfbad6/adressen-in-ueberschwemmungsgebieten-forderungskatalog-data.pdf>).

organisierten Poollösung, die über einen Zuschlag zur Grundsteuer zu finanzieren sei und damit einen Teil der potentiellen Schäden abdecken solle. Darüber hinaus solle jedermann freiwillig durch eine private Versicherung vorsorgen können.⁷

Der **VöV** berichtete, dass 30 % der Wohngebäude in Deutschland bei öffentlichen Versicherern versichert seien. Seine Mitgliedsunternehmen böten auch für die wenigen Wohngebäude, die in der höchsten Hochwasserrisikoklasse (ZÜRS Geo GK 4)⁸ belegen seien, Versicherungsschutz an. Da nur rund 50 % der Wohngebäude gegen Elementarrisiken versichert seien, sehe der Verband eine unzureichende Risikowahrnehmung in der Bevölkerung. Eine Lösung könnte hier eine öffentlich-private Partnerschaft sein, deren Kernbestandteil eine *stop-loss*-Garantie sein müsse. Zudem sei die zukünftige Versicherbarkeit von Wohngebäuden durch staatliche Präventionsmaßnahmen sicherzustellen. Eine Pflichtversicherung halte der Verband indes nicht für sachgerecht. Denn eine solche setze jedenfalls eine effektive Pflichtdurchsetzung einschließlich der Sanktionierung von Pflichtverletzungen voraus, die aufgrund der Anzahl der Wohngebäude ohne immensen bürokratischen Mehraufwand nicht zu gewährleisten sei.⁹

Der **DAV** sah als zentrales Ziel risikobasiert ermittelte, aber zugleich bezahlbare Prämien für Elementarschadenversicherungen an. Zur Illustration unterbreitete der Verband Beispiele: Ein Selbstbehalt bei der Elementarschadenversicherung von 20 % bzw. von 100.000 Euro führe für 90 % der Wohngebäude zu einer Reduktion der Prämie auf $\frac{1}{10}$ bis $\frac{1}{20}$ der für die Vollabsicherung zu zahlenden Prämie. Hohe Selbstbehalte seien deshalb für eine etwaige Pflichtversicherung entscheidend. Sie führten allerdings dazu, dass lediglich die Existenzsicherung gewährleistet werde. Wirkungsvolle staatliche Präventionsmaßnahmen könnten die Prämien ebenfalls um den Faktor 5 reduzieren. Im Hinblick auf die Thematik der ausreichenden Kapitalunterlegung lenkte der Verband den Blick auf die Rückversicherungsseite: Eine Pflichtversicherung binde in erster Linie die Erstversicherer; dies könne zu einer Risikoasymmetrie im Verhältnis zu Rückversicherern führen. So müsse bedacht werden, dass das Tiefdruckgebiet „Bernd“ – unter Einschluss der unversicherten Schäden – zu Gesamtschäden in Höhe von 40 Milliarden Euro geführt habe. Das gesamte Eigenkapital der deutschen Schadenversicherer betrage demgegenüber nur 39,8 Milliarden Euro. Derzeit gäbe es zwar noch hinreichende

⁷ Vgl. zur Position des BdV: Positionspapier und Stellungnahme für die Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der Justizministerinnen und Justizminister, März 2022 (<https://www.bunderversicherten.de/downloads/stellungnahmen/stellungnahmen-2022/2022-03-30-AZ-7300-II-2-Stellungnahme-Elementarschaeden-BdV.pdf>).

⁸ „ZÜRS Geo“ steht für „Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen“. Es kennt vier Gefährdungsklassen („GK“) für Hochwasser. In der GK 4 tritt Hochwasser statistisch mindestens einmal in 10 Jahren auf. 0,4 % der Wohngebäudeadressen in Deutschland liegen in dieser GK (vgl. GDV, „ZÜRS Geo“, Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken, 28. April 2024; <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>).

⁹ Vgl. zur Position des VöV: Stellungnahme vom 15. Mai 2023 zum „Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung“ (https://www.voev.de/site/assets/files/2110/2023_voev_stellungnahme_elementarschadenpflichtversicherung.pdf).

Rückversicherungskapazitäten am Markt; zur Sicherstellung der künftigen Rückversicherbarkeit sei aber eine staatliche *stop-loss*-Garantie notwendig. Schon derzeit sei hinsichtlich der Elementarrisiken die Grenze dessen erreicht, was Versicherer noch leisten können. Die entscheidenden Aspekte für jede flächendeckende Ausweitung der Elementarschadenversicherung seien deshalb unabhängig von einer Pflichtenlösung die Prävention, der Selbstbehalt und eine *stop-loss*-Garantie.¹⁰

Auch **Haus & Grund** bewertete die Einführung einer Pflichtversicherung kritisch und verwies auf die ohnehin weiter steigenden Wohnkosten. Es müsse bedacht werden, dass eine Pflichtversicherung kein Schadensereignis verhindere. Stattdessen sollte der Fokus auf der Schadensprävention liegen. Grundsätzlich rate der Verband seinen Mitgliedern zum Abschluss einer freiwilligen Elementarschadenversicherung. Der Verband wies darauf hin, dass man als Grund für eine Versicherungsquote von nur ca. 50 % zum einen das fehlende Risikobewusstsein der Grundeigentümer sehe. Eine Umfrage im Auftrag des Verbands habe außerdem ergeben, dass 77 % der befragten Personen davon ausgegangen seien, dass sie bereits gegen Elementargefahren versichert seien. Es bestünden folglich zum anderen erhebliche Fehlvorstellungen über die eigene Versicherungslage. Dennoch müsse im Blick bleiben, dass die derzeitigen Kostensteigerungen für Grundeigentümer enorm seien, insbesondere im Zusammenspiel von energetischer Modernisierung, Glasfaserausbau und Grundsteuerreform. Zusätzliche Kostensteigerungen seien daher nicht sachgerecht.¹¹

Der **DMB** betonte, dass Mieter nicht über den Abschluss einer Elementarschadenversicherung entscheiden könnten, sie über die Umlagefähigkeit der Prämien als Betriebskosten¹² aber zur Kostentragung verpflichtet seien. Aus Sicht des Verbandes müsse die bestehende Umlagefähigkeit hinterfragt werden. Der Vermieter habe gesetzlich die Pflicht, das Wohngebäude in Stand zu halten. Daher sei es nicht sachgerecht, dass der Mieter diese Kosten als Teil der Betriebskosten trage. Dies gelte umso mehr, als bei einer vollständigen Zerstörung des Gebäudes oft keine Pflicht des Vermieters bestehe, das Gebäude wieder zu errichten. Der Mieter habe dann die Kosten für einen Versicherungsschutz getragen, an dessen Vorteilen er nicht partizipiere. Sollte eine Pflichtversicherung eingeführt werden, müsse die Umlagefähigkeit gestrichen werden.¹³

¹⁰ Vgl. zur Position des DAV: Stellungnahme vom 15. Mai 2023 zum Anschreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 16. Februar 2023 bezüglich des Berichts der Bundesregierung zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung (<https://aktuar.de/content/PDF/News/Stellungnahmen/DAV-Stellungnahme-Elementarschadenpflichtversicherung.pdf>).

¹¹ Vgl. zur Position von Haus & Grund: Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ (BT-Drs. 20/8732), März 2024 (https://www.bundestag.de/resource/blob/992478/e38aa0cb4215fe2da88652acd4f1e43f/Stellungnahme-Warnecke_H-G.pdf).

¹² § 556 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in Verbindung mit § 2 Nummer 13 der Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV).

¹³ Vgl. zur Position des DMB: Stellungnahme der Sachverständigen Dr. Melanie Weber-Moritz vom 6. März 2024, Bundesdirektorin, Deutscher Mieterbund e. V. (https://www.bundestag.de/resource/blob/992488/4f53b45aec0945ffa89d89ec54ee000/Stellungnahme-Weber-Moritz_DMB.pdf).

Für den **vzbv** war entscheidend, welche Versicherungsdichte im Ergebnis politisch angestrebt werde. Man sehe bei der privaten Kranken- und Kfz-Haftpflichtversicherung, dass trotz Versicherungspflicht manche Personen bzw. Fahrzeuge unversichert sind. Strebe man eine 100 %-Abdeckung gegen Elementarrisiken an, sei deshalb Zwang notwendig. Eine 100 %-Abdeckung könnte über die von BdV vertretene öffentlich-rechtliche Konstruktion erreicht werden; hierfür sehe der vzbv aber derzeit keinen politischen Willen. Werde eine Abdeckung von 95 % als ausreichend angesehen, sei zu konstatieren, dass diese bei der regulären Gebäudeversicherung bereits erreicht sei. Der Verband könne sich deshalb vorstellen, im Versicherungsvertragsgesetz („VVG“) ein gesetzliches Leitbild der Wohngebäudeversicherung zu definieren, das grundsätzlich auch Elementargefahren abdeckt, und dabei gesetzlich zugleich eine Umstellung der Bestandsverträge zu ermöglichen. Ein solcher Schritt könnte anders als die seit rund 20 Jahren geführte Diskussion um eine Versicherungspflicht zeitnah zu ersten Ergebnissen führen. Nach einigen Jahren könnte dann evaluiert werden, ob weiterer Handlungsbedarf bestehe. Eine Katastrophenversicherung mit hohen Selbstbehalten bewertete der vzbv dagegen kritisch. Denn diese führte dazu, dass Versicherungsnehmer im typischen Schadensfall – gegebenenfalls in 90 % der Schadensfälle – gar keine Leistungen erhielten. Vorbild müsse der 1-zu-1-Schutz der privaten Krankenversicherung sein, der sich am Umfang der gesetzlichen Krankenversicherung orientiert.¹⁴

Die **dritte Sitzung der Arbeitsgruppe am 28. Februar 2024** hat sich in mehreren Blöcken den **Präventionsmaßnahmen** gewidmet, die notwendig sind, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren. Für die Länder hat im **ersten Block** der Ständige Ausschuss „Hochwasserschutz und Hydrologie“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser („LAWA-AH“) über die Ergebnisse seiner Beratungen berichtet. Rheinland-Pfalz gewährte einen Überblick über die Erkenntnisse der dortigen Enquete-Kommission 18/1 „Konsequenzen aus der Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz [...]“.¹⁵ Sachsen erläuterte den Sachstand zur Hochwassereigenvorsorge nach § 5 Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes („WHG“) im Bundesland. Im sich anschließenden **zweiten Block** berichtete das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz („BMUV“) über die Arbeiten im Bereich der Klimaanpassung und stellte das Bundes-Klimaanpassungsgesetz („KAnG“) vor, das am 1. Juli 2024 in Kraft getreten ist.¹⁶ Präsentiert wurden zudem erste Ge-

¹⁴ Vgl. zur Position des vzbv: Positionspapier vom 21. Juli 2021 zur Versicherbarkeit gegen Elementarschäden an Wohngebäuden (https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-08/21-07-21_T-FIN_Positionspapier%20Elementarschadenabsicherung%20%28final%29.pdf) und Stellungnahme vom 13. März 2023 zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden (<https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-03/23-03-14%20StN%20Bericht%20der%20Bundesregierung%20zu%20Elementarschadenversicherung.pdf>).

¹⁵ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, [LT-Drs. 18/8222](#), Abschlussbericht der Enquete-Kommission 18/1 „Konsequenzen aus der Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz: Erfolgreichen Katastrophenschutz gewährleisten, Klimawandel ernst nehmen und Vorsorgekonzepte weiterentwickeln“.

¹⁶ [BGBl. 2023 I Nr. 393](#).

danken zu einem etwaigen Bundes-Hochwasserschutzgesetz III. Vorsorge im Bereich Raumordnung, Bauleitplanung und Stadtentwicklung war das Thema des **dritten Blocks**, in dem das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen („BMWSB“) zunächst einen Überblick über raumordnungsrechtliche und bauplanungsrechtliche Instrumente sowie das Förderprogramm „Anpassung urbaner und ländlicher Räume an den Klimawandel“ gab. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung („BBSR“) stellte anschließend unter der Überschrift „klimafolgenangepasstes Bauen“ das Wissensmanagement zur Bauvorsorge vor. Den Abschluss bildete ein **vierter Block** zu Risikoinformationen und Frühwarnung. Hier berichtete der Deutsche Wetterdienst („DWD“) zum Naturgefahrenportal, das auf Grundlage des kürzlich novellierten DWD-Gesetzes¹⁷ betrieben werden soll. Ziel des Naturgefahrenportals ist es, ein Informationsportal zur Verfügung zu stellen, das Prävention, Warnung und Information verknüpft und der Bevölkerung so die Möglichkeit bietet, sich vor, während und nach extremen Naturereignissen umfassend zu informieren. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat („BMI“) beschloss mit einer Vorstellung des Warnmittelmix des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe („BBK“).

Wie vereinbart wurden die Länder sowie BMUV und BMWSB von BMJ im Nachgang zur dritten Sitzung neben BMI und dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr („BMDV“) nicht nur um Zulieferungen zu diesem Bericht sowie um Mitteilung länderseitig geplanter gesetzlicher Maßnahmen im Bereich Prävention, sondern auch um Stellungnahme zu einem aktuellen Forderungskatalog des GDV zu Präventionsmaßnahmen gebeten (Schreiben vom 18. März 2024 nebst Anlagen als Anlagen 3, 3.1 und 3.2 anbei). Die Zulieferungen und Stellungnahmen der Länder sind in diesem Bericht in Teilaspekten berücksichtigt.

Die **vierte Sitzung am 18. April 2024** diente dem Austausch über die Möglichkeiten, die finanziellen Risiken für die öffentlichen Haushalte infolge von Elementargefahrenereignissen beherrschbar zu halten sowie dem Austausch der Auffassungen über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe und der Vorbereitung dieses Berichts. Die bereits zur dritten Arbeitsgruppensitzung und erneut hinzugezogenen Stellen wiederholten einleitend die Ausführungen aus der vorangegangenen Sitzung. Das BMUV vertrat die fachliche Einschätzung aus seiner Stellungnahme vom 16. April 2024 (Anlage 4).

In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 20. Juni 2024 hat der damalige Bundesminister der Justiz Dr. Buschmann zugesagt, eine weitere (5.) Sitzung der Bund-Länder-AG und anschließend eine Besprechung in Abstimmung mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder durchzuführen.

¹⁷ [BGBl. 2024 I Nr. 120](#).

In Vorbereitung der **fünften Sitzung am 8. Oktober 2024** hat BMJ der Arbeitsgruppe Fragen zu Aspekten der Bezahlbarkeit der Elementarschadenpflichtversicherung übermittelt (Anlage 5). In der Sitzung wurde ein dem BMJ von den Ländern am 2. Oktober 2024 zugeleitetes Arbeitspapier (Anlage 6), das drei mögliche Ausgestaltungsvarianten einer Elementarschadenpflichtversicherung als Grundlagen für die Kalkulation von Prämien einer Pflichtversicherung durch Sachverständige darlegt, besprochen. BMJ und BMF erhoben Bedenken, Varianten, die verfassungs- und unionsrechtlich nicht geprüft sind und für deren Prämisse einer staatlichen *stop-loss*-Garantie bisher weder Bund noch Länder Mittel zu Lasten ihrer jeweiligen Haushalte konkret angeboten haben, kalkulieren zu lassen. Auf Länderwunsch wurde vereinbart, im Nachgang zur fünften Sitzung Präzisierungen der Ausgestaltungsvarianten als Kalkulationsgrundlagen abzustimmen und die präzisierten Ausgestaltungsvarianten durch sachverständige Verbände und Institutionen kalkulieren zu lassen. Dazu wählten Bund und Länder im Nachgang die DAV, den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen („SVRV“) und den GDV aus. Das Arbeitspapier der Länder wurde nachträglich angepasst (Anlage 7).

Soweit nicht anders angegeben, bildet der Bericht den Diskussionsstand zum Zeitpunkt der letzten Arbeitsgruppensitzung am 8. Oktober 2024 ab.

II. Erhöhung der Versicherungsdichte bei der Elementarschadenversicherung

1. Einführung

a) Bestehende Rechtslage und Sachstand

Aus den drei vom MPK-Beschluss vorgegebenen Themen der Elementarrisikenproblematik – Versicherungsdichte, Präventionsmaßnahmen und Haushaltsbelastungen – befasste sich die Arbeitsgruppe zunächst mit der Erhöhung der Versicherungsdichte.

Unter dem Begriff „Elementarschadenversicherung“ wird eine Wohngebäudeversicherung verstanden, die auch Schäden durch die sogenannten weiteren Naturgefahren (Elementargefahren) absichert.

Eine Wohngebäudeversicherung ist eine Sachversicherung, die einem Wohngebäudeeigentümer in einem einheitlichen Vertrag Versicherungsschutz gegen unterschiedliche Gefahren bietet.¹⁸ Die Wohngebäudeversicherung wird in der Regel in Form einer gleitenden Neuwertversicherung oder gleitenden Neuwertversicherung Plus vereinbart. Versichert ist der ortsübliche Neubauwert der im Versicherungsschein bezeichneten Gebäude zum Zeitpunkt des Versicherungsfalls. Im gleitenden Neubauwert Plus sind auch Mehrkosten einbezogen, die durch

¹⁸ Pardey/Balke/Link/Balke, Schadenrecht, 2023, Wohngebäudeversicherung Rn. 1.

öffentlich-rechtliche Auflagen sowie Preissteigerungen zwischen Versicherungsfall und Wiederherstellung entstehen können. Nicht versichert ist somit der Hausrat.

Unter den weiteren Naturgefahren werden nach den Musterbedingungen des GDV¹⁹ „Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch“ verstanden. Eine Absicherung der weiteren Naturgefahren ist nach diesen Musterbedingungen nur möglich, wenn die weiteren Naturgefahren gemeinsam mit jedenfalls einer anderen Gefahrengruppe in der Wohngebäudeversicherung versichert werden. Diese Gefahrengruppen sind „Brand; Blitzschlag; Überspannung durch Blitz; Explosion; Verpuffung; Implosion; Anprall oder Absturz eines Luftfahrzeugs; Fahrzeuganprall; Sengschäden; Rauch- und Rußschäden“ (Feuerversicherung), „Leitungswasser“ (Leitungswasserversicherung) und „Sturm, Hagel“ (Sturm- und Hagelversicherung).²⁰

Keine sogenannte weitere Naturgefahr im Sinne dieser Musterbedingungen ist die Sturmflut. Schäden an Wohngebäuden aufgrund einer Sturmflut bleiben deshalb auch bei Abschluss einer Elementarschadensversicherung bisher typischerweise unversichert.

Das deutsche Versicherungsrecht enthält jenseits der Vorschriften zum Schutz von Realkreditgläubigern bei der Gebäudefeuerversicherung²¹ in den §§ 142 bis 149 VVG keine besonderen gesetzlichen Regelungen zu Wohngebäude- und Elementarschadenversicherungen, sodass auf diese neben den Vorschriften über die Sachversicherung (§§ 88 ff. VVG) die allgemeinen Bestimmungen des VVG anzuwenden sind. Eine bundes- oder landesrechtliche Versicherungspflicht besteht nicht; die einzige landesrechtliche Elementarschadenversicherungspflicht bei staatlichen Gebäudeversicherern in Baden-Württemberg wurde 1994 aufgrund des unionsrechtlichen Verbots von Monopolversicherern aufgehoben. Auch jenseits des Versicherungsrechts bestehen im deutschen Recht – neben steuerrechtlichen Bestimmungen – nur zwei Regelungen mit klarem Bezug zur Elementarschadenversicherung: Nach § 556 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in Verbindung mit § 2 Nummer 13 BetrKV können die Kosten einer Elementarschadenversicherung als Betriebskosten durch den Vermieter auf den Mieter umgelegt werden. Nach § 19 Absatz 2 Nummer 3 des Wohnungseigentumsgesetzes („WEG“) zählt die angemessene Versicherung des gemeinschaftlichen Eigentums zum Neuwert zur ordnungsmäßigen Verwaltung des gemeinschaftlichen Eigentums. Ob der Abschluss einer Elementarschadenversicherung nach neuem Wohnungseigentumsrecht aus diesem

¹⁹ Musterbedingungen des GDV, Allgemeine Wohngebäude Versicherungsbedingungen (VGB 2022 – Wohnflächenmodell), Stand: November 2023 („Musterbedingungen“; <https://www.gdv.de/re-source/blob/37090/85030e2f2518d925d739fd751f523a5a/allgemeine-wohngebaeude-versicherungsbedingungen--vgb-2016---wohnflaechenmodell--data.pdf>).

²⁰ A 1 Musterbedingungen.

²¹ Vgl. zum Begriff der Gebäudefeuerversicherung: Prölss/Martin/Klimke, 32. Auflage 2024, Vor §§ 142 VVG Rn. 3 ff.

Grund zur ordnungsgemäßen Verwaltung des gemeinschaftlichen Eigentums geboten ist (§ 19 Absatz 2 Nummer 3 WEG), ist gerichtlich noch nicht geklärt.²²

Nach Angaben der Versicherungswirtschaft²³ besteht bei Wohngebäuden im Hinblick auf die Abdeckung von Elementarschäden folgende Versicherungsdichte:

²² Bärmann/Dötsch, 15. Auflage 2023, § 19 WEG Rn. 177.

²³ GDV, Datenservice zum Naturgefahrenreport 2023, S. 48 (<https://www.gdv.de/resource/blob/154862/62aa5bfb463e9ad90cbd421d1bf41c20/naturgefahrenreport-datenservice-2023-download-data.pdf>). Zum Datensatz 2023: GDV, „Nur die Hälfte der Gebäude in Deutschland ist richtig gegen Naturgefahren versichert“, 28. Mai 2024 (<https://www.gdv.de/gdv/themen/schaden-unfall/nur-die-haelfte-der-gebaeude-in-deutschland-ist-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176> und <https://app.23degrees.io/view/SikDKYzTvz6VLNbM-choro-wohngebaeudeversicherung>). GDV, Datenservice zum Naturgefahrenreport 2024, S. 52 (<https://www.gdv.de/resource/blob/183710/ce0eff6cd00569d1f67d1289b16a7325/naturgefahrenreport-2024-datenservice-download-data.pdf>).

Region ²⁴	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland	43 %	45 %	46 %	50 %	52 %	54 %
Schleswig-Holstein	26 %	29 %	31 %	35 %	38 %	41 %
Hamburg	23 %	26 %	28 %	32 %	36 %	39 %
Niedersachsen	22 %	23 %	25 %	30 %	32 %	35 %
Bremen	20 %	21 %	23 %	28 %	31 %	33 %
Nordrhein-Westfalen	43 %	45 %	47 %	53 %	56 %	58 %
Hessen	39 %	41 %	44 %	49 %	51 %	54 %
Rheinland-Pfalz	33 %	36 %	37 %	43 %	46 %	49 %
Baden-Württemberg	94 %	94 %	93 %	94 %	94 %	94 %
Bayern	34 %	36 %	38 %	42 %	45 %	47 %
Saarland	32 %	36 %	38 %	43 %	47 %	49 %
Berlin	39 %	41 %	43 %	46 %	48 %	49 %
Brandenburg	34 %	35 %	36 %	38 %	40 %	42 %
Mecklenburg-Vorpommern	26 %	28 %	29 %	31 %	33 %	35 %
Sachsen	47 %	48 %	48 %	50 %	51 %	52 %
Sachsen-Anhalt	44 %	45 %	45 %	48 %	49 %	51 %
Thüringen	47 %	48 %	49 %	51 %	53 %	54 %

Unter Wohngebäuden sind versicherungstechnisch Gebäude zu verstehen, die für die überwiegende Nutzung zu Wohnzwecken bestimmt sind. Von einer überwiegenden Nutzung zu Wohnzwecken ist auszugehen, wenn der Anteil der gewerblichen Nutzung eines Gebäudes 50 % unterschreitet.²⁵ Gewerbeimmobilien, öffentliche Infrastruktur, Kraftfahrzeuge, Hausrat

²⁴ GDV weist darauf hin, dass insbesondere bei Niedersachsen und Bremen ein hoher Anteil an reinen Starkregenverträgen vorliegt, die hier nicht abgebildet werden; die Daten schließen die sogenannten Altverträge der ehemaligen Deutschen Versicherungs-AG ein.

²⁵ Vgl. Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung vom 6. Dezember 2022, S. 6 (https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2022_Bericht_Pflichtversicherung_Elementarschaeden.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

oder andere Vermögenswerte fallen somit nicht unter die Versicherungsdichte für Wohngebäude.

Die Versicherungsdichte bei Wohngebäuden ist deutschlandweit binnen sechs Jahren um 11 Prozentpunkte von 43 % auf 54 % gestiegen. Dies entspricht einer prozentualen Erhöhung der Versicherungsdichte binnen sechs Jahren von rund 26 %.

Im Hinblick auf die für die Höhe der Versicherungsprämie zentrale Hochwassergefährdung des Wohngebäudes („Risikoeinschätzung“) liegt die Verteilung der Wohngebäudeadressen in Deutschland nach Angaben der Versicherungswirtschaft²⁶ wie folgt:

Gefährdungs- klasse	Statistische Bedeutung	Prozentualer Anteil an den Wohngebäudeadressen
GK 1	Nach gegenwärtiger Datenlage nicht von Hochwasser größerer Gewässer betroffen	92,4 %
GK 2	Hochwasser seltener als einmal in 100 Jahren, insbesondere Flächen, die bei einem sogenannten „extremen Hochwasser“ ebenfalls überflutet sein können	6,2 %
GK 3	Hochwasser einmal in 10 bis 100 Jahren	1,1 %
GK 4	Hochwasser mindestens einmal in 10 Jahren	0,4 %

In Deutschland liegen folglich 98,6 % der Wohngebäude in den niedrigsten beiden Gefährdungsklassen hinsichtlich der Hochwassergefahr.

Nach Angaben des GDV entfielen bei der Flutkatastrophe „Bernd“ im Juli 2021 von den versicherten Schäden in Höhe von 8,75 Milliarden Euro ca. 4 Milliarden Euro auf Wohngebäude (Anzahl der Schäden: 86.000), der Rest auf Kraftfahrzeuge, Hausrat, Gewerbe, Industrie und technische Versicherungen.²⁷ Auf Basis der zum Stand 25. Februar 2022 vorliegenden Schadenmeldungen für Wohngebäude hatte der GDV gegenüber der JuMiKo-Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ („JuMiKo-Arbeitsgruppe“) die Verteilung der gemeldeten Schäden nach Anzahl der Schäden (Stand: 25. Februar 2022 gesamt: 64.297 Schadensfälle) und Schadenaufwand (Stand: 25. Februar 2022 gesamt: rund 2,09 Milliarden Euro) auf die Gefährdungsklassen wie folgt angegeben:²⁸

²⁶ GDV, Datenservice zum Naturgefahrenreport 2024, S. 52 (<https://www.gdv.de/re-source/blob/183710/ce0eff6cd00569d1f67d1289b16a7325/naturgefahrenreport-2024-datenservice-download-data.pdf>).

²⁷ Vgl. GDV, „Zahlen und Fakten Flutkatastrophe ‚Bernd‘ Juli 2021“, Stand Juni 2023 (<https://www.gdv.de/re-source/blob/137346/c81a749e02503cb41a3e5a61966f3d31/pdf-schadenbilanz-data.pdf>).

²⁸ Anlage 1, S. 10 [S. 123] zum Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe, 2022 (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/ag_bericht_elementarschaeden/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf).

Gefährdungsklasse	Anzahl der Schäden	Schadenaufwand in Euro
GK 1	52.917	1.342.023.000
GK 2	8.106	702.994.000
GK 3	2.868	590.638.000
GK 4	406	38.032.000

Nach einer Berechnung von *Groß/Wagner*²⁹ aus dem Jahr 2023 liegen die jährlichen Kosten einer Elementarschadenabdeckung (zusätzlich zur bestehenden Wohngebäudeversicherung) bei Selbstbehalten von 500 Euro bzw. 100.000 Euro für ein Standard-Einfamilienhaus (Eckpunkte: Lage in unterschiedlichen Gefährdungsklassen innerhalb der Stadtgrenze von Dresden mit 135 m² Wohnfläche, vor 30 Jahren gebaut, Obergeschoss und Keller vorhanden, Dachgeschoss nicht ausgebaut und Keller nicht als Wohnfläche ausgebaut, massive Außenwände und hartes Dach, keine Modernisierungen an Leitungen) im Durchschnitt wie folgt:

Höhe des Selbstbehalts	GK 1	GK 2	GK 3	GK 4
500 Euro	60 bis 268 Euro	89 bis 543 Euro	735 Euro	974 Euro
100.000 Euro	7 bis 16 Euro	8 bis 25 Euro	37 Euro	49 Euro

Der GDV hat im Jahr 2022 auf Zahlen der Stiftung Warentest aus dem Jahr 2021 Bezug genommen³⁰ und ist für ein durchschnittliches Einfamilienhaus mit einem gleitenden Neuwert Stand 2021 von rund 500.000 Euro (150 m² Wohnfläche, harte Bedachung, massive Außenwände, keine besonderen Schutzmaßnahmen nach § 5 Absatz 2 WHG) von folgenden Werten ausgegangen:

GK 1	GK 2	GK 3	GK 4
Unter 100 Euro	≈ 250 Euro	über 250 Euro	

Wesentlich sind für die Betrachtung langfristiger Verträge wie Wohngebäudeversicherungen mit Elementarschadendeckung aber nicht nur die gegenwärtigen Kosten, sondern insbesondere auch die prognostizierte Kostenentwicklung. Hier ist von weiteren Anstiegen auszugehen, die sich wie folgt entwickeln.

²⁹ *Groß/Wagner*, Wirtschaftsdienst 103 (2023), 570 (572) ([doi:10.2478/wd-2023-0158](https://doi.org/10.2478/wd-2023-0158)).

³⁰ Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, 2022, S. 129 f. [S. 16 f.] (https://www.jus-tiz.nrw.de/JM/jumiko/ag_bericht_elementarschaeden/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf).

Da es sich bei der verbundenen Wohngebäudeversicherung um eine gleitende Neuwertversicherung handelt, entwickeln sich die Prämien entsprechend des sogenannten Anpassungsfaktors. Der Anpassungsfaktor wird ausgehend von der Entwicklung der Baupreise und der Lohnkosten jährlich angepasst, um die kontinuierlich steigenden Kosten für die Reparatur oder die Wiedererrichtung eines Wohngebäudes abzubilden. Der Anpassungsfaktor hat sich nach den Angaben der Versicherungswirtschaft³¹ seit dem Jahr 2020 wie folgt entwickelt:

2020	2021	2022	2023	2024
4,4 %	2,6 %	5,5 %	14,7 %	7,5 %

Neben inflationsbedingten Kostensteigerungen sowie der Entwicklung der Kosten für den Rückversicherungsschutz ist insbesondere auch die Entwicklung der Schadenspotentiale durch Elementargefahrenereignisse infolge des Klimawandels Teil des hohen erwarteten Anstiegs der Risikoprämien für den Elementarversicherungsschutz. Die Versicherungswirtschaft geht aufgrund des Fortschreitens des Klimawandels davon aus, dass sich innerhalb der nächsten 10 Jahre die Prämien gegenüber dem Basiswert von 2024 verdoppeln könnten.³²

b) Ziel: Erhöhung der Versicherungsdichte

Einigkeit herrschte in der Arbeitsgruppe über das Ziel, die Versicherungsdichte bei der Elementarschadenversicherung weiter zu erhöhen. Durch eine hohe Versicherungsdichte soll nicht nur sichergestellt werden, dass Wohngebäude durch Naturkatastrophen nicht entschädigungslos zerstört werden. Es soll auch die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Naturkatastrophen reduziert werden, da nach Naturkatastrophen stets starker öffentlicher Druck besteht, dass der Staat an unversicherte Wohneigentümer freigiebige Hilfszahlungen zur Wiederherstellung des Wohngebäudes leistet (Samariterdilemma).³³

Als wesentliche Gründe für die als zu niedrig empfundene Versicherungsdichte von 54 % (Stand: 2023) wurden zunächst das fehlende Risikobewusstsein, aber auch die sogenannte Versicherungssillusion, also die unzutreffende Vorstellung, das betreffende Wohngebäude sei bereits gegen Elementargefahren versichert, identifiziert. Im Hinblick auf die Versicherungssillusion hat eine Analyse des SVRV aus dem Jahr 2022 ergeben, dass bei einer damaligen

³¹ GDV, Medieninformation vom 13. Oktober 2023, „Wohngebäudeversicherung: Anpassungsfaktor steigt 2024 um 7,5 Prozent“ (<https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/wohngebäudeversicherung-anpassungsfaktor-steigt-2024-um-7-5-prozent--154648>).

³² GDV, Stellungnahme vom 4. März 2024 zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“ (BT-Drs. 20/8732), S. 8 (https://www.bundestag.de/resource/blob/992446/ee666c8df23b344200ef7bf4b88fa938/Stellungnahme-Kaefer-Rohrbach_GDV.pdf).

³³ Vgl. zum Samariterdilemma als zentraler Erwägung: Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung vom 6. Dezember 2022, S. 4 (https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2022_Bericht_Pflichtversicherung_Elementarschaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Abdeckungsquote von 46 % deutlich mehr Wohneigentümer, nämlich 60 %, davon ausgegangen waren, dass sie umfänglich gegen Elementargefahren versichert seien.³⁴ 14 % der Wohneigentümer unterlagen im Hinblick auf Elementargefahren entsprechend einer Versicherungsillusion. Auch Haus & Grund verweist auf Ergebnisse einer eigenen Umfrage, die ein hohes Maß an Unkenntnis über den Umfang des eigenen Wohngebäudeversicherungsschutzes nahelegen.

Als weiterer Grund für die bestehende Versicherungsdichte wurde eine strukturell gestörte Versicherungsnachfrage infolge freigiebiger staatlicher Hilfszahlungen an Unversicherte im Naturkatastrophenfall identifiziert.³⁵ Unter strukturell gestörter Versicherungsnachfrage wird verstanden, dass bestimmte Wohneigentümer deshalb keine Elementarschadenversicherung abschließen, weil sie erwarten, dass sie im Katastrophenfall ohnehin freigiebige staatliche Hilfsleistungen erhalten und die Versicherungsleistungen aus der Elementarschadenversicherung auf diese staatlichen Hilfsleistungen angerechnet werden. Aus diesem Grund könnten manche Wohnungseigentümer verleitet sein, auf die Kosten einer Elementarschadenversicherung zu verzichten, ohne um eine entschädigungslose Beschädigung oder Zerstörung ihres Wohngebäudes fürchten zu müssen.

In der Bund-Länder-Arbeitsgruppe herrschte Einigkeit, dass sich die Prüfung von Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdichte nur auf Eigentümer von überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Gebäude konzentriert und keine überwiegend gewerblich genutzten Gebäude oder staatliche Infrastruktur (insbesondere Verkehrsinfrastruktur) betrifft.

Dies ist relevant, da z. B. nach Angaben des Ministeriums der Justiz von Rheinland-Pfalz – ohne Betrachtung von Schäden an staatlicher Infrastruktur – von rund 1,09 Milliarden Euro bewilligten staatlichen Hilfsleistungen aufgrund des Großschadensereignisses im Juli 2021 nur 523,7 Millionen Euro (52,3 %) auf Wohngebäudeschäden entfallen sind.

2. Untergesetzliche Maßnahmen (u. a. qualifizierte Informationskampagne)

In der Arbeitsgruppe wurden verschiedene Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdichte bei der Elementarschadenversicherung diskutiert. Die zunächst dargestellten untergesetzlichen Maßnahmen weisen dabei die geringste Eingriffsintensität auf.

Seitens BMJ wurde eine gemeinsame Kampagne von Bund und Ländern mit der Versicherungswirtschaft angesprochen.

³⁴ *Groß/Wagner/Leier*, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen: „Versicherungspflicht gegen Naturgefahren: Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung“, 2022, S. 30 (<https://www.svr-verbraucherfragen.de/versicherungspflicht-gegen-naturgefahren/policy-brief-versicherungspflicht-gegen-naturgefahren>).

³⁵ Vgl. hierzu: Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, 2022, S. 80 f. (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/ag_bericht_elementarschaeden/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_aleitbeitsgruppe-2022.pdf).

Eine Kampagne könnte zum einen eine freiwillige Selbstverpflichtung der Versicherungswirtschaft umfassen, im Neukundengeschäft künftig nur noch Wohngebäudeversicherungen anzubieten, die auch Elementargefahren decken, wobei für Versicherungsnehmer auch die Möglichkeit bestehen soll, diesen Versicherungsschutz abzuwählen. Der Wohngebäudeeigentümer erhielte dann ein Angebot, das die Deckung für Elementarschäden einschließt. Lehnt er dies ab, kann er den Wohngebäudeversicherungsvertrag ohne Elementarschadendeckung zu entsprechend niedrigeren Prämien abschließen. Für Bestandskunden böte es sich dann an, sie einmalig seitens ihres Versicherers anzuschreiben und ihnen unter Information über die Risikosituation ihres Wohngebäudes eine Erweiterung ihrer bestehenden Wohngebäudeversicherung um eine Elementarschadenversicherung anzudienen. Erreicht würden damit zum einen diejenigen Unversicherten, die einer Versicherungsillusion hinsichtlich ihres Elementarversicherungsschutzes unterliegen, zum anderen diejenigen Unversicherten, die eine Elementarschadenversicherung bislang mangels entsprechendem Risikobewusstsein unterlassen haben.

Begleitet werden könnte eine entsprechende Initiative der Versicherungswirtschaft durch eine öffentliche Ankündigung von Bund und Ländern, dass staatlicherseits aufgrund des Klimawandels zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung für Wohngebäude geraten werde. Zur Lösung des Samariterdilemmas sollte dies mit der klaren und unmissverständlichen Ankündigung verbunden werden, dass man ab einem bestimmten Stichtag auch im Katastrophenfall keine staatlichen Hilfsleistungen mehr erbringen werde, soweit sich der betroffene Wohneigentümer selbst hätte gegen Elementarschäden versichern können.

Diese Ankündigung könnte, nach Auffassung des BMJ, gegebenenfalls durch Änderungen an den rechtlichen Rahmenbedingungen (bestenfalls der landesgesetzlichen Absicherung dieser Ankündigung) der staatlichen Hilfsleistungen begleitet werden, um der Erwartung staatlicher Hilfsleistungen in zukünftigen Schadensfällen entgegen zu treten. Auf das Erfordernis einer glaubwürdigen und breit angelegten Kommunikation, dass staatliche Hilfszahlungen zukünftig nicht mehr an Betroffene geleistet werden, die eine mögliche Elementarschadenversicherung unterlassen haben, wurde hingewiesen. Angestrebt werden müsse laut BMJ eine qualifizierte Kampagne, die mit jeweils passenden Kommunikationswegen differenziert unterschiedliche Zielgruppen, Regionen und Gefährdungslagen adressiert und für deren Start ein guter Zeitpunkt ausgewählt wird (vgl. dazu näher BMUV-Papier vom 16. April 2024 [\[Anlage 4 und 4.1\]](#)).

Falls ein solches Vorgehen ernsthaft in Betracht gezogen wird, müsste laut BMUV die empirische Belastbarkeit des Vorgehens sichergestellt werden. Etwa müsste die angestrebte Erhöhung der Versicherungsdichte hinreichend quantifizierbar sein, um auf dieser Basis die für die Durchführung einer qualifizierten Kampagne erforderlichen finanziellen Mittel zu bemessen und den Erfolg einer qualifizierten Informationskampagne überprüfen zu können.

3. Landesrechtliche Maßnahmen

Gesetzgeberische Maßnahmen können auf Bundes- oder Landesebene getroffen werden. Dies gilt auch für die etwaige Einführung einer Versicherungspflicht für die weiteren Naturgefahren.

Nach Artikel 72 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes („GG“) in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG haben grundsätzlich die Länder die Gesetzgebungszuständigkeit unter dem Kompetenztitel des „privatrechtlichen Versicherungswesens“. Das privatrechtliche Versicherungswesen umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Ordnung des privaten Versicherungsgewerbes, sondern auch die Verpflichtung zum Abschluss und zur Aufrechterhaltung von Versicherungsverträgen.³⁶

Der Bund kann von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 72 Absatz 2 GG demgegenüber nur Gebrauch machen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung zur Elementarschadenversicherungspflicht erforderlich macht.

Die Länder lehnen eine ihnen kompetenzrechtlich grundsätzlich mögliche Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden jeweils auf Landesebene zugunsten einer von ihnen für erforderlich gehaltenen bundeseinheitlichen Lösung durch Bundesgesetz ab. Nach Auffassung der Länder muss eine Elementarschadenpflichtversicherung bundesweit gelten. Katastrophen machen nicht an Landesgrenzen halt. Sie stellen eine gesamtstaatliche Aufgabe dar und würden auch als solche wahrgenommen. Der mit der Einführung einer Pflichtversicherung verknüpfte Solidargedanke erfordere eine zeitgleiche, flächendeckende und einheitliche Vorgehensweise. Die nötige Akzeptanz finde eine Pflichtversicherung nur dann, wenn von Beginn an klar ist, dass sie bundesweit gilt. Die nähere Ausgestaltung einer Versicherungspflicht dürfte nach Auffassung der Länder zudem Anpassungen im Bundesrecht erfordern, so dass eine Regelung allein auf Länderebene auch rechtlich nicht ohne Weiteres möglich erscheint.

4. Bundesrechtliche Maßnahmen

a) Zwingende Pflichtdeckungserweiterung der Gebäudeversicherung

Die verbundene Wohngebäudeversicherung ist – jenseits der Gefahrengruppe der weiteren Naturgefahren (Elementargefahren) – durch eine besonders hohe Versicherungsdichte gekennzeichnet. Nach Angaben der Versicherungswirtschaft bestanden im Jahr 2022 bei einem

³⁶ BVerfG, [Urteil vom 3. April 2001 – 1 BvR 2014/95](#), BVerfGE 103, 197 (217 ff.).

Bestand von rund 19,5 Millionen Wohngebäuden³⁷ rund 19,3 Millionen Versicherungsverträge für Wohngebäude.³⁸ Aufgrund der hohen Versicherungsdichte hinsichtlich anderer Gefahren (Feuer, Sturm und Hagel bzw. Leitungswasser) ist in der Diskussion der Arbeitsgruppe vorgeschlagen worden, Vorschriften über die Wohngebäudeversicherung in das VVG aufzunehmen und im Neukundengeschäft unabhängig von den im Übrigen versicherten Gefahren bei jeder Versicherung der Gefahren Feuer, Sturm und Hagel oder Leitungswasser eine zwingende Abdeckung der Elementargefahren vorzusehen. Für die Behandlung des großen Bestands an Wohngebäudeversicherungen wurden verschiedene Ideen vorgebracht: So könnte eine gesetzliche Stichtagsregelung vorgesehen werden, zu dem der Bestand entsprechend der Tarifstruktur des jeweiligen Versicherers zwangsweise unter Ausschluss von Sonderkündigungsrechten aufgrund der Tarifierfassung umgestellt wird. Alternativ wurde eine Verpflichtung für Wohngebäudeversicherer in die Diskussion eingebracht, nach der Bestandsversicherer bis zu einem bestimmten Stichtag sämtliche bestehenden Versicherungsnehmer zu kontaktieren und ihnen ein Angebot zur Erweiterung ihrer bestehenden Wohngebäudeversicherung um die Gefahrengruppe der weiteren Naturgefahren zu unterbreiten haben; die Annahme dieses Angebots durch den Versicherungsnehmer müsste dann allerdings zu Lasten von Verbrauchern gesetzlich fingiert werden.³⁹ In jeder Gestaltung gelten die versicherungsrechtlichen Anforderungen an die risikoadäquate Prämienkalkulation.

Es wird erwartet, dass durch diese sogenannte verpflichtende „Pflichtdeckungserweiterung“ aufgrund der großen Verbreitung der Wohngebäudeversicherungen gegen andere Gefahren faktisch eine Versicherungspflicht bewirkt wird, da es keine opt-out-Möglichkeit gibt. Denn ein Versicherungsnehmer könnte beispielsweise keine Deckung mehr für die Feueregefahr erhalten oder beibehalten, wenn er nicht zugleich auch eine Elementarschadenversicherung abschließt oder seine um Elementarschutz erweiterte Feuerversicherung insgesamt fortführt. Bei Lage des Gebäudes in einem Hochrisikogebiet könnte eine Feuerversicherung grundsätzlich nur noch dann beibehalten werden, wenn der Eigentümer die Zusatzkosten für den Elementarschutz in Form einer sehr hohen Elementarrisikoprämie in Kauf nimmt. Prämisse der erwarteten Steigerung der Versicherungsdichte ist allerdings, dass Wohngebäudeeigentümer je nach Lage ihres Gebäudes selbst unter Berücksichtigung der Risikoprämien für den zwingenden Elementarversicherungsschutz weiterhin bereit sind, ihr Gebäude gegen eine der anderen Gefahrengruppen zu versichern. Da eine Feuerversicherung vielfach Voraussetzung für die Immobilienfinanzierung ist, würde das Modell auch deshalb faktisch zu einer Versicherungs-

³⁷ Statistisches Bundesamt, Tabelle 31231-0006 („Wohngebäude, Wohnungen, Wohnfläche: Deutschland, Stichtag, Anzahl der Wohnungen, Bestandsveränderungen“), 2023.

³⁸ GDV, Statistiken zur deutschen Versicherungswirtschaft, 2023, S. 64 (<https://www.gdv.de/re-source/blob/152652/2ab91a6e60b2aa8d71c88f06b67b2744/statistiken-zur-deutschen-versicherungswirtschaft-2023-taschenbuch-data.pdf>).

³⁹ Siehe dazu sogleich unter b).

pflicht führen, wenn für den Erwerb eines Wohngebäudes ohne Feuerversicherung (mit verpflichtender Elementarschadenabsicherung) keine Immobilienfinanzierung mehr zu bekommen wäre.

b) Angebotspflicht der Versicherer

Das Konzept der Angebotspflicht sieht hingegen vor, dass Wohngebäudeversicherer im Neukundengeschäft grundsätzlich verpflichtet sein sollten, bei verbundenen Wohngebäudeversicherungen standardmäßig auch die Gefahrengruppe der weiteren Naturgefahren (Elementargefahren) mit anzubieten. Der Versicherungsinteressent bliebe nach diesem Konzept darin frei, neben der Versicherung gegen andere Gefahrengruppen auch eine entsprechende Absicherung von Elementarrisiken abzuschließen.

Im Bestandskundengeschäft zielt das Konzept darauf ab, die Versicherungsnehmer einer Wohngebäudeversicherung zunächst darüber in Kenntnis zu setzen, dass sie derzeit nicht über Elementargefahrenschutz verfügen, und sie – z. B. durch Vorlage einer Beispielsrechnung – darüber zu unterrichten, dass und zu welchen Konditionen sie diese Gefahrengruppe versichern könnten. Im Bestandsgeschäft wäre folglich jedem Versicherungsnehmer, dessen Wohngebäudeversicherung noch keine marktübliche Deckung für Schäden infolge von Elementargefahrenereignissen vorsieht, über diese Deckungslücke zu informieren und ihm ein Beispielangebot für die Erweiterung seines Versicherungsschutzes nachzuweisen. Auf diese Weise würden besonders die Wohneigentümer angesprochen werden, die derzeit fälschlicherweise davon ausgehen, dass sie bereits über einen entsprechenden Versicherungsschutz verfügen, ohne dass dies den Tatsachen entspricht. Zugleich würden Wohngebäudeeigentümer im Zuge eines Angebots durch den Versicherer im Rahmen der ohnehin geltenden versicherungsvertragsrechtlichen Informations- und Beratungspflichten über Risiken durch Elementargefahrenereignisse aufgrund der Belegenheit ihres Wohngebäudes sowie über ihren Wünschen und Bedürfnissen entsprechende Gestaltungen des möglichen Versicherungsschutzes informiert.

Ein verpflichtendes Angebot zur Erweiterung von Bestandsverträgen um Elementarschutz, die von den Versicherungsnehmern als angenommen gilt oder nur innerhalb einer gewissen Frist abgewählt werden kann (sogenannte „opt-out-Lösung mit Annahmefiktion“), wirft rechtliche Fragen auf, die bislang ungelöst sind.

Eine solche Annahmefiktion durch Schweigen kennt das deutsche Zivilrecht nur für Kaufleute.⁴⁰ Eine Annahmefiktion zu Lasten von Verbrauchern ist dem deutschen Zivilrecht dagegen fremd. Zudem gelten versicherungsvertragsrechtliche Anforderungen an die Vermittlung und den Abschluss von Versicherungsverträgen, die eine Wunsch- und Bedürfnisprüfung sowie Informations- und Beratungspflichten einschließen. Diese Anforderungen könnten durch ein verpflichtendes Angebot mit Annahmefiktion umgangen werden.

c) Versicherungspflicht für Wohneigentümer

Die Arbeitsgruppe hat keine gemeinsame Position zu der Frage erzielen können, ob die Einführung einer Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden sinnvoll ist.

Unter einer Elementarschadenversicherungspflicht wird die gesetzliche Verpflichtung eines Wohngebäudeeigentümers verstanden, sein Wohngebäude gegen Elementargefahren versichern zu müssen. Eine entsprechende Versicherungspflicht verpflichtete den Wohngebäudeeigentümer, eine selbstnützige Versicherung abzuschließen und Vorsorge für das eigene immobile Vermögen zu betreiben.

Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder („MPK“) hat sich mit Beschluss vom 2. Juni 2022 auf die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden festgelegt.⁴¹ Eine Elementarschadenversicherungspflicht wurde auch vom Bundesrat in einer Entschließung am 31. März 2023⁴² gefordert. In dem Beschluss fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, kurzfristig einen konkreten bundesgesetzlichen Regelungsvorschlag zur Einführung einer Pflichtversicherung zu erarbeiten. Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder hat am 6. März 2024 bekräftigt, dass aus Sicht der MPK eine bundesweite Pflichtversicherung für Elementarschäden, die auch Sturmflutschäden umfassen sollte, einzuführen ist.⁴³

Die Bundesregierung hat den Ländern zur Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 16. Mai 2024 einen gemeinsamen Beschlussvorschlag für die Einführung eines Regelungsvorschlags vorgelegt, der den Versicherungsnehmern die Wahl lässt, ob sie sich für oder gegen eine Deckung der Schäden aus Elementargefahrenereignissen entscheiden („Angebotslösung“).

⁴⁰ Vgl. auch *Brandt*, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, BT-Drs. 20/8732“, S. 7 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/992952/36c87cff51d857fe77dd3f5d4a5edb21/Stellungnahme-Brand.pdf>): „[...] [E]ine – teilweise angedachte – Zustimmungsfiktion analog § 362 HGB [kommt] 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. Dann muss dies erst recht für Verbraucherinnen und Verbraucher gelten.“

⁴¹ MPK-Beschluss zu TOP „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ vom 2. Juni 2022 (<https://www.land.nrw/media/26884/download?attachment>).

⁴² [BR-Drs. 102/23 \(Beschluss\)](#).

⁴³ MPK-Beschluss zu TOP 6 (Pflichtversicherung für Elementarschäden) vom 6. März 2024 (https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2024-03/mpp_6.3_top_6_pflchtversicherung_elementarschaeden.pdf).

Mit Beschluss vom 14. Juni 2024⁴⁴ hat der Bundesrat festgestellt, dass die jüngsten Extremwetterereignisse und die dadurch ausgelösten Großschadenslagen erneut die dringende Notwendigkeit unterstreichen, schnellstmöglich eine flächendeckende Elementarschadenpflichtversicherung einzuführen. Ziel müsse es sein, für die Betroffenen eine wirksame finanzielle Absicherung gegen die massiven materiellen Schäden zu schaffen, bei der auch die Bezahlbarkeit für alle gewährleistet ist. Der Bundesrat hat die Bundesregierung daher ein weiteres Mal aufgefordert, nunmehr unverzüglich einen geeigneten Vorschlag zur Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung gegen Elementarschäden zu unterbreiten.

Gemäß Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 20. Juni 2024 unterstreichen die Beratungen der Arbeitsgruppe aus Sicht der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Unabweisbarkeit, eine gesetzliche Regelung zur Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung für Elementarschäden zu schaffen, die auch Sturmflutschäden umfassen sollte. Sie fordern die Bundesregierung daher auf, endlich – wie von den Ländern seit Langem gefordert – Verantwortung zu übernehmen und zeitnah einen entsprechenden Regelungsvorschlag vorzulegen, damit das Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden kann.⁴⁵

Die Bundesregierung ist dieser Forderung bisher nicht nachgekommen und hat keinen Gesetzentwurf zur Einführung einer Versicherungspflicht vorgelegt.

Die Bundesregierung hat den Ländern zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 20. Juni 2024 weiterhin einen Vorschlag für einen gemeinsamen Beschluss der Angebotslösung vorgelegt. Dieser Vorschlag wurde von den Ländern abgelehnt, da er nach Auffassung der Länder keine Steigerung der Versicherungsdichte in ausreichendem Umfang erwarten lasse und – auch in Zusammenschau mit flankierenden Maßnahmen – daher das Problem nicht lösen könne.

aa) Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Versicherungspflicht hat sich die Arbeitsgruppe aufgrund der bestehenden Vorarbeiten nicht näher befasst.

Die Bundesregierung war auf Grundlage der Arbeiten der JuMiKo-Arbeitsgruppe im Jahr 2022 zu dem Ergebnis gekommen, dass „der Einführung einer Versicherungspflicht für Wohngebäude gegen Elementarrisiken jedenfalls nicht von vornherein durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, soweit insbesondere der Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien“ gewahrt wird. Das bedeutet, dass die Prämien nach

⁴⁴ [BR-Drs. 288/24 \(Beschluss\)](#).

⁴⁵ MPK-Beschluss zu TOP 1.10.1 (Pflichtversicherung für Elementarschäden) vom 20. Juni 2024 (https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2024-06/top_1.10.1_endep.pdf).

– auch unionsrechtlich gebotenen – versicherungsaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten risikoadäquat kalkuliert werden. Die Bundesregierung hatte ergänzend darauf hingewiesen, dass „die verfassungsrechtliche Rechtfertigung“ einer Versicherungspflicht jedenfalls „von den mit einer Versicherungspflicht zu verfolgenden Zielen und insbesondere der konkreten Ausgestaltung einer Versicherungspflicht und deren Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit [...] abhängt“. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit (Zumutbarkeit) dürften aus Sicht der Bundesregierung auch die hohen Steigerungsraten bei den Kosten für eine Elementarschadenversicherung nicht außer Acht bleiben, wobei auch die Entwicklung des Haushaltsnettoeinkommens zu berücksichtigen sind.⁴⁶

Jedes konkrete Regelungsmodell einer Versicherungspflicht muss deshalb – unabhängig von den weiteren verfassungsrechtlichen Fragen – ein legitimes Ziel verfolgen (genannt wurde z. B. die Lösung des Samariterdilemmas oder der Erhalt des Gebäudebestands), es dürfen keine gleich geeigneten, aber weniger eingriffsintensiven Maßnahmen bestehen und die Pflicht muss verhältnismäßig sein (z. B. Beschränkung des verpflichtenden Umfangs auf eine Basisabsicherung). Aus Sicht des Bundes zählen zu den weniger eingriffsintensiven Maßnahmen dabei auch ähnlich wirksame Maßnahmen aus dem Bereich der Schadensprävention, jedenfalls solange Vorkehrungen auch für den Schadenseintritt getroffen werden.

In der Arbeitsgruppe wurden an der fortbestehenden Gültigkeit dieser verfassungsrechtlichen Aussagen keine grundsätzlichen Zweifel erhoben. Es wurde jedoch von BMJ darauf hingewiesen, dass sich die verfassungsrechtlichen Ausführungen der JuMiKo-Arbeitsgruppe auf Zahlen und Fakten zur Lage auf dem Versicherungsmarkt Ende 2021/Anfang 2022 beziehen, während Fragen der zukünftigen Versicherbarkeit von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken und die relevanten Parameter der Risikoprämien (u. a. Klimaentwicklung, Präventionsanstrengungen und Kosten des Rückversicherungsschutzes) nicht berücksichtigt wurden, wohingegen nach Ansicht der Länder alle relevanten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte hinreichend abgebildet worden sind.

bb) Beschränkung der Versicherungspflicht auf Wohngebäudeeigentümer (einschließlich Härtefallregelung)

In der Arbeitsgruppe wurde eine Versicherungspflicht für Eigentümer von überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden diskutiert. Erörtert wurde, ob es unter dem Aspekt von Härtefallregelungen bestimmte finanzielle oder sonstige Grenzen geben sollte. Hier zeigte sich in der Arbeitsgruppe kein einheitliches Bild:

⁴⁶ Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung vom 6. Dezember 2022, S. 2 (https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2022_Bericht_Pflichtversicherung_Elementarschaeden.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Einerseits bestand Sorge vor finanzieller Überforderung bestimmter Eigentümer von Wohngebäuden in Hochrisikogebieten. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialverträglichkeit wurde daher die Forderung nach gesetzlich abgesicherten zumutbaren Prämien einer Pflichtversicherung erhoben. Andererseits wurde geäußert, dass eine Pflichtversicherung sowohl verfassungs- als auch versicherungsaufsichtsrechtlich nur auf Grundlage risikobasierter Prämien in Betracht komme. Eine besonders hohe Versicherungsprämie sei gerade Ausdruck eines außergewöhnlichen Schadensrisikos und setze zugleich den Anreiz, zur Prämienenkung gebotene Präventionsmaßnahmen vorzunehmen. Überwiegend kritisch wurde eine Härtefallregelung für Neubauten in Hochrisikogebieten gesehen.

cc) Versicherte Risiken (Deckung des Sturmflutrisikos)

Im Hinblick auf die mit einer etwaigen Versicherungspflicht für Elementarschäden versicherten Risiken herrschte in der Arbeitsgruppe Einigkeit, dass man für die Gestaltung dieser Versicherung jedenfalls gewisse einheitliche rechtliche Vorgaben machen müsse. Es müsse klar sein, welche spezifischen Risiken man zu versichern habe. Jedenfalls müssten entsprechend der Musterbedingungen des GDV die Risiken Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch⁴⁷ versichert sein.

Verschiedene Mitglieder der Arbeitsgruppe forderten allerdings, dass auch das Risiko „Sturmflut“ versichert sein müsse. Die MPK hat mit Beschlüssen vom 6. März 2024⁴⁸ und 20. Juni 2024 gefordert, dass eine Pflichtversicherung auch Sturmflutschäden umfassen sollte. Derzeit bietet allerdings wohl nur ein Versicherer bundesweit die Deckung von Sturmflutrisiken an, wie sich in der Verbändeanhörung im Rahmen der Arbeitsgruppe vom 23. November 2023 gezeigt hat. Auch bei diesem Versicherer beträgt der Anteil der Abdeckung gegen finanzielle Sturmflutschäden derzeit nur 2 % der dortigen versicherten Personen.⁴⁹ Von Verbandsseite wurde in der Anhörung deshalb bezweifelt, dass eine Versicherungspflicht für Sturmflutrisiken in der Praxis überhaupt möglich sei. Würde man in dieser Situation auf dem Versicherungsmarkt die Versicherung von Sturmflutrisiken zum zwingenden Bestandteil der verbundenen Wohngebäudeversicherung machen, zögen sich vermutlich eine große Zahl von Wohngebäudeversicherern aus diesem Markt zurück. Zudem führte eine flächendeckende verpflichtende Versicherung von Sturmflutrisiken in den von Sturmflut betroffenen Regionen zu ansteigenden Risikoprämien für die Wohngebäudeversicherung. Ein Einschluss von Sturmflutrisiken hätte in jedem Fall zur Folge, dass praktisch jede Bestandselementarschadenversicherung geändert und je nach Lage des Gebäudes unter entsprechender Erhöhung der Risikoprämien um diese

⁴⁷ A 1.3.2 der Musterbedingungen.

⁴⁸ MPK-Beschluss vom 6. März 2024 zu TOP 6 („Pflichtversicherung für Elementarschäden“; https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2024-03/mpp_6.3_top_6_pflchtversicherung_elementarschaeden.pdf).

⁴⁹ Itzehoer Versicherungen, Pressemitteilung vom 25. Oktober 2023 (<https://www.itzehoer.de/presse/pressemitteilungen/ostsee-hochwasser-offenbart-notwendigkeit-einer-elementarpflichtversicherung.xhtml>).

Deckung erweitert werden müsste, weil die bisherigen Wohngebäudeversicherungen dieses Risiko nach den Musterbedingungen nicht erfasst.

In den bisherigen Diskussionen um die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung und die Erhöhung der Versicherungsdichte waren Sturmflutrisiken nicht thematisiert worden. Auch die verfassungsrechtlichen Ausführungen der JuMiKo-Arbeitsgruppe beziehen sich nicht auf eine verpflichtende Absicherung von Sturmflutrisiken, so dass eine entsprechende verfassungsrechtliche Prüfung für die Einbeziehung von Sturmflutrisiken in die Versicherungspflicht als individueller Ausgestaltungsaspekt mit ggf. weitergehenden Auswirkungen fehlt.

dd) Umfang der verpflichtenden Versicherungsdeckung (Selbstbehalt)

Neben den konkret versicherten Risiken müsste eine Elementarschadenpflichtversicherung wohl auch weitere Grundparameter vorgeben. Dabei fokussierte sich die Diskussion in der Arbeitsgruppe im Wesentlichen auf den sogenannten Selbstbehalt, also den Betrag, den eine versicherte Person im Leistungsfall (Schadensfall) trotz bestehenden Versicherungsschutzes selbst zu tragen hat. Dem Selbstbehalt kommt deshalb so entscheidende Bedeutung zu, weil er die entscheidende Stellschraube in zwei Dimensionen ist: Er bestimmt einerseits ganz maßgeblich die Prämienhöhe – je höher der Selbstbehalt liegt, desto niedriger ist die Prämie, die ein Wohngebäudeeigentümer zu zahlen hat, da Versicherer kleine Frequenzschäden nicht in den Prämien berücksichtigen müssen. Ein angemessener Selbstbehalt kann somit die Prämien senken. Andererseits können zu hohe Selbstbehalte das rechtspolitische Ziel – die Lösung des sogenannten Samariterdilemmas – in Frage stellen, weil auch überfordernde Selbstbehalte Härtefälle verursachen können.

Die Bedeutung des Selbstbehalts für die Höhe der Prämie hob die DAV in der Verbändeanhörung besonders hervor. Sie wird auch deutlich, wenn man sich die Berechnung von *Groß/Wagner* vor Augen führt. Sie gehen davon aus, dass selbst in der GK 4 eine Elementarschadenversicherung für durchschnittlich 49 Euro im Jahr zu beziehen ist, wenn ein Selbstbehalt von 100.000 Euro vereinbart wird.⁵⁰ Gegenüber einem typischen Selbstbehalt von 500 Euro würde bei einem solch hohen Selbstbehalt zwar eine Verringerung des Beitrags um den Faktor 20 erreicht werden. Ein Selbstbehalt von 100.000 Euro dürfte im Bestand in ländlichen Gebieten allerdings vielfach an den vollen Gebäudewert heranreichen. Denkbar sind aber auch geringere Selbstbehalte oder Konzeptionen zum Selbstbehalt, die an einen Prozentsatz des Gebäudewertes anknüpfen.

⁵⁰ *Groß/Wagner*, Wirtschaftsdienst 103 (2023), 570 (572) ([doi:10.2478/wd-2023-0158](https://doi.org/10.2478/wd-2023-0158)), gestützt auf ein Beispiel eines bereits heute angebotenen Tarifmodells eines Versicherers.

Begrifflich wird bei einer Versicherung mit niedrigem Selbstbehalt oft von einer Vollversicherung gesprochen, während bei einem (sehr) hohen Selbstbehalt von einer Katastrophenversicherung und bei einem relevanten Selbstbehalt ab 20.000 Euro von einer Basisabsicherung gesprochen wird.

Trotz dieser erheblichen Auswirkung auf die Prämienhöhe wurde in der Arbeitsgruppe vielfach zu einem moderaten Selbstbehalt geraten. Denn ein hoher Selbstbehalt könnte dazu führen, dass der Staat sich unter politischem Druck sieht, in Katastrophenfällen diesen Selbstbehalt aus öffentlichen Mitteln auszugleichen und zu entschädigen. Insbesondere ein Land verwies darauf, dass man Verwaltungsvorschriften, die Vergabebedingungen für Fluthilfen unter Berücksichtigung des Versicherungsstatus vorgesehen hätten, bei Eintritt eines Katastrophenfalls dann doch beiseitegeschoben habe. Das – bei zu hohen Selbsthalten – fortbestehende Samariterdilemma wird dabei insbesondere dann betont, wenn der Versicherungsstatus Betroffener bei der Entscheidung über Fluthilfen nicht berücksichtigt wurde, somit Fluthilfen, die der Höhe nach auf bis zu 80 % der entstandenen Schäden sowie die Vermeidung einer Kompensation über 100 % im Einzelfall begrenzt waren, auch zur Entschädigung der aufgrund von Selbsthalten selbst zu tragenden Schäden Versicherter geleistet wurden. Gleichzeitig fürchteten Interessengruppen aus dem Verbraucherschutzbereich, dass ein hoher Selbstbehalt dazu führe, dass gerade die typischen Schadenssummen nie ersetzt werden würden, was die Akzeptanz der Elementarschadenversicherung in der Bevölkerung gefährdete. Der vzbv forderte entsprechend, auf einen gesetzlich festgelegten Selbstbehalt ganz zu verzichten.⁵¹ Gleichzeitig wurde in verfassungsrechtlicher Dimension darauf hingewiesen, dass Selbsthalte zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit jeder Versicherungspflicht bedeutsam sind und freiwillig über eine verpflichtende Mindestabdeckung hinaus auch geringere Selbsthalte vereinbart werden könnten.

ee) Staatliche Kontrolle und Sanktion der Versicherungspflicht

Ebenfalls kein einheitliches Meinungsbild herrschte im Hinblick auf die Frage der staatlichen Kontrolle einer Versicherungspflicht. Bei der Elementarschadenpflichtversicherung sind grundsätzlich zwei Ansätze denkbar. Die Versicherungspflicht kann als kontroll- und sanktionsfreie Pflicht mit Leitbildcharakter ausgestaltet werden oder sie wird als Pflicht vorgesehen, die von bestimmten Behörden durchgesetzt und deren Nichtbefolgung gegebenenfalls auch ordnungswidrigkeitenrechtlich bewehrt wird.

⁵¹ vzbv, Stellungnahme vom 13. März 2023 zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden, S. 7 (<https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-03/23-03-14%20StN%20Bericht%20der%20Bundesregierung%20zu%20Elementarschadenversicherung.pdf>).

Eine Versicherungspflicht mit Leitbildcharakter bedeutete, dass zwar eine rechtliche Verpflichtung zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung geschaffen, diese Pflicht aber staatlicherseits weder kontrolliert noch durchgesetzt würde. Der Staat hätte also keine Mittel, die Pflicht zwangsweise durchzusetzen, müsste aber auch keine Haushaltsmittel aufwenden, um sie zu kontrollieren. Die Sanktion für die Nichteinhaltung der Versicherungspflicht zeigte sich nach diesem Modell vor allem im Katastrophenfall: Der Staat hätte durch die bestehende Versicherungspflicht ein Argument an seiner Seite, keine Staatshilfen an betroffene Wohneigentümer mehr zu zahlen. Denn die Personen, die sich pflichtmäßig verhalten haben, werden durch ihre Wohngebäudeversicherer entschädigt. Personen ohne Versicherungsschutz haben sich demgegenüber rechtswidrig verhalten und haben kein (politisches) Argument für freigiebige staatliche Unterstützung. Im Hinblick auf mögliche Sanktionen wurde zudem darauf verwiesen, dass es auch rechtlich problematisch sei, Personen zu sanktionieren, denen die finanziellen Mittel für den Abschluss einer (selbstnützigen) Elementarschadenversicherung fehlten. Fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dürfe nicht zu staatlichen Sanktionen oder der Notwendigkeit eines Immobilienverkaufs führen. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ebenso problematisch sei eine Sanktion aber auch für Personen, die Eigenvorsorge nicht durch Versicherungsschutz, sondern aus Gründen der wirtschaftlichen Opportunität auf andere Weise betreiben.

Gleichwohl wurde vielfach betont, dass es ein Gebot der Gleichheit und der Gerechtigkeit sei, dass gesetzliche Pflichten auch durchgesetzt werden. Deshalb könne eine Versicherungspflicht nicht kontroll- und sanktionslos bleiben. Zumindest müsse ein Verstoß gegen die Versicherungspflicht deshalb eine Ordnungswidrigkeit begründen („Eigentum an einem Wohngebäude ohne Elementarschadenversicherung“). So sieht das Pflichtversicherungsgesetz beispielsweise vor, dass der Verstoß gegen die Versicherungspflicht von Kraftfahrzeugen selbst bei bloßer Fahrlässigkeit des Täters eine Straftat begründet (§ 30 Absatz 2 des Pflichtversicherungsgesetzes). Offen blieb, welche Behörde die 19,5 Millionen Wohngebäude in Deutschland darauf kontrollieren könnte, ob sie den gebotenen Versicherungsschutz aufweisen. Ebenso blieb offen, ob und wenn ja, welche Länderbehörden für eine Sanktionierung eines festgestellten Pflichtverstoß in Betracht kämen. Hier wurde auch angemerkt, dass die Bürokratielasten durch eine Kontrolle und Sanktionierung der Pflicht sehr hoch seien und kaum in angemessenem Verhältnis zu den jährlichen Kosten einer entsprechenden Versicherung stehen dürften. Zudem wurde in Zweifel gezogen, dass im Schadensfall tatsächlich die Konsequenz gezogen würde, pflichtwidrig Unversicherten keine freigiebigen staatlichen Hilfen zu leisten.

5. Zukünftige bezahlbare Versicherbarkeit von Wohngebäuden

a) Sicherstellung der zukünftigen Versicherbarkeit von Wohngebäuden

Unabhängig von der Frage, auf welchem Weg die Versicherungsdichte bei Elementarschadenversicherungen erhöht werden sollte, wurde in der Arbeitsgruppe aufgrund der eindringlichen Hinweise von DAV und Versicherungswirtschaft erörtert, wie Wohngebäude auch künftig noch zu angemessenen und wirtschaftlich tragbaren Prämien gegen Naturgefahren versichert werden könnten. Da Wohngebäudeversicherungen – trotz einer Versicherungsperiode von typischerweise einem Jahr (§ 12 VVG) – typischerweise für einen langen Zeitraum abgeschlossen werden, ist deren bezahlbare Erfüllung perspektivisch auch bei fortschreitendem Klimawandel in den Blick zu nehmen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass sich eine Versicherungspflicht und damit eine flächendeckende Erhöhung der Versicherungsdichte bei risikoadäquater Prämienkalkulation nicht prämiensenkend auswirken würde, wie es auch der DAV jüngst wieder betont hat.⁵²

b) Versicherungswirtschaftliche Voraussetzungen

Bereits dargestellt wurde, dass die Versicherungswirtschaft davon ausgeht, dass das Prämienniveau deutlich steigen wird. Um den Anstieg insgesamt noch im Rahmen halten zu können – auch über einen Zehnjahreshorizont hinaus – erachtet es die Versicherungswirtschaft insbesondere als notwendig, dass

- die staatlichen und individuellen Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung von Elementargefahrenereignissen bzw. zur Schadensreduktion entscheidend verbessert werden, und
- eine staatliche *stop-loss*-Regelung für den katastrophalen Kumulschadensfall (versicherte Risiken größer als 35 Milliarden Euro) oder ein entsprechend ausgestatteter (staatlicher) Rückversicherer geschaffen wird.

Der GDV hat auf – in der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe erbetene – Nachfrage nach dem Zusammenhang von Versicherungsdichte und geforderter *stop-loss*-Regelung das als Anlage 8 beigefügte Hintergrundpapier übermittelt. Die Bundesseite hat diesbezüglich keine Bereitschaft signalisiert, eine staatliche *stop-loss*-Garantie abzugeben oder einen Rückversicherer im Staatseigentum aufzubauen. Die diesbezügliche finanzpolitische Bereitschaft der Länder wurde in der Arbeitsgruppe nicht erörtert. Das französische Modell, das die Höhe der Prä-

⁵² *Wenig*, Versicherungsbote, 14. Mai 2024, „Hochwasser-Gefahren: Aktuarien erwarten keine sinkenden Prämien durch Elementarschadenpflicht“ (<https://www.versicherungsbote.de/id/4914382/Elementarschaden-Pflichtversicherung-Aktuarien-erwarten-keine-gunstigeren-Prämien/index.amp>).

mie entsprechend einem festgelegten – d. h. für das Elementarschadensrisiko nicht-risikoadäquaten – gesetzlichen prozentualen Prämienaufschlag auf die Prämie der im Übrigen risikobasierten Wohngebäudeversicherung bemisst, und einen staatlichen Rückversicherer vorsieht, wurde in der Arbeitsgruppe nicht näher diskutiert.

c) Aufsichtsrechtliche Anforderungen

Auch in aufsichtsrechtlicher Dimension wurde über das Prämienniveau beraten. Dabei wurde festgestellt, dass risikoadäquate Prämien aus aufsichtsrechtlichen Erwägungen geboten sind und staatliche Eingriffe in den Grundsatz risikoadäquater Prämien schon aus diesem Grund problematisch sein dürften.

Grundsätzlich müssen Versicherungsunternehmen jederzeit über anrechnungsfähige Eigenmittel mindestens in Höhe der Solvenzkapitalanforderung (*Solvency Capital Requirement*) verfügen. In der Solvenzkapitalanforderung werden die relevantesten Risiken quantifiziert, denen ein Versicherungsunternehmen ausgesetzt ist. Sie kann mit Hilfe einer Standardformel, unternehmensspezifischen Parametern oder eines (partiellen) internen Modells ermittelt werden. Aus § 97 Absatz 3 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) ergibt sich der Umfang der Risiken, die mindestens abgedeckt sein müssen. Für die Berücksichtigung von Elementarrisiken ist dabei in erster Linie das Naturkatastrophenrisiko als Teilrisiko des versicherungstechnischen Risikos von Bedeutung.

In Folge des Klimawandels werden Elementarschadenereignisse mittel- und längerfristig zunehmen. Dies wird sich auch in der Kalibrierung der Risikofaktoren für das Naturkatastrophenrisiko widerspiegeln und dürfte – unter sonst gleichen Bedingungen – zu höheren Kapitalanforderungen führen. Eine weitere Erhöhung der Versicherungsdichte bei Elementarschadenversicherungen würde – unter sonst gleichen Bedingungen – (insbesondere unter der Annahme, dass sich auch der Rückversicherungsschutz nicht ändert) aufgrund des deutlich höheren Risikos zu einer signifikant höheren absoluten Kapitalanforderung für das Naturkatastrophenrisiko und dementsprechend auch zu einer höheren Solvenzkapitalanforderung führen.

Nur sofern die Prämien auskömmlich tarifiert sind, stehen den höheren Kapitalanforderungen aber auch höhere und ausreichende Eigenmittel gegenüber, so dass sich für die Einhaltung der Aufsichtsanforderungen keine direkten Implikationen ergeben dürften. Gleichzeitig ist klar, dass jeder die Risikoangemessenheit der Prämien gefährdende staatliche Eingriff in die Prämienberechnung diese aufsichtsrechtliche Kalkulation stören würde und schon aus diesem Grund problematisch sein dürfte.

III. Präventionsmaßnahmen zur Reduzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen

Das Jahr 2023 war in Deutschland und weltweit ein neues Rekordjahr der Erderwärmung. Die Durchschnittstemperatur ist in Deutschland seit 1881 um 1,7 °C angestiegen. Die Häufigkeit und das Ausmaß von Starkregen, Überschwemmungen und Hitzewellen nehmen mit der Erderwärmung in Deutschland eindeutig sowohl in der Menge als auch im Schadensausmaß zu. In der Arbeitsgruppe bestand aus diesen Gründen Einigkeit, dass Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Klimafolgenanpassung unabdingbar sind, um die Elementarschadenshäufigkeit und -intensität beherrschbar zu halten. Denn eine Versicherung von möglichen Schäden führt nicht dazu, dass diese Schäden nicht mehr eintreten. Ebenso klar ist, dass entsprechende Präventionsmaßnahmen maßgeblich dazu beitragen, die Prämienhöhe für Elementarschadenversicherungen auch weiterhin in einem wirtschaftlich bezahlbaren Rahmen zu halten.

1. Übergreifende Maßnahmen

a) Strategischer Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassung (Deutsche Anpassungsstrategie und KAnG)

Von den übergreifenden Maßnahmen zur Verbesserung der Schadensprävention wurde in der Arbeitsgruppe im Besonderen die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel des Bundes (DAS) vorgestellt. Die Strategie wurde am 11. Dezember 2024 als vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen (§ 3 des Klimaanpassungsgesetzes [KAnG]⁵³) vom Bundeskabinett verabschiedet.⁵⁴ Sie soll zukünftig in jeder Wahlperiode des Deutschen Bundestages überprüft und fortgeschrieben werden, um auf Nachsteuerungsbedarf reagieren zu können und gegebenenfalls erkannte Lücken zu schließen.

Die DAS inklusive des enthaltenen Aktionsplan Anpassung (APA) bündelt die Beiträge der Bundesressorts zu messbaren Zielen, Indikatoren und Maßnahmen des Bundes und enthält auch Empfehlungen für Maßnahmen der Länder und weiterer relevanter Akteure der Klimafolgenanpassung. Die aufgeführten Ziele und Maßnahmen liegen in der Eigenverantwortung der jeweils zuständigen Bundesressorts. Dabei obliegt BMUV die Gesamtkoordinierung. Die Federführungen für die einzelnen Cluster und Handlungsfelder liegen bei den entsprechend zuständigen Ministerien.

⁵³ Das KAnG wurde am 22. Dezember 2023 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und trat am 1. Juli 2024 in Kraft. Mit dem KAnG setzt die Bundesregierung erstmals einen strategischen Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassung auf allen Ebenen in Deutschland. Ziel des Gesetzes ist die Vermeidung negativer Auswirkungen des Klimawandels und die weitestgehende Reduzierung unvermeidbarer Schäden. Dabei ist die Widerstandsfähigkeit ökologischer und gesellschaftlicher Systeme zu steigern.

⁵⁴ Die DAS 2024 wurde am 11. Dezember 2024 im Kabinett beschlossen. In ihrem Zentrum stehen Vorkehrungen für die immer wichtiger werdende Anpassung an die Folgen des Klimawandels (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaanpassungsstrategie-2024-2324828>).

aa) Finanzierung

Die Länder haben die verfassungsrechtlichen Kompetenzen für eine eigene Klimaanpassungspolitik (Artikel 30, 83, 104a GG). Auch für die Umsetzung der Vorgaben des KAnG in den Ländern liegt die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz bei den Ländern (Artikel 83, 104a Absatz 1 GG; vgl. die §§ 8 Absatz 4, 9 bis 12 KAnG).

Nach dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode im Bund wird eine Verankerung der gemeinsamen Finanzierung von Bund und Ländern zur Klimavorsorge und Klimaanpassung angestrebt. Der Bund und die Länder leisten bereits jetzt im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten vielfältige Unterstützung für die Klimaanpassung. Die öffentlichen Haushalte werden durch die Empfehlungen der Arbeitsgruppe nicht präjudiziert. Die aufgeführten Handlungsfelder in der DAS 2024 oder daran anknüpfende zukünftige Maßnahmen und deren Administration, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe für den Bundeshaushalt zur Folge haben, präjudizieren weder die laufenden noch künftige Haushaltsverhandlungen. Alle Maßnahmen und deren Administration stehen insoweit unter Finanzierungsvorbehalt und dem Vorbehalt einer bestehenden Verwaltungs- oder Finanzierungskompetenz des Bundes. Gegebenenfalls hieraus für den Bund resultierender Mehrbedarf an Personal- und Sachkosten ist von den betroffenen Einzelplänen innerhalb der geltenden Haushaltsansätze und innerhalb des bestehenden Stellenplans zu decken.

bb) Kooperation

Die Klimaanpassung des Bundes erfolgt in engem Austausch und in Abstimmung mit den Ländern und den Bund-Länder-Fachgremien, wie der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser („LAWA“), der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“ („KliNa“), der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Klimaschutz und Klimaanpassung in Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und Aquakultur („BLAG ALFFA“), dem ständigen Ausschuss für Klimaanpassung („AfK“) und weiteren Gremien.

Für die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel des Bundes erfolgte ab Frühjahr 2023 eine frühzeitige Konsultation von Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft und im Dezember 2023 die frühzeitige Erörterung der Rohentwürfe mit Ländern, Kommunen und Fachverbänden. Auch Bürgerinnen und Bürger haben in fünf regionalen Dialogveranstaltungen ihre Empfehlungen zur Klimaanpassung beigetragen.

In Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden hat der Bund schon 2021 einen Dreipunkte-Plan des damaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit („BMU“) und der kommunalen Spitzenverbände („KSV“) vereinbart. Die drei Punkte waren:

1. Die Einrichtung eines bundesweiten Beratungszentrums, das als Zentrum KlimaAnpassung⁵⁵ im Sommer 2021 seine Tätigkeit aufnahm und seitdem sehr erfolgreich zur Beratung und Vernetzung von Kommunen in der Klimaanpassung beiträgt. Kommunen finden hier neben fachlicher Unterstützung vor allem auch eine Beratung zu möglichen Förderinstrumenten.
2. Die Erneuerung der Förderrichtlinie der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel mit einem Schwerpunkt auf der Unterstützung der Kommunen im Klimaanpassungsmanagement – diese wurde zum Herbst 2021 umgesetzt und führte in einem ersten Förderfenster 2021 zur Förderung von inzwischen mehr als 100 Klimaanpassungsmanagerinnen und -managern. Ein zweites Förderfenster im Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz (ANK) wurde kürzlich geschlossen.
3. Die Ergänzung des Bundeswettbewerbs „Blauer Kompass“ mit einem kommunalen Schwerpunkt. Dies führte 2022 zu einem Teilnehmerrekord und einer deutlich gestiegenen Aufmerksamkeit für den Preis.

Die bestehenden Instrumente der Klimaanpassungspolitik auf Bundesebene werden kontinuierlich verbessert. Dabei sind insbesondere die Klimawirkungs- und Risikoanalyse, der Monitoringbericht und das Team des Kompetenzzentrums Klimafolgen und Anpassung (KomPass) beim Umweltbundesamt (UBA) zu erwähnen. Das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung unterstützt unter Leitung des UBA die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung an den Klimawandel (IMAA) bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Deutschen Anpassungsstrategie sowie bei der fachlichen Erarbeitung und Abstimmung von wissenschaftlichen Inhalten.

cc) Monitoring

Das BMUV hat Ende November 2023 den dritten Monitoringbericht der Bundesregierung zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel veröffentlicht.⁵⁶ Der Monitoringbericht 2023 informiert mithilfe von wissenschaftlichen Indikatoren zu Klimafolgen und Anpassung für die 16 Handlungsfelder der DAS. Die fachlichen Grundlagen des Monitoringberichts stützen sich auf die Zusammenarbeit mit mehr als fünfzig Bundes- und Länderbehörden, Universitäten und Fachverbänden. Der Monitoringbericht ist Teil des Berichtswesens zur DAS mit regelmäßig aktualisierten Elementen:

⁵⁵ <https://zentrum-klimaanpassung.de/>

⁵⁶ Umweltbundesamt, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2023>).

- Der Monitoringbericht zur DAS berichtet alle vier Jahre über Klimafolgen und Anpassung auf Grundlage von gemessenen Daten und stellt dar, welche Veränderungen sich in Vergangenheit und Gegenwart vollzogen haben.
- Es werden Klimawirkungs- und Risikoanalysen („KWRA“) durchgeführt, in denen Klimawirkungen und Risiken in der Zukunft untersucht werden, diese werden künftig unter der Bezeichnung Klimarisikoanalyse („KRA“) nach § 4 Absatz 1 Satz 2 KAnG mindestens alle acht Jahre aktualisiert.
- Regelmäßig findet eine Evaluation des Anpassungsprozesses in Deutschland statt.

Mit dem vorgestellten Instrumentenmix verfügt die Bundesregierung über eine zuverlässige und strukturierte Grundlage für die politische Steuerung der Klimaanpassung. Deutschland ist mit diesem Vorgehen im internationalen Vergleich Vorreiter.

b) Naturgefahrenportal des Bundes

Die Einführung eines Naturgefahrenportals ist aus Sicht der Versicherungswirtschaft von besonderer Bedeutung für die Verhaltenssteuerung von Wohneigentümern, da damit ortsgenaue Informationen zu Naturgefahren als Grundlage einer Gefährdungsbeurteilung bezüglich der Naturgefahren und Extremwetterereignisse für jedes Wohngebäude zur Verfügung stehen. Diese Sichtweise wurde in der Arbeitsgruppe grundsätzlich geteilt. Während des Laufs der Beratungen der Arbeitsgruppe konnte im April 2024 eine gesetzliche Grundlage für ein Naturgefahrenportal („NGP“) des Bundes geschaffen werden.

aa) Auftrag und Entstehung

Im Sommer 2022 wurde an den Deutschen Wetterdienst (DWD) über seinen Bund-Länder-Beirat (BLB) die Bitte herangetragen, die Einrichtung eines Naturgefahrenportals für Deutschland anzustreben. Nach einer initialen Prototypenphase zur Prüfung der Machbarkeit wurden die Entwicklungsansätze des DWD durch den BLB im Herbst 2023 bestätigt. Im Januar 2024 wurde im DWD die erste Entwicklungsphase für den Aufbau des Portals gestartet. Flankierend wurde die Schaffung einer konkreten gesetzlichen Grundlage für den Betrieb durch eine Ergänzung der festgeschriebenen Aufgaben des DWD angestrebt. Durch das zweite Gesetz zur Änderung des DWD-Gesetzes sowie zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften vom 16. April 2024⁵⁷ hat der DWD nun die gesetzliche Aufgabe der „Herausgabe von Frühwarnungen, Lage- und Vorsorgeinformationen über Naturgefahren“ (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 10 des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst [DWDG]). Das DWDG sieht dabei vor, dass die Durchführung dieser Aufgabe im Einzelnen in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMDV und den zuständigen obersten Landesbehörden geregelt wird (§ 4 Absatz 1 Satz 3

⁵⁷ [BGBl. 2024 I Nr. 120.](#)

DWDG). Die notwendige „Grundsatzvereinbarung zum Naturgefahrenportal“, sowie ergänzende Leistungsvereinbarungen sind aktuell in Abstimmung.

Entsprechend seinem neuen Auftrag strebt der DWD die zeitnahe Bereitstellung eines NGP als Plattformangebot des Bundes an. Durch agile Entwicklungsansätze und den inkrementellen Aufbau des Portals soll der Bevölkerung im ersten Halbjahr 2025 ein erster Mehrwert zur Verfügung gestellt werden. Inhalte und Funktionalitäten des Portals sollen danach kontinuierlich weiterentwickelt werden.

bb) Ziel und Adressat des Naturgefahrenportals

Das NGP soll das zentrale Internetportal zu Naturgefahren in Deutschland für die allgemeine Bevölkerung werden. Es informiert allgemeinverständlich, übersichtlich und in sich geschlossen von der Warnung bis zu Vorsorge und Handeln. Die Informationen werden so miteinander verknüpft, dass ein Mehrwert gegenüber den Einzelinformationen entsteht. Durch Standardisierung der Daten und Darstellungen sowie Anwendung neuester sozioökonomischer Erkenntnisse wird die Verständlichkeit für die allgemeine Bevölkerung optimiert. Mit diesen Maßnahmen wird die Effektivität der Informationen, insbesondere der Warninformationen verbessert und durch die Kombination der verschiedenen Informationen einschließlich der Zusatz- und Hintergrundinformationen ein Mehrwert für die Bevölkerung generiert.

cc) Inhalte

In der ersten Aufbaustufe umfasst das NGP Wetter-, Hochwasser- und Sturmflutgefahren sowie Warnungen aus dem Bevölkerungsschutz. In zukünftigen Ausbaustufen sollen weitere Naturgefahren aufgenommen werden. Die Inhalte des NGP werden thematisch aufgeteilt dargestellt, gleichzeitig bestehen zahlreiche Verknüpfungen zwischen den Bereichen.

Übergeordnet sollen folgende Bereiche sein:

- Aktuelle Warnungen
- Mögliche Risiken
- Vorsorgen und Handeln
- Hilfeseiten.

Die Warnungen der teilnehmenden Institutionen werden im NGP auf einer einheitlichen vierstufigen Skala dargestellt. Auch Warnungen mit größerem zeitlichem Vorlauf werden – sofern von der Institution angeboten – im NGP dargestellt und unter anderem mit aktuellen Messwerten verknüpft. Risikoinformationen zu den verschiedenen Naturgefahren werden von verschiedenen Partnern eingesammelt und dargestellt, möglichst in einer einheitlichen und leicht verständlichen Darstellung.

Die Informationen zu Vorsorge und Handeln werden entlang des Zeitstrahls vor, während und nach einem Ereignis dargestellt. Dies erleichtert den Zugang für die Nutzenden, je nach aktuellem Bedarf und Interesse.

Für alle Kategorien gilt, dass es jeweils Verknüpfungen zu den weiteren Informationen innerhalb des NGP gibt. Zusätzlich gibt es Verlinkungen zu den Fachportalen der Partnerinstitutionen, so dass sich die Nutzenden je nach Interesse und Bedarf auch vertieft über einzelne Aspekte informieren können. Für die Darstellung aller Informationen werden aktuelle Erkenntnisse aus der Forschung zu Risiko- und Krisenkommunikation genutzt.

dd) Rolle der beitragenden Institutionen

Der DWD übernimmt mit der Entwicklung und dem Betrieb des NGP die zentrale Rolle. Gemäß dem Ziel, der gesamten Bevölkerung Informationen zu bieten, werden vordringlich bundesweit einheitlich verfügbare Informationen und Datensätze im NGP angezeigt. Für den Bereich Hochwasser gibt es bereits bundesweit harmonisierte Datensätze, für Starkregen ist ein bundesweiter Datensatz in Arbeit. Diese beiden Aspekte sind für die Elementarschadenthematik von besonderer Bedeutung.

2. Maßnahmen im Baurecht

Die Arbeitsgruppe hat auch im Baurecht überblicksartig mögliche Handlungsoptionen geprüft und bestehende Ansätze zur Minimierung von Elementarschadensereignissen rekapituliert. Zunächst werden die übergreifenden Maßnahmen aus diesem Bereich erläutert.

a) Übergreifende Maßnahme

aa) Klimaanpassung in der Stadtentwicklung

Seit 2020 unterstützt das BMWSB Kommunen bei Projekten der Grün- und Freiraumentwicklung mit dem Bundesprogramm zur Anpassung urbaner und ländlicher Räume an den Klimawandel. Es werden kommunale Projekte mit dem Ziel gefördert, die regulierenden Ökosystemleistungen von Grün- und Freiräumen durch eine wassersensible Stadtentwicklung zu erhöhen. Dies dient auch der Risikovorsorge beispielsweise durch die Schaffung von zusätzlichen Retentionsräumen zum Beispiel gegen Überflutungen durch Starkregen.

In den ersten drei Förderrunden (bis Förderaufruf 2022) werden insgesamt ca. 300 Projekte durch das BMWSB mit einem Finanzvolumen von 676 Millionen Euro gefördert. Für eine vierte Förderrunde wurden weitere 100 Millionen Euro im Bundeshaushalt 2024 bereitgestellt.

Für die Risikovorsorge ist auch die langjährige Zusammenarbeit des BMWSB mit weiteren Ressorts und zahlreichen Akteuren aus Verbänden, Kommunen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zur Umsetzung des Weißbuchs Stadtgrün⁵⁸ relevant. Als Folgeprozess (2024–2027) ist geplant, ein Handlungsprogramm für eine grün-blaue Infrastruktur (Arbeitstitel: Agenda Stadt grün-blau) zu erarbeiten.

Das BMWSB engagiert sich im Rahmen der Nationalen Wasserstrategie für die Umsetzung des Leitbilds „Wassersensible Stadtentwicklung“, so dass die „Wassersensible Stadtentwicklung“ bereits als ein Schwerpunkt des Handlungsprogramms gesetzt ist.

Weiter wird ein praxistauglicher Stresstest für Städte entwickelt. Der Stresstest für Städte und Gemeinden⁵⁹ soll ein datenbasiertes Werkzeug zur Analyse, zum Monitoring und zur strategischen Planung urbaner Resilienz in Deutschland werden. Als wesentlicher Bestandteil integrierter Stadtentwicklungskonzepte und vorbereitender Untersuchungen kann er eine Lösung für die Risiko- und Krisenprävention in Städten und Gemeinden darstellen. Nicht zuletzt soll so eine stärkere Gewichtung der Risikovorsorge in kommunalen Entwicklungsstrategien erreicht werden, um eine solidere Grundlage für Haushalts- bzw. Investitionsentscheidungen zu erhalten.

bb) Leitfäden und Broschüren

Da dem Bund der unmittelbare ordnungsrechtliche Zugriff auf den Gebäudebestand fehlt und er auch nicht in die rechtlichen Zuständigkeiten der Länder und die Planungshoheit der Kommunen eingreifen will, konzentrieren sich die Maßnahmen des Bundes insoweit bislang oft auf informierende und aufklärende Methoden, wie in der Arbeitsgruppe betont wurde.

Die Hochwasserschutzfibel⁶⁰ des BMWSB soll besonders Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer bei der Planung und dem Bau ihrer Gebäude unterstützen. Sie unterstützt dabei, Gefahren frühzeitig zu erkennen und Vorsorgemaßnahmen festzulegen. Inhalte sind u. a.

- Wasserrechtliche Rahmenbedingungen (WHG, Hochwasserschutzgesetz II, Baugesetzbuch [„BauGB“]) und öffentliche Vorsorge
- Bau-, Informations-, Verhaltens- und Risikovorsorge
- Typische Schadensbilder (Feuchte, Statik, Kontamination)
- Baukonstruktive- und Gebäudetechnische Anpassungsmaßnahmen
- Wasserbeständigkeit üblicher Baustoffe

⁵⁸ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmub/verschiedene-themen/2017/weissbuch-stadt-gruen.html>.

⁵⁹ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/jahr/2022/stresstest-staedte/01-start.html>.

⁶⁰ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmwsb/verschiedene-themen/2022/hochwasserschutzfibel.html>.

Der Leitfaden Starkregen⁶¹ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung („BBSR“) stellt verschiedene Schutzmaßnahmen für Neubau und Bestandsbauten vor. Neben den direkten Objektschutzmaßnahmen werden zusätzlich Möglichkeiten beschrieben, die den Abfluss auf der Liegenschaft insgesamt verringern können. Bürgerinnen und Bürgern und auch dem Fachpersonal in der Verwaltung großer Liegenschaften und Bundesliegenschaften wird so ein Konzept an die Hand gegeben, um Starkregengefährdung der Liegenschaften einfach und effizient zu bewerten.

Die Baufachlichen Richtlinien Abwasser⁶² gelten für die Planung, den Bau und den Betrieb von abwassertechnischen Anlagen in Liegenschaften des Bundes gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes („RBBau“). Ziel ist die Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Vorgehensweise bei der Erst-Einschätzung des Starkregen-Gefährdungspotenzials von baulichen Anlagen des Bundes. Dazu wird eine Bewertungshilfe für zivil genutzte Liegenschaften zur Verfügung gestellt.

Die Veröffentlichung „Starkregeneinflüsse auf die bauliche Infrastruktur“⁶³ zeigt anhand einer Musterliegenschaft auf, welche Einflüsse Starkregen auf die bauliche Infrastruktur hat und stellt mögliche Maßnahmen der schadlosen Starkregenbindung und Bewirtschaftung einer „Schwammliegenschaft“ vor. Neben der technischen Umsetzbarkeit und Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen wurden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese beleuchtet.

Das GIS-ImmoRisk Naturgefahren⁶⁴ ist ein geographisches Informationssystem, das Personen bei der Gefährdungs- und Risikoeinordnung einer Immobilie durch Naturgefahren wie Starkregen, Wintersturm, Waldbrand, Erdbeben und Hitze unterstützt. Je nach Verfügbarkeit der Datengrundlagen wird eine qualitative oder quantitative Bewertung von Klimarisiken für Immobilien vorgenommen. Insoweit besteht eine Verbindung zum NGP des Bundes.

Im Juni 2024 hat das BBSR unter „Analysen kompakt“ die Analyse „Alles geregelt? Klimafolgenanpassung in Bauplanungs- und Bauordnungsrecht“ veröffentlicht.⁶⁵ Die Kurzfassung stellt den bestehenden bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Instrumentenkasten von Bund, Ländern und Kommunen zur Klimafolgenanpassung vor und formuliert am Beispiel der Hitzevorsorge mögliches Optimierungspotenzial.

Die BBSR-Broschüre „Klimaangepasste Gebäude und Liegenschaften“⁶⁶ klärt über die Hintergründe und Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels auf, und gibt fachliche und bau-

⁶¹ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/leitfaden-starkregen.html>.

⁶² https://www.bfr-abwasser.de/Materialien/Informationen/Starkregen/Starkregen-Objektschutz_Hinweise.pdf und https://www.bfr-abwasser.de/Materialien/Informationen/Starkregen/Starkregen-Objektschutz_Pruefliste.pdf.

⁶³ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/starkregeneinfluesse.html>.

⁶⁴ <https://www.gisimmorisknaturgefahren.de/immorisk.html>.

⁶⁵ Abrufbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2024/ak-06-2024-dl.pdf?_blob=publicationFile&v=2.

⁶⁶ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/zukunft-bauen-fp/2022/band-30.html>.

technische Handlungsempfehlungen zur Klimafolgenanpassung für die Bereiche „Liegenschaft“ und „Gebäude“. Damit werden Planenden, Architektinnen und Architekten sowie Eigentümerinnen und Eigentümern Entscheidungshilfen und konkrete Lösungsvorschläge zur Erstellung einer klimaangepassten Architektur an die Hand gegeben. Im Fokus stehen typische Schadensbilder und bauteilbezogene Anpassungsmaßnahmen für die Klimaeinwirkungen Hitze, Starkregen, Flusshochwasser, Sturm, Hagel und Schnee, also ein All-Gefahren-Ansatz.

Die Broschüre „Bauen im Klimawandel Anpassungsstrategien für Gebäude und Liegenschaften“ des BMWSB adressiert Bürgerinnen und Bürger und soll sie dazu motivieren, sich mit dem Thema Klimafolgenanpassung zu befassen und zu überlegen, welche Maßnahmen sie selbst zum baulichen Schutz ihres Gebäudes gegen Extremwetter treffen können.⁶⁷

b) Landesrecht und länderspezifische Maßnahmen

Im Nachgang zur dritten AG-Sitzung haben die Länder auf Bitten des BMJ Übersichten zu den Präventionsmaßnahmen auf Landesebene, insbesondere im Bau- und Umweltrecht, geliefert.

aa) Bauordnungsrecht

Der Umgang mit Naturgefahren ist aus Ländersicht im Wesentlichen bundesrechtlich im WHG und gegebenenfalls ergänzend im Bauplanungsrecht zu regeln.

Der GDV⁶⁸ hat Vorschläge zur Ergänzung der Landesbauordnungen vorgelegt, wie die Aufnahme der Schutzziele „Klimafolgenanpassung“ und „Extremwetterschutz“ zur Ermöglichung konkreter Maßnahmen für klimaangepasstes Planen und Bauen und die Einführung einer verpflichtenden Gefährdungsbeurteilung für Bauwerke in Bezug auf Klimafolgen und Extremwetterereignisse. Diese hat der GDV unterlegt durch Forderungen an technische Normgeber als Maßstäbe für Entscheidungen von Bauherren und Verwaltung (z. B. Verzicht auf Kellerräume beim Neubau, richtige Platzierung von Gebäudetechnik, an Gefährdungslage angepasste Baumaterialien, Sicherung von Öltanks vor Aufschwimmen und Rückstausicherung).

Aus einzelnen Ländern wurde darauf hingewiesen, dass sich das Bauordnungsrecht grundsätzlich nur mit Risiken, die von dem Gebäude selbst ausgingen, befasse. Unterstrichen wurde, dass das Bauordnungsrecht als fachgesetzliches Gefahrenabwehr- und Polizeirecht die gebäudebezogene Gefahrenabwehr (in Abgrenzung zur Gefahrenvorsorge z.B. des Bo-

⁶⁷ <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/bauen/Bauen-im-Klimawandel.html>.

⁶⁸ GDV, Forderungskatalog „Prävention und Klimafolgenanpassung“, 22. Januar 2024 (<https://www.gdv.de/re-source/blob/169862/1e0df7fbf88f2242919cfbf8cd8cfbad6/adressen-in-ueberschwemmungsgebieten-forderungskatalog-data.pdf>).

denschutz-, des Immissionsschutz- oder des sonstigen Umweltrechts) regele. Der umweltrechtliche Vorsorgegrundsatz im Sinne einer Risikobegegnung unterhalb der Gefahrenschwelle werde bereits von der bauordnungsrechtlichen Generalklausel nicht erfasst. Naturgefahrereignisse seien gerade nicht mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit vorhersehbar, wie es der Gefahrenbegriff für ein bauaufsichtliches Einschreiten verlange, sondern lägen unterhalb dieser Gefahrenschwelle. Sie seien damit auch kein geeigneter Anknüpfungspunkt für bauordnungsrechtliche Regelungen.

Andererseits wurde seitens der Länder darauf hingewiesen, dass die Generalklausel in § 3 Satz 1 Halbsatz 1 der Musterbauordnung (MBO) festlege, dass Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten sind, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden. Für Naturgefahren, deren Ausmaße tendenziell bekannt sind und auf Erfahrungswerten beruhen, existierten in den bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder bereits Regelungen, um die Standsicherheit der Gebäude zu gewährleisten. Zudem sei der Schutz der baulichen Anlage und ihrer Nutzer gegen schädliche Einflüsse als Konkretisierung der bauordnungsrechtlichen Generalklausel bereits in § 13 MBO hinsichtlich äußerer Einflüsse auf das Bauwerk und die Eignung des Grundstücks umgesetzt.

Zudem wurde darauf verwiesen, dass der Schutz vor Naturgefahren schon Gegenstand ausführlicher Erörterungen im Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen der Bauministerkonferenz vor der 140. Sitzung der Bauministerkonferenz („BMK“) am 22./23. September 2022 gewesen sei. Grundlage dieser Beratung sei das Ergebnis der 329. Sitzung der Fachkommission Bauaufsicht gewesen. Dort war festgehalten worden, dass Vorgaben zum Schutz baulicher Anlagen vor vorhersehbaren Naturgefahren primär im Bauplanungs- und Wasserrecht getroffen werden müssten. Im Bauordnungsrecht seien weitergehende Vorgaben zum Schutz vor außergewöhnlichen Naturgefahren nicht zielführend. Dieses Ergebnis war der BMK im Rahmen der 140. Sitzung am 22./23. September 2022 mitgeteilt worden.

bb) Landesrecht im Übrigen

Nicht näher beleuchtet wurden Möglichkeiten, auch außerhalb des Bauordnungsrechts landesgesetzliche Regelungen für Maßnahmen zum Schutz vor Überschwemmung oder zur Verhinderung von Schäden infolge von Überschwemmungen zu treffen. Zu denken ist an Maßnahmen wie den Einbau von Rückstauklappen oder hochwasserdichten Kellerfenstern, der Schutz von Öltanks vor Aufschwemmen, der Verzicht auf Keller, die Verwendung nicht nur der Brand-, sondern auch der Überschwemmungsgefahr angepasster Baumaterialien, z. B. Dämmstoffen, oder an vergleichbare Maßnahmen, die das Eindringen von Wasser verhindern oder die durch eindringendes Wasser verursachten Schäden minimieren können.

cc) Sachsen: Hochwasservorsorgeausweis, Förderung baulicher Schutzmaßnahmen

Sachsen stellte den Hochwasservorsorgeausweis als Instrument zur Unterstützung der Eigenvorsorge gegen Überflutung vor. Dabei wies Sachsen darauf hin, dass objektbezogene Bauvorsorge bis zu 80 % des Schadenspotentials bei Bestandsgebäuden reduzieren kann. Zudem führte Sachsen zur Förderrichtlinie private Hochwassereigenvorsorge 2021 aus, aufgrund derer Eigentümer von Wohngebäuden finanziell bei Gutachten und Maßnahmen zur objektbezogenen Hochwasservorsorge unterstützt werden können.

c) Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht regelt im Unterschied zum Bauordnungsrecht die bauliche Nutzbarkeit von Grund und Boden. Zur Verbesserung der Prävention von Elementarschadenereignissen war zunächst die im Jahr 2023 eingeführte „Wiederaufbauklausel“ sowie die sogenannte große BauGB-Novelle Gegenstand der Arbeitsgruppe.

aa) Wiederaufbauklausel des § 246c BauGB

Als Reaktion auf die Flut im Ahrtal wurde im Sommer 2023 eine „Wiederaufbauklausel“ in das BauGB aufgenommen (§ 246c BauGB), die zum Zwecke eines resilienteren Wiederaufbaus Abweichungen vom BauGB ermöglicht.

Die Generalklausel des § 246c BauGB regelt die Möglichkeit, Abweichungen vom BauGB für den Wiederaufbau im Katastrophenfall zuzulassen, um die Resilienz von Siedlungen zu erhöhen und die Auswirkungen der Katastrophe auf die Bausubstanz möglichst schnell zu bewältigen. Sind durch einen Katastrophenfall Schädigungen und Gefährdungen von Bausubstanz in erheblichem Umfang eingetreten, kann die Generalklausel durch eine Rechtsverordnung des Landes aktiviert werden. In dieser wird das betroffene Gebiet (Wiederaufbaugesamt) räumlich festgelegt.

Gegenstand der Verordnung sind Abweichungsmöglichkeiten von Vorschriften des BauGB oder der auf Grund des BauGB erlassenen Vorschriften (z. B. Bebauungsplänen), soweit diese nach Auffassung der Landesregierung zur Katastrophenbewältigung erforderlich sind. Dies betrifft insbesondere Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für einzelne Vorhaben (§§ 29 bis 35 BauGB) sowie Vereinfachungen der Bauleitplanverfahren. Gemäß § 246c Absatz 2 BauGB kommen insbesondere in folgenden Fällen Abweichungsmöglichkeiten von den §§ 29 bis 35 BauGB in Betracht:

- Bei vorübergehend benötigten Behelfsbauten. Diese dienen der Sicherstellung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung in der Übergangszeit bis zum geordneten Wiederaufbau.

- Beim Wiederaufbau oder der Instandsetzung von infolge der Katastrophe zerstörter oder beschädigter Gebäude(teile). Der Wiederaufbau kann in katastrophengepasselter Bauweise oder geringfügig vom bisherigen Standort versetzt erfolgen, um Schäden bei einem weiteren Katastrophenfall zu vermeiden oder zu verringern.
Dies kann gerade auch dann erfolgen, wenn der angepasste oder versetzte Wiederaufbau sonst bauplanungsrechtlich nicht zulässig wäre. Als Vorsorge gegen Hochwasser kommt etwa eine Aufständigung von Gebäuden oder die Herstellung eines Betonkerns in Betracht.

Weiter können Erleichterungen für Bauleitplanverfahren in den Katastrophengebieten vorgesehen werden. So kann bei der Neu- oder Umplanung zerstörter Ortsteile der naturschutzfachliche Ausgleich für die Neuausweisung von Baugebieten oder die Erweiterung von Baurechten an sichereren, städtebaulich vorzugswürdigen Standorten durch die Entsiegelung von Flächen im Wiederaufbaugebiet beschränkt werden. Für die Planung mit zulässiger Grundfläche von weniger als 70.000 m² kann das beschleunigte Verfahren mit einer Vorprüfung des Einzelfalls nach § 13a BauGB genutzt werden. Sofern wegen der Erfordernisse der Katastrophenbewältigung ein Ausgleich nach § 1a Absatz 3 BauGB nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist, kann anstelle eines naturschutzfachlichen Ausgleichs eine Ersatzzahlung gemäß § 15 Absatz 6 des Bundesnaturschutzgesetzes („BNatSchG“) vorgesehen werden. Dies kann Planverfahren beschleunigen, da der Bauleitplan nicht mehr an die Sicherstellung des Ausgleichs geknüpft ist, sondern nur eine Zahlung zu leisten ist.

bb) Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung („große BauGB-Novelle“)

Die jüngsten Hochwasserereignisse haben die Notwendigkeit, Hochwasserschäden vorzubeugen und zu verringern, nochmals verdeutlicht. Hierzu enthält der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung (sogenannte große BauGB-Novelle) verschiedene Regelungen, insbesondere zur Stärkung der Versickerung und Speicherung von Niederschlagswasser vor Ort, der Zwischenspeicherung von Wasser bei Hochwasser- bzw. Starkregenereignissen sowie zu baulichen und technischen Maßnahmen an Gebäuden. Das Bundeskabinett hat den Gesetzentwurf am 4. September 2024 beschlossen, der Gesetzentwurf liegt dem Deutschen Bundestag vor, unterfällt jedoch dem Grundsatz der Diskontinuität.

Der Gesetzentwurf enthält Vorschläge zur Änderung des BauGB und der Baunutzungsverordnung („BauNVO“). Dabei geht es um folgende Themengebiete:

- Allgemeine Regelungen mit Bezug zur Vorbeugung und Verringerung von Hochwasserschäden
- Stärkung der Versickerung und Speicherung von Niederschlagswasser vor Ort

- Zwischenspeicherung auf multifunktionalen Flächen
- Anforderungen an bauliche Anlagen
- Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

d) Raumordnungsrecht: Bundesraumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz

Die Bundesraumordnung sieht mit dem „Bundesraumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz“ („BRPH“) ein Instrument zur planerischen Prävention von Hochwasserschäden vor.

Der BRPH enthält vollumfängliche Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz, soweit es um großräumige Planung geht. Diese Regelungen sind – entsprechend ihrer unterschiedlichen Rechtsqualität als „Ziele der Raumordnung“ oder „Grundsätze der Raumordnung“ – bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen strikt zu beachten oder im Wege der Abwägung zu berücksichtigen. Sie betreffen u. a.

- das Hochwasserrisikomanagement bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (Prüfung der Hochwasserrisiken anhand der Eintrittswahrscheinlichkeit, des räumlichen und zeitlichen Ausmaßes, der Wassertiefe und der Fließgeschwindigkeit; ferner Einbeziehung der unterschiedlichen Empfindlichkeiten und Schutzwürdigkeiten der einzelnen Raumnutzungen),
- das Gebot der grenzüberschreitenden Koordinierung,
- die Freihaltung von Räumen, die für zukünftige Hochwasserschutzanlagen oder Retentionsräume erforderlich sind,
- die Erhaltung des Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögens des Bodens,
- das Absehen von Erweiterung und neuer Planung, Ausweisung und Errichtung von Siedlungen und baulichen Anlagen, die in Überschwemmungsgebieten gelegen sind (Abwägungsgebot),
- die Prüfung der Umplanung oder des Umbaus von Siedlungsstrukturen und Siedlungen, die in Überschwemmungsgebieten gelegen sind,
- das Verbot der Planung und Zulassung kritischer Infrastrukturen in Überschwemmungsgebieten,
- das Absehen von der Planung und Zulassung kritischer Infrastrukturen in Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten sowie in Küstengebieten (Abwägungsgebot),

- das Absehen von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den Schutz vor Meeresüberflutungen nicht nur unerheblich beeinträchtigen (Abwägungsgebot).

§ 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 8 ROG enthält die Regelung, dass für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland zu sorgen ist, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen. Diese Regelung ist in allen Raumordnungsplänen der Länder und Regionen zu konkretisieren. Sie ist weiterhin bei Zulassungsverfahren

- betreffend raumbedeutsame Vorhaben von Privaten, die gesetzlich zur Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung verpflichtet sind, und
- betreffend raumbedeutsame Vorhaben öffentlicher Stellen von der Zulassungsbehörde im Wege der Abwägung zu berücksichtigen.

Mit dem Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (2021) wird somit in vielerlei Hinsicht ein Paradigmenwechsel und eine Neuausrichtung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung auf Ebene der Landes- und Regionalplanung eingeleitet. Das muss jetzt schrittweise mit den Fortschreibungen der Raumordnungspläne greifen und vor allem dann in den Kommunen planerisch, aber auch politisch bei konkreten Maßnahmen angewandt und gegebenenfalls auch durchgesetzt werden.

3. Maßnahmen im Wasserhaushaltsrecht

Abschnitt 6 des WHG ist mit „Hochwasserschutz“ überschrieben. In der Arbeitsgruppe wurden mögliche Änderungen an diesem Abschnitt erörtert, um den bundesrechtlichen Hochwasserschutz weiter zu stärken. Diesbezüglich wurden drei wesentliche Themenblöcke herausgestellt: die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten, verschärfte bauliche Einschränkungen innerhalb festgesetzter Überschwemmungsgebiete und Starkregengefahrenkarten. Ebenso wurden die weitreichenden Überlegungen für ein Hochwasserschutzgesetz III präsentiert.

Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die bisherigen Novellen zum Hochwasserschutz bereits ein grundsätzlich gutes Schutzniveau ergeben. Zum Hochwasserschutz bestehen zwei grundlegende Novellen: das Hochwasserschutzgesetz I aus dem Jahr 2005⁶⁹ und das Hochwasserschutzgesetz II⁷⁰ aus dem Jahr 2017.

Das Hochwasservorsorgegesetz („Hochwasserschutzgesetz I“) trat am 10. Mai 2005 in Kraft. Anlass für das erste Gesetz waren die katastrophalen Hochwasserereignisse der vorherigen

⁶⁹ [BGBl. 2005 I S. 1224.](#)

⁷⁰ [BGBl. 2017 I S. 2193.](#)

Jahre und nicht zuletzt das Jahrhunderthochwasser im Sommer 2002. Mit dem Hochwasservorsorgegesetz hat der Bund erstmals bundesweit einheitliche, stringente Vorgaben zur Vorbeugung gegen Hochwasserschäden verbindlich geregelt.

Das Hochwasserschutzgesetz II wurde am 6. Juli 2017 verkündet. Es führte zu einer weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes in Deutschland und trug dem voranschreitenden Klimawandel stärker Rechnung. Die Änderungen sollten zum einen die Verfahren zur Schaffung von Hochwasserschutzanlagen erleichtern und beschleunigen (§§ 71, 71a, 77, 99a WHG), ohne die Beteiligung der Öffentlichkeit zu beschneiden. Zum anderen wurden der Hochwasserschutz verbessert und das Potenzial für Hochwasserschäden z. B. durch das Verbot von neuen Heizölverbraucheranlagen und die Nachrüstpflicht für bestehende Anlagen in Risikogebieten verringert. Die Behörden erhielten zudem zusätzliche Möglichkeiten, um hochwasserangepasstes Bauen weiter zu forcieren (§ 78 WHG). Für die neu im WHG aufgenommenen Gebiete „Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten“ (§ 78b WHG) und „Hochwasserentstehungsgebiete“ (§ 78d WHG) wurden zusätzliche Schutzvorschriften aufgenommen.

Mit der Novellierung des WHG 2009 durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts⁷¹ wurden die Vorgaben der Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken („HWRMRL“) umgesetzt. Gleichzeitig wurden die Vorschriften des Hochwasserschutzgesetzes von 2005 im WHG in abgeänderter Form fortgeführt und zu einer Vollregelung ausgebaut. So sind beispielsweise Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden, unter den weiteren Voraussetzungen des § 76 WHG als Überschwemmungsgebiete festzusetzen. Für diese Überschwemmungsgebiete gilt ein weitreichender Pflichten-katalog.

a) Festsetzung von Überschwemmungsgebieten

Bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten ist eine Verbesserung des Hochwasserschutzes zum einen durch eine Binnendifferenzierung nach Gefahrenbereichen und zum anderen durch eine Modifizierung des Bemessungshochwassers angedacht.

⁷¹ [BGBl. 2009 I S. 2585](#).

Beim Bemessungshochwasser (§ 76 Absatz 2 Satz 1 WHG) gehen die Überlegungen dahin, tatsächlich aufgetretenen Hochwasserereignissen zukünftig ein höheres Gewicht einzuräumen. Dabei kann gegebenenfalls die Möglichkeit vorgegeben werden, eine unterschiedliche Bemessung innerorts und außerorts festzusetzen.

Bei der Binnendifferenzierung soll in festgesetzten Überschwemmungsgebieten, insbesondere unter Berücksichtigung der Gefährdung der Standfestigkeit von Gebäuden durch Hochwasser, zusätzlich ein besonderer Gefahrenbereich festgesetzt und in entsprechenden Karten dargestellt werden. Eine solche Binnendifferenzierung könnte dann in einem weiteren Schritt Grundlage für unterschiedlich strenge Regelungen innerhalb des festgesetzten Überschwemmungsgebiets sein.

b) Verschärfte bauliche Einschränkungen innerhalb festgesetzter Überschwemmungsgebiete

Es ist ferner erörtert worden, ob bauliche Einschränkungen innerhalb festgesetzter Überschwemmungsgebiete im Rahmen des Wasserhaushaltsrechts weiter verschärft werden sollten. So könnte innerhalb besonderer Gefahrenbereiche in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet die Erteilung von Zulassungen für neue Baugebiete und von Genehmigungen zur Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen von Rechts wegen auszuschließen und die Wiederherstellung von durch Hochwasser stark beschädigten baulichen Anlagen gegebenenfalls gegen Entschädigung zu verbieten sein. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die ausnahmsweise Zulässigkeit neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten an strenge Voraussetzungen gebunden ist. Eine weitere Verschärfung könnte im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit problematisch sein. Seitens der Bundesregierung wird darauf hingewiesen, dass dies aber durchaus das Bewusstsein in der kommunalen Planung hinsichtlich Hochwassergefahren und der zu schützenden Menschen und Güter schärfen könnte.

Auch könnte das bestehende Verbot zur Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten dahingehend präzisiert werden, dass auch Um- und Überplanungen bzw. Änderungen der baulichen Nutzung erfasst werden. Allerdings gilt es hierbei zu bedenken, dass Änderungen bestehender Bebauungspläne in Überschwemmungsgebieten auch zu einer Entschärfung der Konfliktlage beitragen können, indem bspw. sensible Nutzungen ausgeschlossen werden.

c) Starkregengefahrenkarten

Im Hinblick auf das Starkregenrisikomanagement ist die Erstellung und Veröffentlichung von Hinweiskarten Starkregengefahren durch den Bund mit Unterstützung der Länder eine zentrale Grundlage. Bisher fehlt es an einer bundesgesetzlichen Pflicht für die Länder, auch für

diese Ereignisse die Erstellung von Gefahrenkarten durch die kommunale Ebene zu koordinieren und dafür den Rahmen zu setzen. Bundeseinheitliche Mindestanforderungen für solche Karten wurden bislang nicht formuliert. Bundesweite Anforderungen und konkrete Hinweise für die Erstellung kommunaler Starkregengefahrenkarten liegen mit der „LAWA-Strategie für ein effektives Starkregenrisikomanagement“ aus dem März 2024 vor.

d) Umsetzung im Hochwasserschutzgesetz III

Im geplanten Hochwasserschutzgesetz III werden Vorschläge der LAWA für Verbesserungen des Hochwasserschutzes aufgegriffen. Es war geplant, das Hochwasserschutzgesetz III noch in dieser Wahlperiode umzusetzen.

Der Entwurf eines Hochwasserschutzgesetzes III wurde in die Ressortabstimmung und in die Länder- und Verbändeanhörung gebracht. Nach Ende der Stellungnahmefrist Anfang November erfolgten die Auswertungen. Aufgrund des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode wurde nach intensiver Abwägung der Optionen darauf verzichtet, den Entwurf noch ins Kabinett einzubringen. Das parlamentarische Verfahren hätte nicht mehr rechtzeitig bis zur Neuwahl abgeschlossen werden können und unterliegt der Diskontinuität. In der kommenden Legislaturperiode wird das Gesetzgebungsverfahren erneut angegangen. Ein Zeitpunkt für die voraussichtliche Verkündung des Hochwasserschutzgesetzes III kann derzeit noch nicht benannt werden.

IV. Begrenzung des finanziellen Risikos für öffentliche Haushalte durch Großschadensereignisse

Zuletzt untersuchte die Arbeitsgruppe, wie finanzielle Risiken für die öffentlichen Haushalte durch Großschadensereignisse beherrschbar gehalten werden können. Aufgrund ihrer Anlage fokussierte sich die Arbeitsgruppe dabei insbesondere auf den Umstand, dass der Bund oder die Länder bislang immer wieder durch freigiebige Hilfszahlungen Schäden privater Wohneigentümer ersetzt haben, die bei zumutbarer finanzieller Eigenvorsorge des geschädigten Wohneigentümers auch durch private Dritte – namentlich Versicherer – hätten ersetzt werden können. Dabei ging es in der Arbeitsgruppe nicht um die volumenmäßig deutlich größeren Risiken für die öffentlichen Haushalte durch Großschadensereignisse, wie beispielsweise die Beschädigung oder Zerstörung der öffentlichen (Verkehrs-)Infrastruktur oder die Entschädigung von Gewerbetreibenden einschließlich Ersatzleistungen bei Betriebsunterbrechungen.⁷²

1. Risiken durch Großschadensereignisse und deren Begrenzung

a) Samariterdilemma und ungleiche Behandlung von Einzel- und Großschadensereignissen

Nach Großschadensereignissen besteht regelmäßig ein hoher politischer Druck zur Leistung von freigiebigen Staatshilfen zu Gunsten von geschädigten Wohneigentümern. Die JuMiKo-Arbeitsgruppe hat insoweit ausgeführt, dass „die Bewältigung der Großschadensereignisse [...] – verstärkt durch mediales Interesse – mit der starken öffentlichen Erwartung verbunden“ ist, dass „der Staat in Katastrophenlagen mit Soforthilfen unterstützend und ‚unbürokratisch‘ eingreift, unabhängig davon, ob Versicherungsschutz möglich gewesen wäre“ (Samariterdilemma).⁷³ Verbreitet wird angenommen, dass sich hierdurch in der Bevölkerung die Erwartung verfestigt hat, dass auch ohne den Abschluss einer Elementarschadenversicherung sichergestellt sei, dass Schäden am eigenen Grundeigentum ersetzt werden würden. Auf diese Weise entstände eine strukturell gestörte Versicherungsnachfrage. Das Samariterdilemma und die Störung der Versicherungsnachfrage wurden in der Arbeitsgruppe allgemein als problematisch empfunden; die Arbeitsgruppe hat sich der Analyse der JuMiKo-Arbeitsgruppe insoweit angeschlossen.

⁷² Nach Angaben der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz entfielen von der Aufbauhilfe RLP für die Naturkatastrophe aus dem Juli 2021 beispielsweise 46 % der geleisteten Aufbauhilfen auf private Wohngebäude (571,7 Millionen Euro von 1.251,7 Millionen Euro insgesamt; Stand: 6. Mai 2024; <https://isb.rlp.de/home/detailansicht/aufbauhilfe-bearbeitungsstand.html>). Das Schadensvolumen allein an kommunaler Infrastruktur belief sich auf rund 4,3 Milliarden Euro (Rheinland-Pfalz, Der Wiederaufbau, 2023, S. 7 [https://wiederaufbau.rlp.de/fileadmin/wiederaufbau/2023/07-Juli/Der_Wiederaufbau_2023.pdf]).

⁷³ Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, 2022, S. 81 (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/ag_bericht_elementarschaeden/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf).

Ebenfalls hervorgehoben wurde in der Arbeitsgruppe Folgendes: Der Umstand, dass der Staat typischerweise nur bei Großschadens-, nicht aber bei Einzelschadensereignissen Hilfszahlungen leistet, führt zu Ungleichbehandlungen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind und die sich nur durch geringeres mediales Interesse und durch entsprechend geringeren politischen Handlungsdruck erklären lassen. Die Existenzbedrohung und die persönlichen wirtschaftlichen Schäden eines Grundeigentümers ändern sich allerdings nicht dadurch, ob sie durch ein Einzel- oder ein Großschadensereignis ausgelöst worden sind.

b) Auswirkung des Versicherungsstatus auf die Leistung von Staatshilfen (Fluthilfen)

Vertieft wurde in der Arbeitsgruppe erörtert, ob sich der Versicherungsstatus des geschädigten Wohneigentümers auf die Gewährung von freiwilligen staatlichen Hilfszahlungen auswirken sollte. Angeführt wurde die Überlegung, dass die Unterlassung von Eigenvorsorge in der Erwartung staatlicher Hilfszahlungen dadurch effektiv und bürokratiearm beendet werden könnte, dass staatlicherseits keine Hilfszahlungen mehr an Personen erfolgen, die vom Abschluss einer Elementarschadenversicherung – gegebenenfalls zu zumutbaren Bedingungen – abgesehen haben. Denn Personen, die versichert sind, werden ohnehin durch ihren Versicherer entschädigt oder der Staat erhält im Vorleistungsfall etwaige Soforthilfen nach Zahlung der Versicherungsleistung zurück. Die Überkompensation eines Schadens durch Versicherer und Staat wurde in der Arbeitsgruppe allgemein abgelehnt.

aa) Überblick über die Verwaltungsvorschriften in den Ländern

Die Länder berücksichtigen den Umstand, dass ein privates Wohngebäude unversichert ist, obwohl es – gegebenenfalls zu zumutbaren Bedingungen – hätte versichert werden können, bei der Gewährung von Staatshilfen bislang sehr uneinheitlich.

In Ziffer 4.3.1 der konsolidierten VV Wiederaufbau RLP 2021 heißt es im Hinblick auf das Hochwasserkatastrophe aus dem Sommer 2021 für Rheinland-Pfalz, dass eine „Förderung voraus[setzt], dass der Betroffene unverschuldet in eine Notlage geraten ist und eine „[e]ine unverschuldete Notlage [...] auch dann vor[liegt], wenn der Schaden versicherbar gewesen wäre, aber nicht versichert war“.⁷⁴ Ob sich ein geschädigter Grundeigentümer zur finanziellen Eigenvorsorge hätte versichern können, wirkt sich somit nicht auf die Gewährung staatlicher Hilfen aus. Entsprechend blieb auch in Nordrhein-Westfalen unberücksichtigt, ob sich eine Person zu zumutbaren Bedingungen hätte versichern können.⁷⁵

⁷⁴ RP, Gewährung staatlicher Finanzhilfen zur Beseitigung der Schäden aufgrund des Starkregens und des Hochwassers am 14. und 15. Juli 2021 in den Landkreisen Ahrweiler, Bernkastel-Wittlich, Cochem-Zell, Eifelkreis Bitburg-Prüm, Mayen-Koblenz, Trier-Saarburg und Vulkaneifel sowie der kreisfreien Stadt Trier ([VV Wiederaufbau RLP 2021](#)).

⁷⁵ NW, Richtlinien über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Milderung von durch die Unwetterkatastrophe vom 14./15. Juli 2021 erlittenen Schäden ([Billigkeitsrichtlinie Unwetterkatastrophe vom 14./15. Juli 2021](#)); BRH, Abschließende Mitteilung an das BMF über die Prüfung der Jahresrechnung 2021 des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“: Teil A „Soforthilfe

Anders wurde es in Bayern gehandhabt, wie auch der Bundesrechnungshof („BRH“) hervorhebt: Nach der dortigen Richtlinie für Soforthilfen bei Ölschäden an Gebäuden betrug die Soforthilfe grundsätzlich bis zu 10.000 Euro; war allerdings „Versicherungsschutz möglich, wurde aber keine Versicherung abgeschlossen“ so betrug die Soforthilfe nur noch die Hälfte dieser Summe, also bis zu 5.000 Euro.⁷⁶ Dass sich ein Grundeigentümer trotz Versicherungsmöglichkeit nicht versichert hat, führte mithin zur Halbierung der staatlichen Hilfen. Der BRH betont diesbezüglich, dass „[a]uch wenn es sich bei dem Hochwasser im Juli 2021 um eine Katastrophe von bisher für Deutschland unbekanntem Ausmaß handelte, [...] die in Bayern getroffene Regelung [...] eine Möglichkeit [zeigt], die Eigenvorsorge von Bürgern und Unternehmen zu honorieren und den Bundeshaushalt zu entlasten. Die Nicht-Berücksichtigung der ‚Nicht-Versicherung‘ kann Fehlanreize setzen, auch künftig auf Versicherungen zu verzichten.“⁷⁷

In der Empfehlung des BRH heißt es weiter, dass bei Soforthilfen der Länder

„geklärt werden [sollte], wie künftig das Bestehen von Versicherungsschutz – bzw. ein bewusst nicht in Anspruch genommener Versicherungsschutz – berücksichtigt werden [kann]. Wenn ein Versicherter Soforthilfen in voller Höhe erhält, honoriert das seine Eigenvorsorge und Eigenverantwortung. Wenn ein Unversicherter ebenfalls die volle Soforthilfe erhält, ist dies für ihn möglicherweise Anreiz, weiterhin unversichert zu bleiben. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Eigenverantwortung kann darin bestehen, öffentliche Entschädigungsleistungen dann zu kürzen, wenn Versicherungen [...] nicht abgeschlossen wurden, obwohl marktgängige Versicherungen verfügbar waren (beispielsweise Elementarschadenversicherungen). Von einer Kürzung wäre abzusehen, wenn kein ‚erschwinglicher‘ Versicherungsschutz angeboten wurde. Von ‚Erschwinglichkeit‘ könnte auszugehen sein, wenn angebotene Versicherungen eine Marktdurchdringung von mindestens 10 % erreicht hatten.“

Einen anderen Weg hatte – wie auch der BRH positiv hervorhebt – Sachsen beschritten, wobei nicht die Marktdurchdringung, sondern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Geschädigten als Ausgangspunkt gewählt wurde. In Ziffer C. III. 3. der RL Starkregen- und Hochwasserschäden-Billigkeitsleistungen 2021⁷⁸ war Folgendes bestimmt worden:

„Eine unverschuldete Notlage liegt auch nicht vor, wenn die natürliche Person erforderliche Vorsorgemaßnahmen unterlassen hat [...]. Zu den erforderlichen

2021“, 2023, S.8 f. („BRH, Abschließende Mitteilung“; https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/soforthilfe-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

⁷⁶ BY, Richtlinie über die Soforthilfe „Haushalt/Hausrat“ und „Ölschäden an Gebäuden“ zur Bewältigung der Folgen des Hochwassers im Juli 2021, Nr. 2 d) (https://www.stmfh.bayern.de/service/finanzielle_hilfen/hochwasser_2021/Finanzhilfeaktion_Einleitung_Anlage6_Soforthilfe_Programm_RS.pdf); BRH, Abschließende Mitteilung, S. 10.

⁷⁷ BRH, Abschließende Mitteilung, S. 12.

⁷⁸ SN, Konsolidierte Fassung der RL Starkregen- und Hochwasserschäden-Billigkeitsleistungen 2021 vom 28. September 2021 (https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/19357?redirect_successor_allowed=1#qbstCromIII).

Vorsorgemaßnahmen zählt insbesondere der Abschluss einer Versicherung, es sei denn, eine Versicherung war nicht zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen zu erhalten. Nicht zumutbar ist der Abschluss einer Versicherung dann, wenn die jährliche Belastung aus der Elementarschadensversicherung 2,5 Prozent des im letzten Veranlagungsjahr erzielten steuerpflichtigen Jahreseinkommens übersteigt. Der Antragsteller hat nachzuweisen, dass er sich vor Eintritt des Schadensereignisses erfolglos um den Abschluss einer Elementarschadensversicherung bemüht hat, indem er von drei Versicherungen eine schriftliche Ablehnung oder ein Angebot vorlegt, das die Zumutbarkeitsgrenze nach Satz 3 übersteigt.“

Im Hinblick auf das Mai-Hochwasser 2024 hat jüngst auch das Saarland in ähnlicher Weise an die „Erschwinglichkeit von Versicherungsschutz“ angeknüpft. Eine Leistungsgewährung setzt nach einer dortigen Verwaltungsvorschrift voraus, „dass kein Versicherungsschutz besteht, weil dieser nicht möglich war oder von den Betroffenen nicht mit Prämien in zumutbarer Höhe erlangt werden konnte.“ Die Prämienzahlung ist nach der saarländischen Regelung dann nicht zumutbar, wenn ein „Leistungsbezu[g], etwa von Grundsicherung oder Sozialhilfe“ vorliegt oder die Prämienzahlung einen „Betrag in Höhe von 2 % des Nettoeinkommens“ übersteigt. Die Entschädigung ist auf 50 % der entstandenen Schäden begrenzt.⁷⁹ Bei einem jährlichen Nettoeinkommen von 30.000 Euro müssten die Prämien für die Elementarschadensdeckung also z. B. jährlich 600 Euro überstiegen haben, um aus staatlichen Mitteln 50 % der entstandenen Schäden ersetzt zu erhalten (zu den Kosten einer Elementarschadenversicherung für ein durchschnittliches Einfamilienhaus mit lediglich üblichen Selbstbehalten siehe oben unter II.1.a)).

bb) Staatlicher Ausgleich des Selbstbehalts

Nicht nur die Frage, wie sich ein fehlender Versicherungsschutz auf die Gewährung von staatlichen Fluthilfen auswirken sollte, sondern auch der Umgang mit Selbstbehalten ist bei der Gestaltung von rechtlichen Vorgaben für die Vergabe von Fluthilfen zu bedenken.

So dienen Selbstbehalte nicht nur dazu, dass Prämien auf einem zumutbaren Niveau gehalten, sie setzen zugleich auch Anreize zur eigenen Schadensprävention, da jede Präventionsmaßnahme unmittelbar zu einem eigenen wirtschaftlichen Vorteil in Form der Verhinderung von Schäden und zur Prämienenkung führt. Gleichzeitig wird gelegentlich auch angemerkt, dass durch staatliche Hilfen, die z. B. den Selbstbehalt ausgleichen, ein besonderer Anreiz

⁷⁹ Saarland, Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz, FAQ zu finanziellen Hilfen, 2024 (https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/wasser/hochwasserhilfe/faq_x/faq_node).

gesetzt werde, sich zu versichern. So hat der BRH betont, dass die „Eigenvorsorge und Eigenverantwortung“ honoriert werde, wenn „ein Versicherter Soforthilfen in voller Höhe erhält“.⁸⁰

Es sollte jedoch bedacht werden, dass ein staatlicher Ausgleich von Selbstbehalten Fehlreize setzen könnte. Versicherungsnehmer könnten dazu verleitet werden, möglichst hohe Selbstbehalte zu vereinbaren, um ihre Kostenbelastung durch eine Elementarschadenversicherung möglichst gering zu halten und dennoch keinem finanziellen Risiko im Schadensfall dank staatlichem Ausgleich des Selbstbehalts ausgesetzt zu sein.

c) Staatliche Informationskampagne zum Abschluss von Elementarschadenversicherungen

Ein in der Arbeitsgruppe diskutierter Ansatz zur Erhöhung der Versicherungsdichte bei Elementarschadenversicherungen ist die Durchführung einer (qualifizierten) staatlichen Informationskampagne (siehe unter II.2.). Ausweislich der Anlage zu dem Schreiben des BMUV vom 16. April 2024 (Anlage 4.1) gibt es allerdings keine empirische Evidenz dafür, dass Informationskampagnen in der Vergangenheit zu einer Steigerung der Versicherungsdichte geführt haben. Dies lässt allerdings nach Auffassung des Bundes nur bedingt einen Rückschluss auf die Effektivität anders konzipierter und gegebenenfalls umfangreicherer Informationskampagnen zu, auch vor dem Hintergrund, dass Elementarrisiken erst durch die Großschadensereignisse der vergangenen Jahre und den fortschreitenden Klimawandel vermehrt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt sind. Im Hinblick auf die in diesem Abschnitt erörterten Haushaltsrisiken sollte eine entsprechende Informationskampagne nach Auffassung des BMJ jedenfalls dadurch verstärkt werden, dass die Länder ankündigen, dass Grundeigentümer, die trotz Zumutbarkeit eines Elementarschadenversicherungsschutzes von einer Versicherung ihres Wohneigentums abgesehen haben, künftig vom Bezug staatlicher Hilfen ausgeschlossen werden. Dies könnte nach Auffassung der Bundesregierung die verbreitete Erwartungshaltung, auch ohne Abschluss einer Elementarschadenversicherung und der damit verbundenen Kosten durch Staatsleistungen entstandene Schäden von der Allgemeinheit ersetzt zu bekommen, nachhaltig erschüttern. Entsprechende Ankündigungen sollten insbesondere unter Hinweis auf aufgrund des Klimawandels regelmäßiger mit höherer Eintrittswahrscheinlichkeit und Frequenz auftretende Schadensereignisse zur Risikosensibilisierung der Bevölkerung wiederholt und mit der Aufforderung verbunden werden, sich mit dem auf dem Markt verfügbaren Versicherungsschutz gegen Elementargefahren abzusichern.

⁸⁰ BRH, Abschließende Mitteilung, S. 14.

2. Zusammenhang zwischen Präventionsmaßnahmen und Haushaltsbelastungen

Die Arbeitsgruppe sah einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen staatlichen Investitionen in Präventionsmaßnahmen – insbesondere in effektiven technischen Hochwasserschutz – und das dadurch sinkende Schadensniveau bei Naturkatastrophen sowohl für Wohngebäude als auch für Betriebsvermögen und staatliche Infrastruktur. Komplementär zur staatlichen Risikoprävention wurde auch die individuelle Risikoprävention (z. B. durch Flutschutztüren) als bedeutend herausgearbeitet.

Aufgrund der fachlichen Zusammensetzung der Arbeitsgruppe konnte allerdings nicht näher untersucht werden, inwiefern sich eine Investition in Prävention genau finanziell in einem niedrigeren Schadensniveau niederschlägt. Das Erfordernis einer Diskussion von Präventionsaspekten wurde länderseitig zudem in der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe unter Verweis auf die politische Festlegung des Bundesrates auf die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung in Frage gestellt. In ihren Rückmeldungen zu dem Fragenkatalog des BMJ vom 18. März 2024 haben die Länder sich auf den Standpunkt gestellt, dass Präventionsmaßnahmen nicht in einem Stufen- oder Konkurrenzverhältnis zur Einführung einer Pflichtversicherung stehen, sondern die Pflichtversicherung ein eigenständiges Element im Rahmen einer umfassenden Präventionsstrategie darstellt, das neben der Ergreifung anderweitiger Präventionsmaßnahmen angegangen werden kann und muss. In der vierten Sitzung, in der von BMJ als Sitzungsleitung auch Maßnahmen, um die finanziellen Risiken für staatliche Haushalte beherrschbar zu halten, angesprochen wurden, wurde länderseitig im Wesentlichen auf die politische Festlegung durch den länderinternen Beschluss der MPK am 6. März 2024 verwiesen. In diesem Beschluss wurde ohne Erwähnung von konkreten Präventionsmaßnahmen die Unabweisbarkeit einer Pflichtversicherung festgehalten.

3. Kosten eines staatlichen Rückversicherers oder eines staatlichen stop-loss

Von Verbändeseite wird immer wieder die Schaffung einer staatlichen *stop-loss*-Garantie oder eines staatlichen Rückversicherers gefordert, um das Prämienniveau der Elementarschadenversicherung zu stabilisieren und eine dauerhafte Bezahlbarkeit einer Elementarschadenversicherung sicherzustellen (siehe II.5.b)). Durch eine *stop-loss*-Garantie wird eine bestimmte Schadenssumme festgelegt, ab der allein der Staat die diese Summe übersteigenden Schäden zu ersetzen hat. Ein staatlicher Rückversicherer würde in ähnlicher Weise funktionieren. In beiden Fällen würde die Übernahme der Größtschadensfälle durch den Staat dazu führen, dass diese von der Erstversicherern nicht mehr rückversichert werden müssen und die Rückversicherungskosten entsprechend sinken würden, wenn der Staat für seinen Rückversicherungsschutz keine marktüblichen Konditionen verlangt, obwohl ausreichend private Rückversicherungskapazität verfügbar ist.

Da auf diese Weise allerdings der Staat für besonders große und kostenintensive Größtschadensfälle in die Haftung genommen werden würde, wurde von Seiten einiger Ressorts des Bundes die Position dargestellt, dass – unabhängig von der nicht geprüften Frage seiner Zuständigkeit hierfür – derzeit keine Bereitschaft für die Übernahme einer entsprechenden Garantie oder die Schaffung eines staatlichen Rückversicherers besteht. Die diesbezügliche finanzpolitische Bereitschaft der Länder wurde in der Arbeitsgruppe nicht erörtert.

Zugleich wurde vereinzelt betont, dass es grundsätzlich nicht Aufgabe der Allgemeinheit sei, die Kosten für die finanzielle Eigenvorsorge von Wohneigentümern steuerfinanziert zu senken.

V. Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe

1. Schlussfolgerungen des Bundes

a) Pflichtversicherung

Neben den auf allen Ebenen zu intensivierenden rechtlichen und tatsächlichen Maßnahmen zur Prävention von Schäden aufgrund von Naturkatastrophen konnte sich eine gesetzliche Versicherungspflicht nicht als der eindeutig richtige Weg empfehlen; viele rechtliche und tatsächliche Fragen sind noch offen. Eine Elementarschadenspflichtversicherung verteuert das Wohnen und kann – je nach Ausgestaltung – gegebenenfalls zu hohen Bürokratiekosten führen. In der Anhörung hat sich kein Verband zu Gunsten einer Pflichtversicherung nach Ländervorstellung positioniert.

Eine Elementarschadenversicherung ist eine Sachversicherung zum Schutz des Wohneigentums. Ihr Abschluss ist also Teil der persönlichen Risikovorsorge für das eigene Vermögen. Bürger zu zwingen, ihr eigenes Vermögen in der Weise zu schützen, wie es der Staat für richtig erachtet, entspricht einem freiheitlichen Gemeinwesen nicht. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass Haushalte durch die Versicherungspflicht gezwungen werden, erhebliche finanzielle Mittel für die Eigenvorsorge aufzuwenden. Wohnen in Deutschland sollte sich aber nicht noch weiter verteuern. Gerade für die Versicherung der rund 300.000 Wohngebäude in den höchsten Risikoklassen (ZÜRS-GK 3 und 4) müssten mittelfristig erhebliche finanzielle Mittel aufgewendet werden, insbesondere wenn – wie die Versicherungswirtschaft annimmt – die Prämien deutlich steigen werden. Gleichzeitig zeigte sich mit der Höhe des Selbstbehalts ein großer Hebel zur Begrenzung der Prämien, allerdings zu dem Preis, dass dann – je nach Höhe des Selbstbehalts – auch mittlere Schäden noch nicht abgedeckt wären. Die Position der Versicherten würde durch eine Versicherungspflicht ohnehin geschwächt werden: Um ihre Versicherungspflicht zu erfüllen und etwaige Sanktionen zu vermeiden, müssten bislang unversi-

cherte Personen entweder das Angebot ihres bisherigen Wohngebäudeversicherers unabhängig von dessen Konditionen annehmen oder aber den Versicherer wechseln. Ein solcher Wechsel kann mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sein – zumal zu einem Zeitpunkt, in dem Versicherer sich tendenziell eher aus diesem Markt zurückziehen dürften.

Die Erhebung risikoadäquat kalkulierter Prämien ist Prämisse der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Pflichtversicherung. Würde ein Regelungsmodell der Versicherungspflicht vom Prinzip der risikoadäquaten Prämienberechnung abweichen, wäre eine verfassungsrechtliche Neubewertung erforderlich, die auch die Fehlanreize für risikoreiches Bauen – etwa in Hochwassergebieten – einbezieht. Eine verfassungsrechtliche Neubewertung wäre gleichermaßen notwendig, wenn aufgrund der Klimaentwicklung absehbar ist, dass eine relevante Zahl von Wohngebäuden mittelfristig nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr zu bezahlbaren risikoadäquaten Prämien für den Elementargefahrenschutz versicherbar sind. In diesem Fall müsste neben der Flankierung durch Präventionsmaßnahmen auch in die Prüfung einbezogen werden, inwiefern andere Maßnahmen zur Prämiendämpfung (z. B. großzügig bemessene Selbstbehalte oder Härtefallbestimmungen) zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs durch Einführung einer Pflichtversicherung beitragen.

Wie mit Menschen zu verfahren ist, die sich die Prämien einer Pflichtversicherung wirtschaftlich nicht leisten können, ist ungeklärt geblieben. Die Länder haben hierzu keine Vorschläge unterbreitet. Aus Sicht des Bundes darf fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Schutz des eigenen Vermögens nicht dazu führen, dass das Grundeigentum verkauft werden muss. Aus diesem Grund bedürfte es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei einer Pflichtversicherung zwingend einer Härtefallregelung, die im Einzelfall sicherstellt, dass Menschen nicht schuldlos wirtschaftlich überfordert werden. Eine Härtefallregelung müsste aber wiederum aufwändig staatlich administriert werden. Notwendig wäre, dass eine Behörde anhand der Belegenheit des Wohngebäudes und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Eigentümers für den Einzelfall entscheidet, ob tatsächlich ein Härtefall vorliegt. Dies würde zur Unzeit erhebliche staatliche Bürokratie aufbauen und die öffentlichen Haushalte unnötig belasten.

Wird eine bezahlbare zukünftige Versicherbarkeit aller Wohngebäude gegen Elementarrisiken nicht hinreichend durch Präventionsmaßnahmen sichergestellt, ist die bezahlbare Erfüllung einer Pflichtversicherung grundsätzlich nicht gewährleistet. Die Einführung einer nicht bezahlbar erfüllbaren Pflicht ist aber nicht nur aus politischen, sondern auch aus rechtlichen Gründen nicht denkbar. Vielmehr ist dann davon auszugehen, dass für eine Pflichtversicherung seitens der Versicherungswirtschaft oder der Wohngebäudeeigentümer von Bund oder Ländern staatliche Rückversicherungskapazitäten oder die unbegrenzte Absicherung im Katastrophenfall für Schäden oberhalb einer bestimmten Eintrittsschwelle („*stop loss*“) zur Prämienenkung gefordert würden. Der Bund lehnt einen entsprechenden Mechanismus indes ab. Die Länder

haben sich trotz der Forderung nach sozialverträglichen bzw. zumutbaren Risikoprämien einer Elementarschadenpflichtversicherung bisher nicht zu ihrer Bereitschaft verhalten, eine *stop-loss*-Garantie zu Lasten des eigenen Haushalts zu übernehmen.

Eine Umverteilung der Kosten für die Elementarschadenversicherung zwischen den Wohneigentümern oder zu Lasten der Allgemeinheit kommt zur Prämienenkung nicht in Betracht. Eine solche Umverteilung widerspricht nicht nur dem auch verfassungsrechtlich wesentlichen Grundsatz risikoadäquater Prämien. Sie setzt auch Fehlanreize, da hohe Risikoprämien nicht mehr vornehmlich durch Präventionsmaßnahmen oder das Unterlassen des Neubaus in Überschwemmungsgebieten gesenkt werden müssten, und läuft somit der Risikosteuerung im Präventionsbereich zuwider. Eine Umverteilung der Kosten für die Elementarschadenversicherung zulasten der risikoadäquaten Kalkulation der Versicherungsprämien ist deshalb ausgeschlossen.

Auch das französische Modell der Elementarschadenversicherung eignet sich zur Prämienenkung oder Umverteilung der Kosten für den Elementarschadenschutz nicht zur Übernahme in Deutschland. Es baut auf einem gesetzlichen prozentualen Prämienaufschlag auf, der gerade nicht das spezifische Elementarschadenrisiko des versicherten Gebäudes bepreist. Wesentlich für das französische Recht ist ferner die staatliche Absicherung: So steht und fällt dieses System mit einem staatlichen Rückversicherer und einer Staatsgarantie für besondere Großschadensfälle. Durch die Gewährung einer unbegrenzten Staatsgarantie werden die Risiken eines sogenannten katastrophalen Kumulschadensfalls also statt von den privaten Gebäudeversicherern vom Staat und damit der Allgemeinheit getragen. Nur durch diese staatliche Absicherung, die Einschaltung eines Rückversicherers im Staatseigentum und die Umverteilung zwischen den Wohneigentümern lässt sich die relativ niedrige französische Einheitsprämie gewährleisten. Eine Übertragung des französischen Modells ist im Übrigen auch rein praktisch in Deutschland nicht denkbar: In Deutschland sind bereits 54 % der Wohneigentümer zu risikoadäquaten Prämien gegen Elementargefahren versichert. In diese Vertragsverhältnisse kann nicht einfach eingegriffen werden. Baute man stattdessen parallele Strukturen auf, führte das dazu, dass insbesondere die Eigentümer von Hochrisikobjekten Elementarschadenversicherungen mit risikoadäquat bemessenen Prämien kündigten und eine Versicherung unter dem neuen Modell abschließen würden. Dies entzöge dem Geschäftsmodell der privaten Wohngebäudeversicherer insoweit faktisch die Grundlage.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass gesetzliche Vorgaben für eine verpflichtende Wohngebäudeversicherung gegen Elementarrisiken nicht dazu führen dürfen, dass sich innerhalb der Risikogemeinschaft der Versicherten die Gefahr des leichtsinnigen, verantwortungslosen oder allgemein opportunistischen Verhaltens der Versicherungsnehmer

aufgrund von wirtschaftlichen Fehlanreizen („*moral hazard*“) erhöht, indem etwa versicherungsvertragliche Anpassungen bei Risikoerhöhungen oder andere Maßnahmen zur Reaktion auf Risikoerhöhungen oder nachteiliges Verhalten des Versicherungsnehmers zu Lasten der Versichertengemeinschaft verhindert werden. So können Versicherer auf Gefahrerhöhungen nach Vertragsschluss oder auf die Verletzung von Obliegenheiten wie dem Unterlassen als Obliegenheit vereinbarter Präventionsmaßnahmen durch Kündigung reagieren, um auch im Interesse des Versichertenkollektivs ihr eigenes Risiko zu steuern. Eine sanktionierte Versicherungspflicht könnte Versicherer somit zumindest faktisch an der berechtigten Kündigung hindern, weil Versicherer ihre Vertragspartner durch eine solche Kündigung unmittelbar in das Risiko einer staatlichen Sanktion aufgrund der Verletzung der Versicherungspflicht brächten. Damit würden Versicherer als Obliegenheiten vereinbarte Präventionsmaßnahmen oder Gefahrerhöhungen nach Vertragsschluss allerdings ihrerseits nicht mehr durch Kündigung oder Prämien erhöhungen sanktionieren, wie es – auch aus klimapolitischen Gründen – angezeigt wäre.

Das sogenannte Samariterdilemma – dessen Existenz auch der Bund erfahren musste – spricht nicht für eine Pflichtversicherung. Denn die Belastung der Allgemeinheit resultiert vor allem daraus, dass freiwillige staatliche Hilfsleistungen auch zu Gunsten von denjenigen Grundeigentümern erbracht werden, die sich gegen eine Elementarschadenversicherung entschieden haben. Denn jeder versteht, dass Personen, die Versicherungsschutz unterlassen haben und über die Konsequenzen im Schadensfall aufgeklärt worden sind, sich nicht später an die Allgemeinheit wenden können, um ihre Schäden nun vom Staat ersetzt zu bekommen – gerade wenn der Staat auch von vielen Bürgern finanziert wird, die über gar kein Grundvermögen verfügen. Hinzu kommt, dass die Erwartungshaltung, auch Unversicherte erhielten nach einem Elementargefahrenereignis Ersatz ihrer Schäden aufgrund freiwilliger staatlicher Hilfszahlungen, immer wieder genährt wurde. Insofern wäre es sinnvoll, diese Erwartungshaltung zunächst als Beitrag zur Erhöhung der Versicherungsdichte glaubwürdig zu erschüttern.

Eine Versicherungspflicht führte außerdem zu erheblichen Bürokratiekosten, weil staatliche Stellen auf Landesebene gefunden werden müssten, die die Einhaltung dieser Pflicht kontrollieren und bei Pflichtverstößen auch – gegebenenfalls als Ordnungswidrigkeit („Eigentum an einem Wohngebäude ohne Elementarschadenversicherung“) – sanktionieren müssten. Bei rund 19,5 Millionen Wohngebäuden in Deutschland, von denen die allermeisten (92,4 %) in der ZÜRS-GK 1 liegen, stehen die Kosten für eine Kontrolle und Sanktionierung der Versicherungspflicht nicht in einem noch vertretbaren Verhältnis zur Prämienhöhe und den haushalterischen Vorteilen einer Versicherungspflicht. Welche staatlichen Stellen auf Landesebene die Versicherungspolizen aller rund 19,5 Millionen Wohngebäude in Deutschland kontrollieren und Pflichtverstöße sanktionieren könnte, ist zudem vollkommen ungeklärt. Würde man die

Versicherungspflicht aber nicht kontrollieren und mit Bußgeld bewehren, wäre sie in ihrer praktischen Wirkung erheblich reduziert. Denkbar wäre allerdings auch, auf eine Kontrolle zu verzichten und die Sanktionierung dieser Pflicht allein darin zu sehen, dass bei Verstoß gegen die Versicherungspflicht ein Ausschluss von möglichen staatlichen Hilfen erfolgt.

Neben diese grundsätzlichen Überlegungen tritt, dass in der Arbeitsgruppe keinerlei Einigkeit über weitere Modalitäten einer Versicherungspflicht herrschte. Über zentrale Fragen wie die Höhe des Selbstbehalts, den Umfang versicherter Risiken (Sturmflut), die Ausnahmen (Härtefallregelungen), die konkrete Festlegung und Sicherstellung eines bezahlbaren Prämienniveaus sowie eine Finanzierung durch Bund und Länder (*stop-loss*-Garantie oder staatlicher Rückversicherer) bestanden und bestehen auch weiterhin grundlegend unterschiedliche Vorstellungen. Offen blieb, ob die Länder bereit wären, eine *stop-loss*-Garantie zu Lasten des eigenen Haushalts abzugeben. Schon die Voraussetzungen für eine Versicherungspflicht unter Gewährleistung einer nachhaltig bezahlbaren Versicherbarkeit von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken, wie sie von der Versicherungswirtschaft und der Vertretung der Aktuarien in der Anhörung vorgetragen worden sind, liegen damit nicht vor. Welche Risiken staatliche Interventionen in diesem Bereich bergen, hat sich jüngst in Florida gezeigt, wo die staatliche Citizens Property Insurance Corporation der größte Wohngebäudeversicherer ist. Dieser staatliche Versicherer wird nun eingehend vom Senate Budget Committee geprüft, weil seine Zahlungsunfähigkeit bzw. ein staatlicher *bail-out* droht. Beigetragen hat zu dieser Problematik auch eine versicherungsaufsichtsrechtlich vorgegebene Prämiendeckelung.

Um Schäden infolge von Elementargefahrenereignissen auch zukünftig beherrschbar und zu bezahlbaren risikoadäquaten Versicherungsprämien versicherbar zu halten, sind daher die Anstrengungen zur Prävention vor Schäden infolge von Elementargefahrenereignissen weiter zu intensivieren. Präventionsmaßnahmen schützen dabei zugleich die öffentlichen Haushalte, indem sie auch zur Vermeidung von Schäden an Infrastruktur, Betriebsvermögen und Hausrat infolge von Elementargefahrenereignissen beitragen.

Der Bund bekennt sich zu dem Ziel, die Versicherungsdichte signifikant zu erhöhen. Er erkennt aber an, dass die Lösung des Samariterdilemmas für alle Länder und auch für den Bund von hoher politischer Bedeutung ist und länderseitig bisher keine Bereitschaft besteht, es durch landesgesetzliche Regelungen für die Staatshilfen im Katastrophenfall aus der Welt zu schaffen. Daneben ist anzuerkennen, dass Wohngebäudeeigentümer zum Teil auch einer Versicherungszug illusion unterliegen, also Elementarrisiken bereits vom bestehenden Vertrag als umfasst ansehen, oder das Schadenspotential für ihr Gebäude aufgrund eines fehlenden Risikobewusstseins unterschätzen und aus diesen Gründen bislang keine Elementarschadenversicherung abgeschlossen haben.

b) Angebotspflicht

Deshalb hat der Bund erwogen, welche der im Übrigen diskutierten bundesgesetzlichen Maßnahmen sowohl Informationsdefizite hinsichtlich des Umfangs des eigenen Versicherungsschutzes sowie Defizite beim Risikobewusstsein als auch das Samariterdilemma effektiv, aber zugleich wenig eingriffsintensiv und bürokratiearm löst und Wohneigentümer in ihrer (negativen) Vertragsabschlussfreiheit nicht beeinflusst. Zudem müssen die versicherungsrechtlichen Anforderungen an die risikoadäquate Prämienkalkulation sowie an die Vermittlung und den Abschluss von Versicherungsverträgen unberührt bleiben. Eine solche Lösung bietet die Angebotspflicht.

Eine Angebotspflicht bindet nur die Wohngebäudeversicherer. Dabei bleiben zum einen die versicherungsrechtlichen Anforderungen an die risikoadäquate Prämienkalkulation sowie an die Vermittlung und den Abschluss von Versicherungsverträgen unberührt. Zudem bleibt jeder Wohneigentümer in seiner Entscheidung frei, ob und in welcher Höhe er Versicherungsschutz für sein Wohngebäude abschließen möchte. Gleichzeitig wird jedem betroffenen Bestandseigentümer noch einmal vor Augen geführt, dass er derzeit nicht über Elementarschadenversicherungsschutz verfügt, er diesen Zustand aber ändern könnte. Im Neukundengeschäft werden ohnehin bereits viele Wohngebäudeversicherungen von Versicherern freiwillig unter abwählbarem Einschluss von Elementarschadendeckung angeboten und überwiegend von Versicherungsnehmern auch mit Elementarschutz abgeschlossen. Ein verpflichtender Einschluss der Elementarrisiken in den anfänglichen Angebotsumfang der Versicherer, wobei Versicherungsnehmer den Elementarschutz abschließen oder abwählen können, führte hier zu noch besseren Ergebnissen. Nach Einführung einer Angebotspflicht würde sich kein Grundeigentümer mehr auf den Umstand berufen können, dass ihm der fehlende Versicherungsschutz für sein Wohngebäude sowie die Risiken aufgrund von Elementargefahrenereignissen nicht bekannt gewesen ist. Der Grundeigentümer hat bei einer Angebotspflicht außerdem nicht nur den Vorteil, dass ihm durch diese Information vor Augen geführt wird, dass er derzeit nicht über Elementarschadendeckung verfügt. Es ist auch sichergestellt, dass ihm – wie jedem Wohneigentümer – von seinem Wohngebäudeversicherer ein Angebot nachgewiesen wird. Eine Angebotspflicht in dieser Ausgestaltung wahrt die negative Vertragsfreiheit und damit die privatautonome Selbstbestimmung der Gebäudeeigentümer. Zudem verhindert dies anders als eine Lösung mit gesetzlicher Annahmefiktion zu Lasten von Verbrauchern auch, dass aus Schweigen unmittelbar eine Zustimmung folgt.

Auf den Staat würden bei einer Angebotspflicht gleichzeitig keine weiteren Aufgaben zukommen, da eine Angebotspflicht bei den Wohneigentümern nicht kontrolliert bzw. sanktioniert und

aufgrund der Abschlussfreiheit des Eigentümers auch keine Härtefall- und Ausnahmetatbestände geschaffen werden müssten. Die Belastungen für die Versicherungswirtschaft durch eine Angebotspflicht müssten mit dieser allerdings noch im Einzelnen weiter geklärt werden.

2. Gemeinsame Länder-Stellungnahme

Mit MPK-Beschluss vom 2. Juni 2022 haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden festgelegt. Mit Entschließung vom 31. März 2023 hat der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, kurzfristig einen konkreten bundesgesetzlichen Regelungsvorschlag zu erarbeiten. Diese Forderung haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit Beschluss vom 6. März 2024 wiederholt und dabei ausdrücklich betont, dass eine Pflichtversicherung auch Sturmflutschäden umfassen sollte. Mit Beschluss vom 14. Juni 2024 hat der Bundesrat die Bundesregierung ein weiteres Mal aufgefordert, nunmehr unverzüglich einen geeigneten Vorschlag zur Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung gegen Elementarschäden zu unterbreiten. Mit MPK-Beschluss vom 20. Juni 2024 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarri-siken zur Kenntnis genommen. Diese unterstreichen aus Sicht der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Unabweisbarkeit, eine gesetzliche Regelung zur Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung für Elementarschäden zu schaffen, die auch Sturmflutschäden umfassen sollte.

Die Forderung ist aus den folgenden fachlichen Erwägungen begründet:

a) Erforderlichkeit der Einführung einer bundesweiten Versicherungspflicht

Es besteht Einigkeit, dass die Versicherungsdichte im Bereich der Elementarschadenversicherung bundesweit erhöht werden muss.

Die bundesweite Einführung einer Pflichtversicherung ist hierfür das wirksamste Mittel. Sie sollte noch in dieser Legislaturperiode des Bundes erfolgen.

Mit einer Pflichtversicherung wird das legitime Ziel verfolgt, das Problem des sogenannten *Charity Hazard* (auch „Samariter-Dilemma“) zu lösen: Nach Extremwetterereignissen werden regelmäßig staatliche Hilfsprogramme zur finanziellen Unterstützung für die betroffenen Wohngebäudeeigentümerinnen und -eigentümer bereitgestellt. Die zu erwartende staatliche Unterstützung setzt Fehlanreize zur Vernachlässigung individueller Risikoprävention.

Nach Einführung einer Versicherungspflicht sollte im Falle eines zukünftigen Schadensereignisses keine Veranlassung mehr für staatliche Finanzhilfen an pflichtwidrig nicht versicherte Wohngebäudeeigentümer bestehen.

Zudem könnten weitere legitime Zwecke realisiert werden:

Durch die im Zuge einer Pflichtversicherung einzurichtenden Versicherungsprämien, Selbstbehalte und Schwellenwerte könnten Anreize für wirksame Präventionsmaßnahmen der Wohngebäudeeigentümerinnen und -eigentümer geschaffen werden – dies gilt für Bestandsimmobilien ebenso wie für Neubauten.

Weiter würde die Existenzsicherung der Eigentümerinnen und Eigentümer und der Schutz vor finanzieller Überforderung sichergestellt.

Schließlich würde eine Pflichtversicherung dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Wohngebäudebestands dienen, da die erforderlichen wirtschaftlichen Mittel für eine Wiederherstellung beschädigter Gebäudesubstanz bereitstünden.

b) Verfassungsrechtliche Bewertung

Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken sowie das Argument eines verfassungsrechtlichen Vorrangs präventiv-baulicher Maßnahmen sind mittlerweile aufgrund des Berichts der eingesetzten JuMiKo-Arbeitsgruppe aus Sommer 2022 sowie eines Rechtsgutachtens im Auftrag des SVRV aus Februar 2022 ausgeräumt. Die Bundesregierung teilt in ihrem Bericht aus Dezember 2022 die grundlegende Aussage, dass der Einführung einer Versicherungspflicht für Wohngebäude gegen Elementarrisiken jedenfalls nicht von vornherein durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, soweit insbesondere der Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien nicht beeinträchtigt wird.

c) Bundesgesetzliche Regelung

Die Regelung einer Elementarschadenpflichtversicherung hat auf bundesgesetzlicher Ebene zu erfolgen. Katastrophen machen nicht an Landesgrenzen halt. Sie stellen eine gesamtstaatliche Aufgabe dar und werden auch als solche wahrgenommen. Der mit der Einführung einer Pflichtversicherung verknüpfte Solidargedanke erfordert eine zeitgleiche, flächendeckende und einheitliche Vorgehensweise. Die nötige Akzeptanz findet eine Pflichtversicherung nur dann, wenn von Beginn an klar ist, dass sie bundesweit gilt. Die nähere Ausgestaltung einer Versicherungspflicht dürfte zudem Anpassungen im Bundesrecht erfordern, so dass eine Regelung allein auf Länderebene auch rechtlich nicht ohne Weiteres möglich erscheint.

d) Vorteile einer Pflichtversicherung

Nur durch die Einführung einer bundesweiten Versicherungspflicht wird es gelingen, einen wirksamen flächendeckenden Versicherungsschutz – auch und insbesondere in Risikogebieten – zu erreichen. Wie wichtig es ist, dass jeder eine solche Absicherung bekommt, führen

die jüngsten Extremwetterereignisse, darunter die aktuellen Hochwasserereignisse im Saarland, in Rheinland-Pfalz, in Baden-Württemberg und in Bayern, noch einmal deutlich vor Augen.

Die Einführung einer Pflichtversicherung stellt eine verantwortungsvolle gesamtgesellschaftliche Lösung dar, die allen Wohngebäudeeigentümerinnen und -eigentümern den Zugang in die Versichertengemeinschaft eröffnet.

Bei einem im Kern auf Freiwilligkeit setzenden System hingegen bliebe ein beträchtlicher Teil der Wohngebäudeeigentümerinnen und -eigentümer weiterhin unversichert. Das haben Erfahrungen aus den letzten Jahren gezeigt – trotz einiger großer Unwetterkatastrophen mit hohen Schadenssummen. Die Gründe hierfür können vielfältig sein, sie reichen von mangelndem Risikobewusstsein über Vertrauensdefizite gegenüber Versicherern bis hin zu entgegenstehenden finanziellen Zwängen. Insbesondere wäre zu befürchten, dass gerade die am stärksten gefährdeten Gebäude ohne Versicherungsschutz blieben, weil die Eigentümerinnen und Eigentümer vor den erhöhten Versicherungsprämien zurückschrecken.

Dies hätte zur Folge, dass die – durch den lückenhaften Versicherungsschutz verbleibenden – unversicherten Risiken wieder auf den Staat zurückfielen.

Ohne Einführung einer Pflichtversicherung könnten keine Regelungen etabliert werden, um den finanziellen Aufwand für private Haushalte in zumutbaren Grenzen zu halten und – wenn nötig – Ausgleichsmechanismen bzw. Härtefallregelungen vorzusehen, die es insbesondere auch Wohngebäudeeigentümerinnen und -eigentümern in hochgefährdeten Gebieten ermöglichen, ihr Vermögen abzusichern.

Andere, gleich wirksame Mittel sind nicht ersichtlich. Insbesondere die seitens der Bundesregierung angestrebte Wahlmöglichkeit für Versicherungsnehmer, sich für oder gegen eine Deckung von Elementarschäden zu entscheiden, lässt keine Steigerung der Versicherungsdichte in ausreichendem Umfang erwarten und wird – auch in Zusammenschau mit flankierenden Maßnahmen – daher das Problem nicht lösen können. Zudem geht in Bezug auf Informationskampagnen aus der Anlage des Schreibens des BMUV vom 16. April 2024 (Anlage 4.1) eindrücklich hervor, dass es keine empirische Evidenz dafür gibt, dass Informationskampagnen in der Vergangenheit zu einer Steigerung der Versicherungsdichte geführt haben.

Ebenso wenig konnte das herausragende mediale und öffentliche Interesse an den Flutkatastrophen der letzten Jahrzehnte einen solchen Effekt bewirken. Beispielhaft sei auf die Flutkatastrophen an Elbe und Mulde sowie in Bayern im August 2002, das Hochwasserereignis in weiten Teilen des Bundesgebiets im Juni 2013 oder die Flutkatastrophe im Sommer 2021 im Ahrtal verwiesen.

e) Prävention

Die Länder erkennen die Bedeutung der Präventionsthematik an. Sie ist unerlässlicher Bestandteil einer Strategie zur Vorsorge und Anpassung an die Folgen des Klimawandels und zur Bekämpfung der mit der Zunahme von Extremwetterereignissen verbundenen Elementargefahren.

Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung werden derzeit auf allen politischen Ebenen mit Nachdruck vorangetrieben. Bedeutende Fortschritte sind bereits erzielt worden. Klimaanpassungsgesetze, LAWA (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser) Arbeitspläne und Hochwasserschutzprogramme der Länder, Regelungen zum hochwasserangepassten Bauen sowie zahlreiche weitere Vorhaben und Projekte auf europäischer, nationaler, föderaler sowie kommunaler Ebene, die nur ausschnittsweise im Rahmen der dritten AG-Sitzung beleuchtet werden konnten, verdeutlichen die dynamische Entwicklung in diesem Themenbereich.

Risikovorkehr, mithin die Herstellung eines flächendeckenden Versicherungsschutzes, steht zu diesen Präventionsmaßnahmen nicht in einem Stufen- oder Konkurrenzverhältnis, sondern ist im Gegenteil ein wichtiger Baustein der Klimafolgenanpassung. Die Einführung einer Pflichtversicherung ist ein eigenständiges Element im Rahmen einer umfassenden Präventionsstrategie mit spezifischen Fragestellungen, das neben anderweitigen Präventionsmaßnahmen angegangen werden kann und muss.

So hat auch das BMUV in seinem Schreiben vom 16. April 2024 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Präventionsmaßnahmen keine Bedingung oder Voraussetzung für die Einführung einer Versicherungslösung sein können. Schadensrisiken, etwa durch Hochwasser, Starkregen oder Sturmfluten, sind trotz Prävention unvermeidbar, so dass sich weiterhin die Aufgabe der Risikoprävention durch eine Versicherung stellt.

Würde man die Einführung einer Pflichtversicherung von der Umsetzung anderweitiger Präventionsmaßnahmen abhängig machen, führte dies zu einer Verzögerung des Vorhabens auf unabsehbare Zeit. Denn die Frage, wann jemals genügend Prävention erreicht ist, um Maßnahmen zur finanziellen Risikovorkehr ergreifen zu können, bleibt vage und ihre Beantwortung letztlich willkürlich. In der Zwischenzeit käme es zwangsläufig erneut zu der Situation, dass Menschen nach Hochwasserkatastrophen oder anderen Großschadensereignissen vor dem finanziellen Ruin stünden und die Schäden dann schlussendlich von der Solidargemeinschaft getragen werden müssten.

Würde dagegen eine Pflichtversicherung zeitnah eingeführt, stiege umso mehr der Druck auf Politik und Gesellschaft, weitere wirksame Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung zu ergreifen, um die Prämien für die Versicherten auch dauerhaft bezahlbar zu halten. Zudem stehen

innerhalb eines Pflichtversicherungssystems zahlreiche Regelungsinstrumentarien zur Verfügung, um Anreize zur individuellen Risikoprävention und zur Vermeidung von Bauten in hochwassergefährdeten Gebieten zu setzen, beispielsweise der Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien, die Festlegung substantieller Selbstbehalte, ein Kündigungsrecht für Gebäudeversicherer bei Gefahrerhöhung oder die Berücksichtigungsfähigkeit zumutbarer baulicher Präventionsmaßnahmen bei der individuellen Prämienkalkulation.

Diese und weitere zur Verfügung stehende Regelungsinstrumentarien können sich zudem in erheblicher Weise kostendämpfend auswirken. Szenarien, die eine massive Kostensteigerung von Versicherungsprämien infolge des Klimawandels innerhalb eines Zehnjahreszeitraumes beschreiben, kann auf diese Weise überzeugend begegnet werden.

Die bundesweite Einführung einer Pflichtversicherung würde im Ergebnis nicht zu einem „Weniger“, sondern im Gegenteil zu einem deutlichen „Mehr“ an Prävention führen. Aufgrund der unmittelbaren Auswirkung von baulichen Präventionsmaßnahmen auf die Höhe der Versicherungsprämien wäre zudem damit zu rechnen, dass diese Effekte sehr zeitnah eintreten würden.

f) Kostenbelastung privater Haushalte

Die Länder erkennen an, dass eine weitere Kostenbelastung der Bürgerinnen und Bürger infolge der Einführung einer Pflichtversicherung in Zeiten hoher Immobilienpreise, Energiekrise und Inflation eine Herausforderung darstellt. Zu beachten sind auch die Auswirkungen auf Mieterinnen und Mieter, für die die Versicherungskosten im Wege der direkten oder indirekten Kostenumlage hinzukommen könnten.

Es darf aber nicht der Irrglaube entstehen, dass bei einem Absehen von einer Pflichtversicherung eine Kostenbelastung der Bürgerinnen und Bürger vermieden werden könnte.

Die Kosten für die Kompensation von Elementarschadensereignissen sind volkswirtschaftlich bereits jetzt vorhanden und werden sich in den kommenden Jahren infolge des Klimawandels erhöhen. Die Frage ist allein, ob diese Kosten von der Allgemeinheit durch den Einsatz öffentlicher Steuermittel oder durch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger im Wege einer Versicherung getragen werden.

Die Solidarität der Bund-/Ländergemeinschaft hat Grenzen. Es ist nicht einzusehen, warum Bürgerinnen und Bürger, die sich selbst gegen Elementarschäden versichert haben, im Wege steuerlicher Transferleistungen für Schäden von Nicht-Versicherten aufkommen sollen.

Letztlich verschiebt eine Finanzierung über Steuermittel die Kosten – wie bisher in der Regel durch die Aufnahme neuer Schulden geschehen – in die nächsten Generationen, die durch

die Folgen des Klimawandels ohnehin schon massiv belastet sind. Dies ist mit dem Gedanken der Generationengerechtigkeit nicht vereinbar.

Soweit eine übermäßige Kostenbelastung der Bürgerinnen und Bürger befürchtet wird, ist auf die oben bereits genannten Gestaltungsinstrumentarien hinzuweisen, die geeignet sind, die finanziellen Belastungen in zumutbaren Grenzen zu halten und Ausgleichsmechanismen sowie Härtefalllösungen vorzusehen.

Relativierend in Bezug auf die Kostenproblematik ist zu bemerken, dass in dem Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe die risikobasierten Prämien für ein Standard-Einfamilienhaus bei geringen Selbsthalten in Höhe eines Betrages von 50 bis 100 Euro pro Jahr für die niedrigste Hochwassergefährdungsklasse beziffert worden sind; dies betreffe 92,4 % aller Adressen in Deutschland. Die Deutsche Aktuarvereinigung hat in der zweiten AG-Sitzung ausgeführt, dass für 98,5 % der Wohngebäudeversicherungen eine Prämienhöhe von jährlich 100 bis 500 Euro als Regelfall angesehen werde.

Zudem steht den Versicherungskosten ein konkreter – und wesentlicher – Gegenwert gegenüber, nämlich der Vermögensschutz im Fall eines – anderenfalls gegebenenfalls existenzgefährdenden – Elementarschadens.

g) Ausgestaltung einer Pflichtversicherung

Die Länder sind auf das „Ob“ einer Pflichtversicherung festgelegt. In Bezug auf die Frage des „Wie“ ist dem Bund ein Ausgestaltungsspielraum eingeräumt. Einzelfragen können vertretbar in unterschiedlicher Weise geregelt werden. Dazu gehört auch die Einbeziehung regionaler Risiken. Entscheidend ist, dass nach der Überzeugung der Länder keine Problemstellungen erkennbar sind, die nicht einer überzeugenden fachlichen und politischen Lösung zugeführt werden könnten und daher der bundesweiten Einführung einer Pflichtversicherung in grundsätzlicher Weise im Wege stünden.

Der Bund wird gebeten, ein Regelungskonzept in Form eines Referentenentwurfs vorzulegen, welcher als Grundlage für die weitere Diskussion der Einzelheiten dienen kann.

BMJ

Berlin, den 27. September 2023

Fragen an die Länder

1. In welchem Umfang wurden staatliche Hilfsleistungen an Geschädigte des Großschadensereignisses von Juli 2021 gezahlt?
 - a) Gesamthöhe?
 - b) Aufteilung nach Wohngebäuden (selbstgenutzt/vermietet), Gewerbegebäuden?
 - c) Aufteilung bei Wohngebäuden nach Substanzschäden/Hausrat?
 - d) Aufteilung nach versicherten/unversicherten Geschädigten?
 - e) Aufteilung nach Risikozonen?
 - f) Gab es Rückerstattungsansprüche gegen Wohngebäude-Versicherer, wenn der Staat in Vorleistung getreten ist?

2. Vorstellungen der Länder zur Ausgestaltung der von ihnen geforderten Elementarschadenpflichtversicherung und zur Lösung etwaiger Zielkonflikte
 - a) Welche Wohngebäude sollen Gegenstand einer Versicherungspflicht sein (nur selbstgenutztes Wohneigentum oder auch vermietetes)?
 - b) Welche Risiken sollen versichert werden („weitere Elementargefahren“ wie GDV-Musterbedingungen oder weitere Erweiterung um das Risiko „Sturmflut“)?
 - c) Wenn eine Elementargefahrenversicherung derzeit nur als optionaler Teil einer Wohngebäudeversicherung angeboten wird, bedeutet dies, dass auch für die Wohngebäudeversicherung eine Versicherungspflicht eingeführt werden soll? Wenn nein, wie soll der Versicherungspflicht ohne Angebot einer singulären Elementarschadenversicherung am Markt nachgekommen werden?
 - d) Warum soll keine (an regionale Besonderheiten oder spezifische Risiken wie z.B. Sturmflut angepasste) Elementarschaden-Versicherungspflicht auf Landesebene eingeführt werden?
 - e) Soll es neben einer Pflicht für Eigentümer auch einen Angebots- oder Kontrahierungszwang für Gebäude-Versicherer geben? Wie soll ein etwaiger Kontrahierungszwang ausgestaltet und gerechtfertigt werden?
 - f) Sollen Regelungen wie das Kündigungsrecht für Gebäudeversicherer bei Gefahrerhöhung bzw. Verletzung von Anzeigepflichten oder Obliegenheiten erhalten bleiben?

- g) Wie hoch sollten gesetzlich noch zulässige Selbstbehalte oder vergleichbare Instrumente zur Beschränkung des Versicherungsumfangs sein? Könnte die Pflicht auch durch eine Katastrophenschutzversicherung mit einem Selbstbehalt von 100.000 Euro erfüllt werden?
- h) Sollte die Einhaltung der Versicherungspflicht überwacht werden? Welche Stellen kommen dafür in Frage?
- i) Sollte der Abschluss einer Versicherung erzwungen werden können?
- j) Sollte die pflichtwidrige Nichtversicherung sanktioniert werden?
- k) Sollen Eigentümer sich von der Versicherungspflicht befreien lassen können (Opt-out)?
- l) Wie sollen versicherungsinhärent Anreize vermieden werden, präventive bauliche Maßnahmen zu unterlassen, risikohörende bauliche Maßnahmen vorzunehmen oder sich innerhalb des Versichertenkollektivs opportunistisch zu verhalten?
- m) Wie sollen der Grundsatz risikobasiert ermittelter Prämien (Ziffer 2 Satz 2 des JuMiKo-Beschlusses; Ziffer 9 der BR-EntschlieÙung) sowie die Forderung, den finanziellen Aufwand für private Haushalte (einschließlich Mieterinnen und Mieter) in zumutbaren Grenzen zu halten, und die Sicherstellung des Schutzes vor existenzbedrohenden Belastungen im Schadensfall (Ziffer 8 Satz 2 der BR-EntschlieÙung) in Einklang gebracht werden?
- n) Aus welchem Grund sollten ggf. Härtefallregelungen für Eigentümer und/oder für Gebäude-Versicherer getroffen werden? Welche Fälle sollen als Härtefall angesehen werden (z.B. Fälle risikobasiert hoher Prämien oder Fälle von zukünftig aufgrund Risikoerhöhung ggf. nicht mehr zu bezahlbaren Prämien versicherbarer Objekte)?
- o) Welche gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Pflichtversicherung würden Fehlanreize für die Ausweisung neuer Baugebiete in von Naturkatastrophen bedrohten Bereichen setzen (vgl. Ziffer 10 Satz 1 der BR-EntschlieÙung)?
- p) Welche gesetzlichen Vorgaben einer etwaigen Elementarschaden-Pflichtversicherung wären geeignet, Anreize für die Einhaltung insbesondere baulicher Schutzvorschriften durch Gebäudeeigentümer zu setzen (vgl. Ziffer 10 Satz 2 der BR-EntschlieÙung)?

3. Denkbare mildere Mittel zur Erhöhung der Versicherungsdichte

- a) Ausschluss unversicherter Gebäudeeigentümer von Hilfszahlungen der Länder im Katastrophenfall zur Beseitigung der Erwartung staatlicher Hilfsgelder (ggf. auch gesetzlich)?

- b) Informationskampagne unter Einbindung des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft und der Länder zum Erfordernis der finanziellen Eigenvorsorge für das eigene Gebäude?
- c) Beratungspflicht des Gebäudeversicherers über die Möglichkeit einer Versicherung von Elementargefahren?
- d) Pflichtangebot einer Wohngebäudeversicherung einschließlich Elementargefahrenschutz des Gebäudeversicherers bei Neuversicherung eines Wohngebäudes (ohne Annahmewang für Versicherungsnehmer)?
- e) Pflicht oder Recht des Gebäudeversicherers zur Abgabe eines Ergänzungsangebots Elementarschutz an Bestandskunden (ohne Annahmewang für Versicherungsnehmer)?

BMJ

Berlin, den 17. November 2023

Fragen an die Verbände

I. Fragen zur aktuellen Datenlage und zur Entwicklung von Versicherungsmarkt und Elementarrisiken

1. Zu welchem Anteil ist der gesamte Wohngebäudebestand derzeit gegen Elementarschäden versichert?
2. Hat die Versicherungswirtschaft in der Vergangenheit nach Extremwetterereignissen eine spürbar gesteigerte Nachfrage nach Elementarschadenversicherungen verzeichnet?
3. Was sind die (vorherrschenden) Gründe dafür, dass Wohngebäudeeigentümer keine Elementarschadenversicherung abschließen (fehlendes Risikobewusstsein, Versicherungssillusion, Vertrauen auf staatliche Fluthilfen)?
4. Gibt es aus Sicht der Versicherungswirtschaft Bestandswohngebäude, die als „unversicherbar“ gelten? Wenn ja, wie hoch wird deren Anteil am Gesamtbestand geschätzt?
5. Wie hoch sind die Prämien im Durchschnitt für eine solche Versicherung? Wie werden sich die Prämien in Zukunft entwickeln? Welche Faktoren haben auf die künftige Prämienentwicklung (vorherrschenden) Einfluss? Hätte eine flächendeckende Erhöhung der Versicherungsdichte gegen Elementarrisiken und damit die Erweiterung des Versichertenkollektivs prämiensenkende Effekte?
6. Welche Rolle spielen Präventionsmaßnahmen der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer für die Versicherbarkeit von Elementarrisiken und die Ausgestaltung der Prämien? Fordern Gebäudeversicherer die Einhaltung bestimmter - z.B. baulicher - Mindeststandards als Bedingung für den Vertragsabschluss bzw. orientiert sich die Prämienhöhe an der Einhaltung von rechtlich gebotenen oder vom Gebäudeversicherer individuell für erforderlich angesehenen Mindeststandards?
7. Sehen Versicherer für den Einschluss von Elementarrisiken Selbstbehalte vor? Wenn ja, in welcher Höhe? Bietet die vereinzelt am Markt angebotene Katastrophenversicherung mit einem Selbstbehalt von EUR 100.000 aus Sicht der Verbände ausreichenden Versicherungsschutz gegen Elementarrisiken?
8. Finden Erstversicherer derzeit ausreichende Rückversicherungskapazitäten für die Absicherung von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken?
9. Neugeschäft: Bieten Versicherer im Neugeschäft Wohngebäudeversicherungen standardmäßig unter Einschluss von Elementarrisiken an (Opt-out) oder müssen Kundinnen und Kundinnen sich für den Einschluss bewusst entscheiden (Opt-in)? Welche Erfahrungen bestehen bei Opt-out-Angeboten hinsichtlich der Abschlussquote?

10. Bestand: Kontaktieren Versicherer standardmäßig Bestandskunden und unterbreiten ihnen Angebote zum Einschluss von Elementarrisiken in bestehende Wohngebäudeversicherungen?

II. Fragen zu einer etwaigen Versicherungspflicht gegen Elementarrisiken

1. Eine Wohngebäudeversicherung gegen Elementarrisiken wird derzeit nur als optionaler Teil einer Wohngebäudeversicherung angeboten: Besteht die Möglichkeit, eine singuläre Elementarschadenversicherung anzubieten?
 - a) Wenn ja, müsste im Zuge der Einführung einer Versicherungspflicht das Angebot einer singulären Elementarschadenversicherung für Wohngebäude vorgesehen werden oder würde die Versicherungswirtschaft Elementarschutz dann ohnehin auch singulär anbieten?
 - b) Wenn nein, würde die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung letztlich zu einer umfassenden Wohngebäudeversicherungspflicht führen: Könnte eine etwaige Beschränkung des verpflichtenden Versicherungsschutzes auf Risiken, deren Realisierung sich üblicherweise nicht auf das einzelne Objekt beschränkt, sondern die zumindest geeignet sind, sich über das Einzelgebäude hinaus auf die Wohninfrastruktur auszuwirken, in ein entsprechendes Versicherungsangebot umgesetzt werden?
2. Welche Risiken sollten bei Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarrisiken versichert werden („weitere Elementargefahren“ wie GDV-Musterbedingungen oder auch das Risiko „Sturmflut“)? Wie würde sich die verpflichtende Versicherung von Sturmflutrisiken auf die Versicherungsprämien von Bestandswohngebäudeversicherungen auswirken? Welcher Anpassungsbedarf wäre für bereits bestehende Elementarschadenversicherungen mit der Erweiterung um Sturmflutrisiken verbunden?
3. Welche Wohngebäude sollen Gegenstand einer Versicherungspflicht sein (nur selbstgenutztes Wohneigentum oder auch vermietetes)?
4. Sollte der Abschluss einer Versicherung erzwungen werden können?
5. Sollte es neben einer Versicherungspflicht für Wohngebäudeeigentümer auch einen Angebots- oder Kontrahierungszwang für Gebäudeversicherer geben? Sollte ein solcher Kontrahierungszwang auf bestimmte Gebäudeversicherer beschränkt werden? Lassen sich Risikosteuerung durch den Gebäudeversicherer, etwa durch Vorbehalt bestimmter baulicher Präventivmaßnahmen, und Kontrahierungszwang miteinander vereinbaren?
6. Sollen sich Wohngebäudeeigentümer von der Versicherungspflicht befreien lassen können (Opt-out)? Sind Härtefallregelungen für Wohngebäudeeigentümer oder für Gebäudeversicherer bei Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarrisiken erforderlich? Welche Fälle sollen als Härtefall angesehen werden (z.B. Fälle risikobasiert hoher Prämien oder Fälle von zukünftig aufgrund Risikoerhöhung ggf. nicht mehr zu bezahlbaren Prämien für Hochrisikoobjekte)?

7. Sollen Regelungen wie das Kündigungsrecht für Gebäudeversicherer bei Gefahrerhöhung bzw. Verletzung von Anzeigepflichten oder Obliegenheiten erhalten bleiben?
8. Wie hoch sollten gesetzlich zulässige Selbstbehalte oder vergleichbare Instrumente zur Beschränkung des Versicherungsumfangs sein? Könnte die Pflicht auch durch eine Katastrophenschutzversicherung mit einem Selbstbehalt von EUR 100.000 erfüllt werden?
9. Wie würde sich eine flächendeckende Versicherungspflicht für Elementarrisiken auf die Rückversicherbarkeit und die Rückversicherungskosten auswirken?
10. Wie sollte mit katastrophalen Kumulschadeneignissen umgegangen werden? Ist eine stop-loss-Regelung aus Sicht der Versicherungswirtschaft erforderlich? Wie würde sich eine solche stop-loss-Regelung auf die Höhe der Versicherungsprämien und die Rückversicherbarkeit auswirken?
11. Sollte die Einhaltung der Versicherungspflicht überwacht werden? Welche Stellen kommen dafür in Frage?
12. Sollte die pflichtwidrige Nichtversicherung gegen Elementarrisiken sanktioniert werden?

III. Fragen zu alternativen Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdichte

1. Welche alternativen Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdichte bei Elementarrisiken sind denkbar?
2. Ist die zwingende Erweiterung von Feuerversicherungen um Elementarrisiken zielführend und als milderes Mittel gegenüber einer Elementarschadenpflichtversicherung anzusehen, da sie ein Opt-out durch Verzicht auf Feuerversicherung ermöglicht? Würde die Gesamtprämienhöhe einer „erweiterten Feuerversicherung“ wesentlich von der addierten Prämienhöhe einer Elementarschadenpflichtversicherung und einer „einfachen“ Feuerversicherung abweichen?
3. Sollten unversicherte Gebäudeeigentümer von Hilfszahlungen der Länder im Katastrophenfall ausgeschlossen werden, um die Erwartung staatlicher Hilfgelder zu beseitigen (ggf. auch gesetzlich)?
4. Welche Beiträge können die angehörten Verbände leisten, um zu einer flächendeckenden Erhöhung der Versicherungsdichte und Verbesserung der finanziellen Eigenvorsorge beizutragen (Informationskampagne durch Versicherungswirtschaft und Gebäudeeigentümerverbände, Ansprache von Bestandskunden zur Beratung über eine und zum Angebot einer Erweiterung des bestehenden Versicherungsschutzes um Elementarrisiken)?

IV. Fragen zu Präventionsmaßnahmen

1. Trägt die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung als solche mittelbar dazu bei, die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden aufgrund von Naturereignissen zu reduzieren?

2. Welche Präventionsmaßnahmen wären aus Sicht der Versicherungswirtschaft von besonderer Relevanz für eine Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes gegen Elementarrisiken?
3. In welchen Bereichen auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen sind die Einführung oder Durchsetzung bau- und umweltrechtlicher Präventionsmaßnahmen zur Gewährleistung der Versicherbarkeit und der Bezahlbarkeit von Versicherungsprämien geboten? In welchem Umfang könnte staatliche Prävention die zu erwartenden Schäden reduzieren? Welche staatlichen Präventionsmaßnahmen wären besonders geeignet, die künftige Schadenshöhe nachhaltig zu reduzieren?
4. Verfügt die Versicherungswirtschaft über ausreichende Informationen etwa hinsichtlich der Ausweisung von Risikogebieten? Werden Risikogebiete hinsichtlich bestehender Überschwemmungs- und Starkregenrisiken derzeit flächendeckend und der Entwicklung von Elementarrisiken entsprechend risikoadäquat ausgewiesen?
5. Welche gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit einer Pflichtversicherung würden Fehlanreize für die Ausweisung neuer Baugebiete in von Naturkatastrophen bedrohten Bereichen setzen? Sind risikobasierte Prämien einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung ausreichender Anreiz für Gebäudeeigentümer, vom Bau genehmigungsfähiger Gebäude in Risikogebieten Abstand zu nehmen? Wird Bauen in Risikogebieten allein durch Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden unattraktiv?
6. Welche gesetzlichen Vorgaben einer etwaigen Elementarschaden-Pflichtversicherung wären geeignet, Anreize für die Einhaltung insbesondere baulicher Schutzvorschriften durch Gebäudeeigentümer zu setzen? Wie können abseits von gesetzlichen Vorgaben Anreize zur Vornahme individueller baulicher Präventionsmaßnahmen geschaffen werden?
7. Wie sollen versicherungsinhärent Anreize vermieden werden, präventive bauliche Maßnahmen zu unterlassen, risikoe erhöhende bauliche Maßnahmen vorzunehmen oder sich innerhalb des Versichertenkollektivs opportunistisch zu verhalten?

V. Allgemeine/Sonstige Fragen

1. Wie sollen der Grundsatz risikobasiert ermittelter Prämien sowie die Forderung, den finanziellen Aufwand für private Haushalte (einschließlich Mieterinnen und Mieter) in zumutbaren Grenzen zu halten, und die Sicherstellung des Schutzes vor existenzbedrohenden Belastungen im Schadensfall in Einklang gebracht werden?
2. Finanzielle Belastungen durch Eigenvorsorge gegen Elementarrisiken: Sollen finanzielle Belastungen durch Versicherungsprämien oder durch präventive bauliche Maßnahmen hervorgerufen werden? Sollte die Entscheidung gesetzlich vorgegeben werden?
3. Welche Modelle bestehen in anderen Ländern? Mit welchen Vor- und Nachteilen? Inwiefern sind Teile dessen in Deutschland umsetzbar?



Bundesministerium
der Justiz

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Nur per E-Mail

BMUV, BMWSB, BMDV

Landesjustizverwaltungen sowie
weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer
der dritten Sitzung der Bund-Länder-
Arbeitsgruppe „Elementarrisiken“
am 28. Februar 2024

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

BEARBEITET VON Dr. Judith Mentgen

REFERAT IIIA6

TELEFON (+49 30) 18 580 [REDACTED]

AKTENZEICHEN 730006#00001#0054

DATUM Berlin, 18. März 2024

nachrichtlich

Staats- und Senatskanzleien der Länder
BKAm
BMF
BMWK
BMI

BETREFF: **Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken**

HIER: Bitte um Übersendung von Darstellungen und ergänzenden Informationen in Vorbereitung des Berichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Elementarrisiken“

ANLAGE: - 1 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Vorbereitung der Arbeiten an einem Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Elementarrisiken“ an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und deren Besprechung mit dem Bundeskanzler bitten wir im Nachgang zur dritten Sitzung der Arbeitsgruppe zu Präventionsaspekten am 28. Februar 2024 noch um Zulieferungen und ergänzende Stellungnahmen und Informationen der hierfür jeweils zuständigen Ressorts auf Bundes- und Landesebene zu folgenden Aspekten:

BMWSB, BMUV und BMDV

- **BMWSB und BMUV:** Bitte um Zulieferung einer zusammenfassenden Darstellung der Ausführungen in der Sitzung am 28. Februar 2024 zu den geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen und dem hierfür vorgesehenen Zeitplan (z. B. Vorlage eines Gesetzentwurfs) zur Verwendung im Bericht.

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

- **BMWSB und BMUV:** Bitte um Zulieferung einer zusammenfassenden Darstellung zu in dieser Legislaturperiode bereits getroffenen bundesgesetzlichen Maßnahmen insbesondere im Bau- und Umweltrecht, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren (Präventionsmaßnahmen) zur Verwendung im Bericht.
- **BMDV (DWD):** Bitte um Zulieferung einer zusammenfassenden Darstellung zum Aufbau des Naturgefahrenportals (erforderliche weitere Schritte; Zeitplan) zur Verwendung im Bericht.
- **BMUV:** Bitte um Erläuterung, ob und wie sich das in § 8 des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KANpG) verankerte Berücksichtigungsverbot etwa auf die Ausübung des Ermessens bei Ausnahmeentscheidungen im Rahmen der baulichen Schutzvorschriften nach § 78 WHG auswirkt. In der Sitzung am 28. Februar 2024 war seitens der Länder vorgetragen worden, dass nach BVerwG-Rechtsprechung bei Vorliegen der Ausnahmetatbestände derzeit von „intendiertem Ermessen“ auszugehen sei.
- **BMUV:** Mit Blick auf das Forderungspapier des GDV zu Präventionsmaßnahmen vom 22. Januar 2024 (Anlage): Bitte um Information, ob eine Konkretisierung von § 5 Absatz 2 WHG einschließlich einer Regelung behördlicher Befugnisse zur Durchsetzung und zur Sanktionierung von Pflichtverstößen geplant ist bzw. umgesetzt werden könnte.
- **BMUV, BMDV, BMWSB:** Bitte um Bewertung der weiteren Forderungen an den Bundesgesetzgeber im Forderungspapier des GDV zu Präventionsmaßnahmen vom 22. Januar 2024 im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit.

Länder

- Bitte um Darstellung der seit 2021 bereits getroffenen landesgesetzlichen Maßnahmen sowie geplanter landesgesetzlichen Maßnahmen insbesondere im Bau- und Umweltrecht, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren (Präventionsmaßnahmen) zur Verwendung im Bericht.
- Bitte um ergänzende Informationen, ob und welche Maßnahmen der Länder zur Umsetzung von Forderungen im Bau- und Umweltrecht in Länderkompetenz, die insbesondere GDV im Rahmen der Sachverständigenanhörung am 23. November 2023 und zuletzt mit Forderungspapier vom 22. Januar 2024 (Anlage) erhoben hat, geplant sind. Nach hiesigem Verständnis betreffen insbesondere die Forderungen nach Vorgaben zu hochwasserangepasstem Planen und Bauen die Zuständigkeit der Länder im Bauordnungsrecht (Hochwasserschutz vergleichbar Brandschutz im Bauordnungsrecht verankern).

- Mit Blick auf die Position der Versicherungswirtschaft, Neubauten in vorläufig gesicherten oder festgesetzten Überschwemmungsgebieten zukünftig nicht mehr versichern zu wollen (vgl. Positionspapier des GDV von Oktober 2021 und Forderungskatalog vom 22. Januar 2024; vgl. MPK-Bericht der Bundesregierung, Seite 2): Bitte um Einschätzung, ob die Überprüfung der Gefahren- und Risikokarten nach § 74 Absatz 6 WHG, wonach die erstmals zum 22. Dezember 2013 zu erstellenden Karten zum 22. Dezember 2019 und danach alle sechs Jahre zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren sind, aufgrund der Änderung der klimatischen Verhältnisse zu einer Ausweitung von Gebieten führen wird, die von Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit (voraussichtliches Wiederkehrintervall mindestens 100 Jahre) betroffen sein werden.

Rheinland-Pfalz

- Bitte um ergänzende Informationen, ob und welche Maßnahmen zur Umsetzung von Empfehlungen der Enquete-Kommission im bau- und umweltrechtlichen Bereich geplant sind.

Für die Übersendung Ihrer Stellungnahmen

bis spätestens 29. April 2024

an die E-Mail-Adresse des Referats III A 6 (III A 6@bmj.bund.de) wären wir Ihnen sehr dankbar.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Wir planen, bauen und sanieren in Deutschland unseren Gebäudebestand auf Basis von Normen, denen der Schutz vor Klimafolgen weitgehend fremd ist. Verwaltungsentscheidungen führen daher oft zu „Katastrophen auf Wiedervorlage“. Das muss sich ändern. Spätestens bis Ende 2025.

Zugleich appellieren wir an Bund, Länder und Gemeinden, die bestehenden Regelwerke zu Prävention und Klimafolgenanpassung konsequent anzuwenden, Schutzmaßnahmen voranzutreiben und hinreichend zu finanzieren.

Forderungen an den Bundesgesetzgeber

- **Gesetzliches Verbot der Bebauung von §76 WHG Flächen (vorläufig gesicherte, amtlich festgesetzte Überschwemmungsgebiete)**
 - Gesetzliche Verankerung dieses Verbots in einem „§35a BauGB - Bauens in Gefahrengebieten“
 - Generelle Beweislastumkehr für Infrastruktur-Sondermaßnahmen bzw. Sanierungen in Gefahrengebieten; Antragsteller muss nachweisen, dass alle nötigen Schutzmaßnahmen getroffen wurden, um Menschenleben und Sachwerte zu schützen.
 - Freistellung der Versicherer, Angebote für Häuser zu unterbreiten, die nach dem 1. Januar 2023 in diesen Flächen neu errichtet worden sind.
- **Sanktionierung der Hochwasserschutz-Gebotsnorm §5 II WHG (Verpflichtung zum individuellen Hochwasserschutz)**
 - Bußgeld in §103 WHG verankern
 - Verknüpfung mit ganz oder teilweiser versicherungstechnischer Leistungsfreiheit gemäß § 28 VVG
- **Ausbau des in Aufbau befindlichen DWD-Naturgefahrenportals binnen 24 Monaten, Stärkung des Portals durch DWD-Gesetz**
 - Alle vorhandenen öffentlichen Gefahrendaten sind auf einer Plattform zu bündeln, allgemeinverständlich aufzubereiten und leicht zugänglich zu präsentieren. Einschließlich Hinweisen zu Prävention und Klimafolgenanpassung.
 - Vorbild: HORA der österreichischen Bundesregierung (<https://www.hora.gv.at/>).
 - Primäre Zielgruppe des Portals: breite Bevölkerung. Nicht Verwaltung, nicht Expertenkreise. Wer bisher an Smartphone, Tablet oder PC Kartendienste nutzt, darf nicht umlernen müssen.
 - Wichtig: Portal darf kein weiterer „Unwetterwarndienst“ sein.
- **Einführung eines Naturgefahrenausweises für Gebäude**
 - Naturgefahrenausweis soll eine Übersicht aller verfügbaren ortsgenauen Informationen zu Naturgefahren enthalten. Quelle: DWD-Naturgefahrenportal.
 - Er soll Gefahren wie Überschwemmungen durch Starkregen, Kanalarückstau, Hochwasser, Erdsenkung, Erdbeben etc. sichtbar machen und einordnen.
 - Zugleich soll er Maßnahmen identifizieren und bewerten, die am Gebäude selbst getroffen worden sind, um die Schadenanfälligkeit zu senken.

Forderungen an den Landesgesetzgeber und Kommunen

- **Aufnahme des Schutzzieles „Klimafolgenanpassung / Extremwetterschutz“ in der Musterbauordnung (§3 MBO mit ergänzendem §13a MBO)**
 - Anpassung an Klimawandel muss als Schutzziel im Bauordnungsrecht verankert werden
 - Nur im Bauordnungsrecht verankerte Schutzziele ermöglichen in der Praxis die Umsetzung konkreter Maßnahmen. Ohne Schutzziel bleibt das klimaangepasste Planen und Bauen grundsätzlich unbeachtlich. Das erzeugt Katastrophen auf Wiedervorlage.
- **Einführung einer verpflichtenden Gefährdungsbeurteilung für Bauwerke in Bezug auf Klimafolgen und Extremwetterereignisse (§66 MBO neu)**
 - Das Schutzziel der Musterbauordnung kann nur dann sinnvoll verfolgt werden, wenn zu jedem Hoch- und Tiefbauvorhaben ex ante eine verpflichtende Gefährdungsbeurteilung bezüglich der Naturgefahren und Extremwetterereignissen durchgeführt wird.
 - Grundlage: das im Aufbau befindliche DWD-Naturgefahrenportal.
- **Deutschlandweit einheitlich Modellierung und Kartierung von Naturgefahren und Gefahrengebieten („Naturgefahrenrisikomanagementrichtlinie“)**
 - Naturgefahren machen nicht an Landesgrenzen halt und sind daher einheitlich zu modellieren und zu kartieren. Dies vermeidet bürokratischen Formalismus und verhindert Fehlinterpretationen.
- **Aktive Informationen von GebäudeeigentümerInnen zu Gefährdungssituation bei bestimmten Anlässen wie Grundsteuerbescheid / Grundbucheintrag**
 - Das sichert auch die Verwaltung gegen Inanspruchnahme ab

Forderungen an den technischen Normgeber und BauherrInnen

Die konkrete technische Beschreibung wirksamer Klimafolgenanpassungsmaßnahmen und ihrer Qualitätsmerkmale durch Standardisierung ist unabdingbar. Nicht nur für den BauherrInnen, sondern auch für die Verwaltung als Beurteilungsmaßstab für Entscheidungen. Bis zum Abschluss der Standardisierung sollten alle BauherrInnen folgende Punkte zur Klima- und Naturgefahrenprävention bei Neubau und Sanierung unbedingt berücksichtigen:

- **Auf Kellerräume beim Neubau verzichten**
- **Baumaterialien bei Neubau und Sanierung an Gefährdungslage orientieren**
- **Gebäudetechnik wie Elektroverteilung und Heizsysteme richtig platzieren**
- **Öltanks vor Aufschwimmen und Bersten sichern**
- **Bestehende Kellerräume vor eindringendem Oberflächenwasser schützen**
- **Rückstausicherung in den Abwasserkanal einbauen**
- **Barrierefreiheit bei Zugängen naturgefahrenresilient umsetzen**
- **Bestehende Zufahrten, Garagen und Grundstücksflächen absichern**
- **Blitz und Überspannungsschutz nachrüsten**
- **Sturm- und Hagelschutz an Fassade und Dach optimieren**

Berlin, 22. Januar 2024

Positionspapier

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zur Zukunft der Versicherung gegen Naturgefahrenereignisse in Deutschland

Die Folgen des Klimawandels zeigen sich deutlicher als jemals zuvor. Die Flutkatastrophe vom Sommer 2021 hat tiefe Spuren bei den Betroffenen hinterlassen – menschlich und materiell. Tief „Bernd“ ist die bis heute verheerendste Naturkatastrophe in Deutschland.

Die deutschen Versicherer sprechen sich vor dem Hintergrund der Ereignisse und mit Blick auf zukünftige Ereignisse dringend für ein **neues Gesamtkonzept zur Klimafolgenanpassung** aus. Es setzt auf Aufklärung, verbindlichen Maßnahmen zur privaten und staatlichen Prävention und Versicherung.

Dieses Gesamtkonzept enthält drei Kernelemente:

1. **Verbindliche Schritte zur Klimafolgenanpassung**
2. **Versicherungsschutz für private Hauseigentümer*innen**
3. **Vorsorge für den katastrophalen Kumulschadenfall**

Diese drei Elemente bilden zeitlich und inhaltlich eine Einheit. Sie stehen als Gesamtsystem in Abhängigkeit zueinander, damit auch kommende Generationen noch auf nachhaltige Vorsorgemaßnahmen wie die finanzielle Absicherung gegen Schäden durch Naturgefahren zurückgreifen können. Eine isolierte Umsetzung einzelner Elemente stellt hingegen keine nachhaltige Lösung dar.

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5350
Fax: +49 30 2020-6350

Rue du Champs de Mars 23
B - 1050 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
**Sach- und Technische Versicherung,
Schadenverhütung, Statistik**

E-Mail: o.hauner@gdv.de

www.gdv.de



1. Verbindliche Schritte zur Klimafolgenanpassung

Hochwasser, Starkregen, Stürme, Brände, Hitze, Dürren: Frequenz und Intensität solcher Ereignisse nehmen durch den Klimawandel zu. Klimafolgenanpassung ist daher keine abstrakte Aufgabe internationaler Konferenzen mehr. Sie ist ein realistisches Szenario, das wir am eigenen Leib spüren. Wenn wir Menschenleben retten, Existenzen schützen und Sachwerte bewahren wollen, muss unser Land hier und jetzt neue Wege gehen.

Die deutsche Versicherungswirtschaft sieht daher die neue Bundesregierung und die Landesregierungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich in der Verantwortung, **schnellstmöglich richtungsweisende Vorhaben zur Klimafolgenanpassung** zu beschließen und **verbindlich auf den Weg zu bringen**.

Hierzu gehören unter anderem

- die Verankerung der Anpassung an den Klimawandel im Bauordnungsrecht als eine allgemeine Anforderung und damit als Schutzziel
- der Erlass klarer Bauverbote in exponierten Gebieten,
- die Einrichtung und der Betrieb eines bundesweiten Naturgefahrenportals,
- die verpflichtende Klima-Gefährdungsbeurteilung bei Baugenehmigung sowie
- die Einführung eines nationalen Managementsystems für klimawandelbedingte Risiken mit einem systematischen Schadenmonitoring und einem regelmäßigen Planungsrat und Risikodialog nach Schweizer Vorbild („www.planat.ch“).

Klimafolgenanpassung ist *conditio sine qua non*. Ohne konsequente Klimafolgenanpassung wird unsere Gesellschaft gezwungen sein, Ereignisse – wie im Ahrtal – immer wieder zu durchleben. Das kann nicht unser Ziel sein.

2. Versicherungsschutz für private Hauseigentümer

Versicherungswirtschaft und Politik eint das Ziel, das Potential der Elementardeckung in der privaten Wohngebäudeversicherung vollumfänglich auszuschöpfen. Zahlungen des Staates an unversicherte Hauseigentümer, die sich hätten versichern können, sind keine volkswirtschaftlich nachhaltige Lösung.

Die deutschen Versicherer werden die Klimafolgenanpassung daher durch den notwendigen Versicherungsschutz flankieren.

Der Elementarversicherungsschutz ist im Regelfall keine eigenständige Police, sondern die Erweiterung der bestehenden Police um weitere Naturgefahren, wie etwa Rückstau und Starkregen.

Für einen umfassenden Versicherungsschutz privater Hauseigentümer sind mehrere Schritte notwendig:

1. Die Versicherungswirtschaft wird künftig im **Neugeschäft** allen privaten Hauseigentümern – unabhängig von der Gefährdung (Lage, Exponierung) – nur noch eine vollintegrierte Wohngebäudeversicherungen inkl. Elementargefahren anbieten.
2. Zugleich werden wir an die im **Bestand** befindlichen privaten Wohngebäudeversicherungen den Elementarschutz vertraglich anfügen.
3. Neugeschäft und Bestandsumstellung erfolgt auf Basis **unternehmensindividueller und risikobasierter Prämienkalkulation**.
4. Neu- und Bestandskunden werden wir ein **Opt-Out** ermöglichen – Zug-um-Zug gegen eine schriftliche Haftungsfreistellung für Kommunen, Länder und den Bund sowie Versicherer und Vermittler. In dieser Haftungsfreistellung verzichtet der Hauseigentümer auf Hilfen im Elementarschadenfall. Klagerisiken, wie sie einer Pflichtlösung innewohnen, entfallen damit.
5. **Rechtliches Vehikel** für die Bestandsumstellung ist eine **Zustimmungsfiktion** analog § 362 HGB, d.h. der Bestandskunde muss der Deckungserweiterung nicht ausdrücklich zustimmen. Diese Zustimmungsfiktion ist dem deutschen Zivilrecht nicht fremd. Für sie ist ein Überleitungsgesetz erforderlich. Dieser Schritt ist unter Abwägung aller Optionen verfassungsrechtlich das **mildere Mittel gegenüber allen Formen einer Pflichtlösung**.
6. Ferner ist eine **Stichtagsregelung** notwendig, die es gesetzlich zu hinterlegen gilt: Ab dem 1. Januar 2022 werden in amtlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§76 Wasserhaushaltsgesetz) errichtete Neubauten nur noch unter vollständigem Ausschluss der Gefahren Überschwemmung, Starkregen und Rückstau in Deckung genommen.

Uns ist bewusst, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherungsnehmer heterogen ist und für den Fall sozialer und anderer Härten Vorsorge getroffen werden muss – auch wenn dies letztlich nur eine sehr geringe Zahl der rund 17 Mio. Hauseigentümer – etwa 0,5 % – betreffen wird.

Wir werden daher das Verhältnis von risikobasierten Versicherungsprämien und Selbstbehalten soweit als möglich ausschöpfen. Denn es können bereits auf rein marktwirtschaftlicher Basis viele Härten abgemildert werden, wenn Selbstbehalte vereinbart bzw. angepasst werden.

Darüber hinaus werden wir mit der neuen Bundesregierung alle Optionen prüfen und Wege diskutieren, wie in anderen Härtefällen sozialverträgliche Konditionen für private Hauseigentümer hergestellt werden können.

3. Vorsorge für den katastrophalen Kumulschadenfall

Die deutschen Erst- und Rückversicherer stehen für eine marktwirtschaftliche, risikobasierte Lösung. Vorrang haben daher die Instrumente und Versicherungskapazitäten des Marktes. Gleichwohl gilt:

- Niemand kann sicher voraussagen, wie sich die Schäden durch Naturgefahren über die nächsten Jahrzehnte in Intensität, Frequenz und räumlicher Verteilung entwickeln werden.
- Die Erreichung des 1,5 - 2°C Ziels ist 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 umfassender Versicherungsdichte.

Diese Faktoren zusammen stellen eine erhebliche Unbekannte dar. Sie würden unter der derzeitigen Marktstruktur ungehindert auf die privaten Hauseigentümer durchschlagen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns 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.

Hierzu stellen wir mit Blick auf die private Wohngebäudeversicherung ausdrücklich klar:

- Weder wäre bei einem künftigen, mit dem Extremwetterereignis Bernd vergleichbaren Ereignis, die Eintrittsschwelle der stop-loss-Regelung erreicht, noch wäre der Staat im Zuge des Ereignisses gezwungen, ad hoc-Fluthilfen bereitzustellen und auszukehren.
- Vielmehr geht es im Sinne eines Gesamtkonzeptes um ein Instrument, das international nicht unbekannt ist, bereits Anwendung findet und sich bewährt hat.

Berlin, den 27. Oktober 2021



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 11055 Berlin

Bundesministerium der Justiz
Abteilung III
Herrn Abteilungsleiter Dr. Meyer-Seitz

Per E-Mail: [REDACTED]
Parallel: III A6@bmj.bund.de

Christine Weiss
Referatsleiterin V II 4
- Rechtlicher Verbraucherschutz -

TEL +49 3018 305- [REDACTED]

Mobil [REDACTED]

www.bmu.de

BLAG "Elementarrisiken"
Stellungnahme BMUV

Berlin, 16. April 2024

Sehr geehrter Herr Dr. Meyer-Seitz,

im Rahmen der Arbeiten der BLAG „Elementarrisiken“ möchte ich Ihnen für das BMUV die folgende Stellungnahme übermitteln. Ich bitte darum, dieselbe nebst Anlage den Teilnehmenden der BLAG als Diskussionsbeitrag zur Verfügung zu stellen.

- In der dritten Sitzung der BLAG „Elementarrisiken“ wurde ein breites Spektrum an öffentlichen Präventionsmaßnahmen präsentiert einschließlich der notwendigen Gefahrendarstellung und Risikokategorisierung. Auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gibt es umfangreiche Aktivitäten der baulich-technischen, planerischen und organisatorischen Vorsorge. Zudem wird die strategische Vorsorge in der Klimaanpassungs- und Wasserstrategie des Bundes gestärkt, es bestehen Fördermöglichkeiten und auch der rechtliche Rahmen wird verbessert, wenn entsprechende Bedarfe identifiziert werden.





Seite 2

- Präventionsmaßnahmen finden schutzgutbezogen statt. Sie reagieren auf die Risikotrends und sind ganz unabhängig von der Frage der Versicherungsquote in der Elementarschadenversicherung. Die Maßnahmen wirken teilweise kurzfristig, teilweise aber auch erst mittel- oder langfristig. Sie bzw. ihre Wirkungen können deshalb keine Bedingung oder Voraussetzung dafür sein, die finanzielle Absicherung gegen weiterhin drohende Schadensereignisse weg von „nachsorgenden“ Hilfeleistungen von Bund und Ländern hin zu einer fairen und sozialverträglichen Versicherungslösung zu verbessern.
- Es sollten bereits jetzt Maßnahmen zur deutlichen Steigerung der Versicherungsdichte in der Elementarschadenversicherung ergriffen werden. Daher schlägt das BMUV im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie des Bundes vor, die Erhöhung der Versicherungsquote auf mindestens 80% als Ziel zu verankern.
- Parallel werden Präventionsmaßnahmen als Daueraufgabe ressortübergreifend fortgesetzt und ebenso wie die Fachgesetze sukzessive verbessert. Dies sind die drei Säulen der Vorsorge gegen Risiken durch Extremwetterereignisse.
- Schadensrisiken durch Flusshochwasser, Starkregen und weitere Unwetter bleiben trotz Prävention in einem gewissen Rahmen unvermeidbar, so dass sich weiterhin die Aufgabe der Bewältigung von Elementarereignissen mit hohem Schadensausmaß (u. a.) im Wohngebäudebereich stellt.



Seite 3

- Daher halten wir es für sinnvoll, auch im Versicherungsrecht Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer deutlichen Steigerung der Versicherungsquote sowohl bei Neuverträgen als auch im Bestand führen und auch die regionalen Unterschiede bei der Versicherungsdichte reduzieren helfen, ohne die Versicherungsnehmenden finanziell zu überfordern.
- Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer Gesetzesänderung sollte im Interesse einer dauerhaft sozialverträglichen Gestaltung der Versicherungsprämien deren risikoorientierte Berechnung auch mit der Option verbunden werden, einen substanziellen Selbstbehalt zu vereinbaren.
- Bisher ist das Gefahrenbewusstsein der Menschen in Bezug auf (klimawandelbedingte) Elementarrisiken trotz wiederholter Katastrophen unterentwickelt. Eine einfache Kampagne, wie es bereits mehrere gab, ist nicht ausreichend, um die Versicherungsquote im erforderlichen Umfang zu erhöhen.
- Eine qualifizierte Kampagne könnte jedoch begleitend zu weiteren Maßnahmen zur Verbreitung der Elementarschadenversicherung beitragen, wenn sie mit jeweils passenden Kommunikationswegen differenziert unterschiedliche Zielgruppen, Regionen und Gefährdungslagen adressiert und ein guter Zeitpunkt gewählt wird.





Seite 4

Eine detaillierte Einschätzung der Wirkung von Informationskampagnen zur Elementarschadenversicherung ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Christine Weiss

Anlage(n)

Vermerk der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen "Eignung von Informationskampagnen zur Erhöhung der Versicherungsdichte im Bereich Elementarrisiken"



Anlage 2 – Eignung von Informationskampagnen zur Erhöhung der Versicherungsdichte im Bereich Elementarrisiken

1. Hintergrund

Die Bundesregierung verfolgt die Absicht, die Versicherungsdichte im Bereich Elementarrisiken von derzeit durchschnittlich 52% – bei teilweise erheblicher regionaler Heterogenität – „deutlich“ bzw. „flächendeckend“ zu erhöhen einschließlich einer „Beseitigung der regionalen Heterogenität der Versicherungsdichte“ (Bundesregierung, 2022).

Bisher wurde jedoch nicht weiter ausgeführt, welcher konkrete Zielwert bei der Versicherungsdichte dieser Formulierung entsprechen würde. Um die Eignung einer Informationskampagne zur deutlichen bzw. flächendeckenden Erhöhung der Versicherungsdichte ex ante wie ex post abschätzen zu können, muss die angestrebte Erhöhung hinreichend quantifizierbar sein. Aus der Literatur ist bekannt, dass alternative Maßnahmen zur deutlichen bzw. flächendeckenden Erhöhung der Versicherungsdichte, wie die Einführung einer „Opt-out“-Lösung bzw. einer Versicherungspflicht dazu geeignet wären, die Versicherungsdichte auf schätzungsweise 80% („Opt-out“, berechnet auf Grundlage einer Repräsentativbefragung unter unversicherten Haushalten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen in Groß & Wagner, 2023) bis nahezu 100% (Versicherungspflicht) zu steigern.¹ Eine Versicherungsdichte i. H. v. 80 bis 100% in allen Bundesländern erscheint zumindest als Richtwert plausibel, um die bislang nur verbal formulierten Ziele „deutlich“ und „flächendeckend“ hinreichend zu konkretisieren. Dieser Richtwert wird im Folgenden für die Abschätzung der Eignung von Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdichte verwendet.

Mit Blick auf die Durchführung einer Informationskampagne ist zunächst eine Fallunterscheidung erforderlich, welche so auch von der JuMiKo vorgenommen wurde: Ist die Durchführung einer Informationskampagne vorgelagert bzw. flankierend zu einer weiteren Maßnahme (ggf. mit größerer regulatorischer Eingriffstiefe) vorgesehen oder als solitäres Instrument anstelle weiterer Maßnahmen? In letzterem Fall und unter Beibehaltung der Absicht, die Versicherungsdichte deutlich zu erhöhen, müsste das mildere Mittel der Informationskampagne dann im Sinne einer juristischen Verhältnismäßigkeitsprüfung geeignet sein, den gleichen Zweck wie eine Maßnahme mit größerer Eingriffstiefe zu erreichen – ansonsten wäre sie als Mittel ungeeignet. Im Weiteren wird exemplarisch die Durchführung einer Informationskampagne als solitäres Instrument beleuchtet.

¹ Ein weiteres milderes Mittel wäre nach Auffassung der JuMiKo (2022) die Einführung einer gesetzlichen Informationspflicht über Elementarschutzversicherungen. Es ist jedoch nicht bekannt, inwieweit diese Maßnahme geeignet wäre, die Versicherungsdichte deutlich zu erhöhen.

2. Wirksamkeit bisher durchgeführter Informationskampagnen

Die Durchführung einer Informationskampagne wäre vom Grundsatz her nichts Neues, da in den Jahren 2009 bis 2017 bereits von insgesamt 11 Bundesländern Kampagnen durchgeführt wurden (für einen Überblick über die bisher durchgeführten Kampagnen vgl. die Tabelle auf dieser Seite). Die Inhalte der Kampagnen ähnelten sich und behandelten insbesondere eine Sensibilisierung zur Versicherung gegen Elementarrisiken, für mehr Eigenvorsorge und über Naturgefahren im Allgemeinen.² Die Kampagnen wurden i. d. R. als öffentlich-private Partnerschaft zwischen den Bundesländern, Kommunen, dem Gesamtverband der Deutschen Versicherer (GDV), Verbraucherzentralen, Architektenkammern und Ingenieurkammern organisiert und durchgeführt.

Tabelle: Übersicht über bisher durchgeführte Informationskampagnen

Bundesland	Jahr der Durchführung*	Name der Kampagne	Informationsmaterial
Bayern	2009	„Voraus denken – elementar versichern“	Link
Brandenburg**	2013	„Naturgefahren: Brandenburg sorgt vor“	Link
Hessen	2017	„Hochwasser und andere Naturgefahren“	Link
Niedersachsen	2012	„Klimarisiko sehen. Elementar versichern.“	Link
Nordrhein-Westfalen	2016	„Naturgefahren in NRW: informieren – vorsorgen – absichern“	Link
Rheinland-Pfalz**	2013	„Klimawandel bringt Risiken – besser gegen Naturgefahren versichern“	Link
Saarland**	2013	„Schutz vor Naturgefahren“	Link
Sachsen	2012	„Das Wetter spielt verrückt. Sachsen sorgen vor“	Link
Sachsen-Anhalt	2012	„Sachsen-Anhalt versichert sich – ergreifen Sie Eigeninitiative gegen Elementarschäden“	Link
Schleswig-Holstein	2017	„Naturgefahren – Der echte Norden sorgt vor!“	Link
Thüringen	2015	„Thüringen wappnet sich gegen Hochwasser und andere Naturgefahren“	Link

*Die Informationsmaterialien wurden teilweise fortlaufend aktualisiert, teilweise sind die in den Informationsmaterialien verlinkten weiterführenden Informationsangebote nicht mehr abrufbar.

**Die Wirksamkeit dieser Informationskampagnen wurde in der Studie von Osberghaus & Hinrichs (2021) untersucht.

² Die Darstellung der Inhalte der Kampagnen, teilnehmender Stakeholder und Kommunikationsstrategien erfolgt hier nur als Überblick. Die jeweiligen Kampagnen können sich in Details unterscheiden, siehe hierzu das in Tabelle 2 verlinkte Informationsmaterial zu den jeweiligen Kampagnen.

Die Kommunikation erfolgte anhand von Informationsbroschüren, welche von Landesministerien herausgegeben wurden. Die Broschüren wurden auf Internetseiten veröffentlicht und von den unterschiedlichen Stakeholdern weiterverbreitet, etwa in kommunalen Einrichtungen und durch die Verbraucherzentrale. Versicherer schickten die Broschüren gezielt an unversicherte Haushalte und verstärkten zudem ihre Anstrengungen, unversicherten Haushalten eine Elementarschadenversicherung anzubieten (Osberghaus & Hinrichs, 2021). Die Kampagnen wurden begleitet durch Veröffentlichung weiterführender Informationen auf Internetseiten (z. B. Maßnahmen zur Eigenvorsorge, Hochwasserkarten der Länder, Hochwasserschutzbibel des BMUV, Naturgefahren-Warn-Apps, Hochwasserpapp, Naturgefahrenreport des GDV, Verbraucherzentrale sowie weiterführende Informationsangebote über Unternehmen und landwirtschaftliche Betriebe) und Medienberichte. Zudem wurden Pressemitteilungen unterschiedlicher Stakeholder (z. B. Landesregierungen, Verbänden wie GDV, Verbraucherzentrale, Haus & Grund, Immobilienmakler, einzelne Versicherer) veröffentlicht.

Osberghaus & Hinrichs (2021) haben die Wirksamkeit der Kampagnen von Brandenburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland exemplarisch untersucht. Da alle drei Kampagnen im Jahr 2013 anliefen, konnte mittels zweier Repräsentativbefragungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt wurden (die erste vor Durchführung der Kampagnen in 2012 und die zweite danach in 2014) untersucht werden, ob infolge der Durchführung der Kampagne in den drei Bundesländern die Versicherungsdichte dort signifikant stärker anstieg als in den übrigen Bundesländern. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Informationskampagnen keinerlei Wirkung entfalteten – sowohl mit Blick auf einen signifikant stärkeren Anstieg der Versicherungsdichte als auch die Ergreifung von Maßnahmen zur Eigenvorsorge im Vergleich der drei Bundesländer mit Kampagne im Vergleich zu allen anderen Ländern ohne Kampagne. Mit anderen Worten: Zwischen 2012 und 2014 mag die Versicherungsdichte in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland zwar durchaus gestiegen sein – die Veränderung verlief in dem Untersuchungszeitraum jedoch nicht signifikant unterschiedlich von den übrigen Bundesländern, in denen im Untersuchungszeitraum keine Informationskampagnen durchgeführt wurden. Weitere wissenschaftliche Studien über einen Kausaleffekt von Informationskampagnen auf die Versicherungsdichte liegen für Deutschland nicht vor.

Dieses Ergebnis deckt sich mit der Einschätzung der JuMiKo (2022), wonach Informationskampagnen „angesichts der erheblichen Unterschiede in der Versicherungsdichte der Länder aller Voraussicht nach nicht zu einer bundesweit flächendeckenden Absicherung führen“ werden.

Dennoch wird im Bericht der JuMiKo weiter fortgeführt: „Gleichwohl könnte trotz begründeter Skepsis zunächst versucht werden, die Versicherungsdichte mittels gezielter staatlicher Informationen zu erhöhen, ehe zu einer Versicherungspflicht gegriffen wird.“

3. Eckpunkte einer möglichst qualifizierten Informationskampagne

Obwohl es keine empirische Evidenz dafür gibt, dass Informationskampagnen in der Vergangenheit zu einer Steigerung der Versicherungsdichte geführt haben, sollen an dieser Stelle unter Rückgriff auf empirische Befunde aus der Literatur zur Elementarschadenversicherung zumindest einige Eckpunkte für die Durchführung einer möglichst qualifizierten Informationskampagne skizziert werden.

3.1. Ziel bzw. Ziele der Informationskampagne

Falls beabsichtigt ist, ausschließlich eine Informationskampagne anstelle eines Mittels mit größerer Eingriffstiefe durchzuführen, müsste allein mit dieser ein ambitioniertes Ziel zur Steigerung der Versicherungsdichte verbunden sein, um der Absicht der Bundesregierung, die Versicherungsdichte „deutlich“ bzw. „flächendeckend“ zu erhöhen einschließlich einer „Beseitigung der regionalen Heterogenität der Versicherungsdichte“, gerecht zu werden. Es sollte daher ex ante ein Zielwert für die Erhöhung der Versicherungsdichte festgelegt werden (z. B. „mindestens 80%“). Aus dem Delta zwischen angestrebter und aktueller Versicherungsdichte ließe sich in einem ersten Schritt abschätzen, in welchem Umfang (regional angepasst) Maßnahmen vorzusehen sind und welches Budget für die Kampagne vorzusehen ist.

Würde mit einer Informationskampagne hingegen nicht auf nachvollziehbare Art und Weise das Ziel verfolgt werden, die Versicherungsdichte deutlich zu erhöhen (unterlegt durch die erforderliche umfassende Ausgestaltung und finanzielle Ausstattung), wäre sie bereits im Umkehrschluss als ein ungeeignetes Mittel anzusehen. Dann könnte sich eine Informationskampagne lediglich dafür eignen, ein anderes Mittel mit größerer Eingriffstiefe vorzubereiten oder zu flankieren.

Neben Kernbotschaften bezüglich der Versicherung gegen Elementarrisiken sollte die Kampagne zusätzlich dem Zweck dienen, über sämtliche individuell relevanten Naturgefahren zu informieren und für die Notwendigkeit zur Eigenvorsorge zu sensibilisieren. Zudem könnte auf weiterführende Informations- und Beratungsangebote verwiesen werden.

3.2. Zielgruppe

Zielgruppe der Kampagne wären hauptsächlich Eigentümerinnen und Eigentümer unversicherter Wohngebäude. Der Wohngebäudebestand in Deutschland umfasst rund 19 Mio. Gebäude, davon sind derzeit 48% bzw. rund 9 Mio. nicht versichert. Also müssten die Eigentümerinnen und Eigentümer von rund 9 Mio. Wohngebäuden möglichst zielgenau und kontextspezifisch adressiert werden: So sind etwa die unversicherten Wohngebäude ungleich über Deutschland und die unterschiedlichen Gefährdungslagen verteilt. Auch darüber hinaus ist anzunehmen, dass die hauptsächlich zu adressierende Zielgruppe sehr heterogen ist hinsichtlich individueller Bedürfnisse, Medienkonsum, Einkommenssituation, Alter und weiterer konkreter

Gründe, die möglicherweise die Wahrnehmung einer Kampagne beeinflussen und letztlich für den Abschluss einer Elementarschadenversicherung entscheidend sind (dazu 3.3.).

3.3. Konkrete Vorbehalte gegenüber einer Elementarschadenversicherung berücksichtigen

Inzwischen ist in mehreren Studien untersucht worden, aus welchen Gründen Haushalte nicht über eine Elementarschadenversicherung verfügen, zuletzt von Groß und Wagner (2023) auf Basis einer Repräsentativbefragung unter unversicherten Haushalten. Die Gründe im Einzelnen:

- 35% der Befragten sehen keine Gefährdung ihres Wohngebäudes durch eine Naturgefahr. Das Problem des mangelnden Risikobewusstseins für Naturgefahren spiegelt sich auch in anderen Studien wider.
- Nach Meinung von 22% wäre eine Versicherung zu teuer. Durch eine gezielte Ansprache unversicherter Haushalte durch Versicherer (konkret: durch das Versicherungsunternehmen, bei dem bereits Versicherungsschutz für das Wohngebäude – ohne Elementarschutz – besteht) könnte anhand von Beispielrechnungen aufgezeigt werden, wie hoch die risikobasierte Prämie tatsächlich wäre und dass sie sich durch individuell vereinbarte Maßnahmen (z. B. erhöhter Selbstbehalt) reduzieren lässt.
- 9% geben an, dass sie ein geringes Vertrauen in Versicherer haben.
- 8% nehmen an, dass die von ihnen am Wohngebäude vorgenommenen technischen Vorkehrungen ausreichen und daher ein Versicherungsschutz nicht erforderlich ist.
- Weitere Gründe sind mangelndes Interesse (3%), ein erfolgloses Bemühen um einen Versicherungsabschluss (2%) und Verlass auf Nothilfe (1%). Der Aspekt des Verlasses auf Nothilfe wird auf Basis der Befragung als Erhebungsmethode möglicherweise unterschätzt, da die Nennung dieser Antwortmöglichkeit den Befragten unangenehm sein könnte. In einer früheren Studie weisen Andor et al. (2017) mit Blick auf den Verlass auf Nothilfe einen deutlich stärkeren Effekt nach.

3.4. Timing

Aus mehreren Studien ist bekannt, dass die Bevölkerung in Deutschland im Mittel über ein gering ausgeprägtes Risikobewusstsein für Naturkatastrophen verfügt. Naturkatastrophen rücken oft nur innerhalb eines kurzen Zeitfensters stärker in das Bewusstsein, nämlich nach Eintritt einer größeren Naturkatastrophe. Solche Ereignisse führen dann zu einem kurzfristigen Anstieg der Nachfrage nach einer Elementarschadenversicherung, allerdings gefolgt von einem ebenso schnellen Rückgang der Neuabschlüsse. Mit Blick auf die Wirkung einer Informationskampagne ist daher grundsätzlich zu bedenken, dass in einer „ruhigen“ Phase (d. h. ohne größere Naturkata-

strophe) die Aufnahmebereitschaft für Informationen über eine individuelle Gefährdung durch Naturgefahren sehr gering ist. Ein weiterer Aspekt ist die Wahl der Frequenz, mit der die Bevölkerung über Elementarrisiken informiert werden soll.

3.5. Kommunikationswege

Es kommt eine Vielzahl von Kommunikationswegen in Betracht, wie Broschüren, Anzeigen, Internetauftritte, Pressemitteilungen, Social Media, direkte Ansprache durch Versicherungsvertreter und über Verbände wie die Verbraucherzentrale.

3.6. Vorhandenes Wissen und Verständlichkeit der Kommunikation

Bei der Wahl der Kommunikationswege und -mittel ist darauf zu achten, dass die Informationen verständlich, mehrsprachig und möglichst barrierefrei übermittelt werden. Es wurde bereits ausgeführt (siehe 3.3 und 3.4), dass das für den Bereich der Elementarrisiken relevante Wissen, z. B. ob das eigene Wohngebäude über einen Versicherungsschutz gegen Elementarrisiken verfügt, mitunter schwach ausgeprägt ist (Groß & Wagner, 2023; in der Literatur auch als „Versicherungsillusion“ bekannt, siehe Osberghaus & Philippi, 2016). Des Weiteren dürfte bspw. noch nicht allgemein bekannt sein, dass Hochwasser nicht nur in Flussnähe, sondern bedingt durch Starkregen überall in Deutschland auftreten können.

3.7. Glaubhaftigkeit der Botschaften

Ein häufig in der Literatur genannter Grund zum Verzicht auf eine Elementarschadenversicherung ist das Vertrauen auf Nothilfen im Katastrophenfall („Charity Hazard“). Eine staatliche Informationskampagne wäre möglicherweise vor die Herausforderung gestellt, glaubhaft zu vermitteln, dass die öffentliche Hand bei Schadensfällen an unversicherten Wohngebäuden künftig nicht mehr einspringt und keine Nothilfen mehr leistet. Ohne eine solche glaubhafte Botschaft könnte die Bereitschaft zum freiwilligen Abschluss einer Versicherung auch künftig gering ausfallen. Aufgrund der im Ahrtal und zuletzt in Niedersachsen geleisteten Nothilfen – entgegen anderslautender früherer Ankündigungen – wäre die Hürde für eine Glaubhaftigkeit der entsprechenden Botschaft jedoch hoch. Hinzukommt das unter 3.3 genannte teilweise mäßig ausgeprägte Vertrauen in Versicherer, was einen Teil der Adressaten der Informationskampagne vom freiwilligen Abschluss einer Elementarschadenversicherung abhalten könnte.

3.8. Budget

Eine möglichst qualifizierte Informationskampagne, die in ihrer Ausgestaltung die hier genannten Eckpunkte enthalten würde, wäre voraussichtlich mit erheblichen Kosten

verbunden. Um die für eine Informationskampagne erforderlichen Steuermittel effizient einzusetzen, wäre eine Evaluation der Maßnahme anzuraten (dazu 3.9).

3.9. Evaluation

Die Durchführung einer Informationskampagne sollte sowohl ex ante als auch ex post auf ihre Wirksamkeit hin anhand anerkannter wissenschaftlicher Standards untersucht werden. Zu untersuchen wäre ex ante beispielsweise die Verständlichkeit der Botschaften (siehe 3.6) anhand von Kognitionstests. Die Wirksamkeit unterschiedlicher zu kommunizierender Botschaften könnte ex ante anhand von Randomisierten kontrollierten Studien (Randomized controlled Trial) zumindest abgeschätzt werden. Ex post sollte insbesondere untersucht werden, ob die Informationskampagne ein geeignetes Mittel war, um die Versicherungsdichte deutlich und flächendeckend zu erhöhen. Mit Blick auf das Kriterium der flächendeckenden Erhöhung wäre insbesondere zu prüfen, wie sich eine eventuelle Erhöhung der Versicherungsdichten auf die unterschiedlichen Bundesländer bzw. Kommunen sowie Gefährdungsklassen verteilt.

Verwendete Literatur

Andor, M. A., Osberghaus, D. & Simora, M. (2020). Natural Disasters and Governmental Aid: Is there a Charity Hazard? *Ecological Economics*. Abgerufen von <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800918316094#:~:text=Although%20this%20policy%20intervention%20might,a%20reliance%20on%20expected%20charity>.

Bundesregierung (2022). *Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden*. Abgerufen von https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2022_Bericht_Pflichtversicherung_Elementarschaeden.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Groß, C. & Wagner, G. G. (2023). Zur Klimaanpassung gehört auch bessere Eigenvorsorge, *Klimareporter*. Abgerufen von <https://www.klimareporter.de/finanzen-wirtschaft/zur-klimaanpassung-gehoert-bessere-eigenvorsorge>.

Groß, C. & Wagner, G. G. (2023). Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren, *Wirtschaftsdienst*. Abgerufen von <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/8/beitrag/zeit-die-details-einer-besseren-elementarschadenversicherung-zu-diskutieren.html>.

JuMiKo (2022). *Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“: Bericht*. Abgerufen von https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/lager_arbeitsgruppe_pflichtversicherung_elementarschaeden/ag_bericht/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf.

Osberghaus, D. & Hinrichs, H. (2021). The Effectiveness of a Large-Scale Flood Risk Awareness Campaign: Evidence from Two Panel Data Sets, *Risk Analysis*. Abgerufen von <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/risa.13601>.

Osberghaus, D. & Philippi, A. (2016). Private Hochwasservorsorge und Elementarschadenversicherung: Moral Hazard, der Effekt von Informationskampagnen, und eine Versicherungsillusion, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*. Abgerufen von <https://link.springer.com/article/10.1007/s12297-016-0341-2>.

BMJ

Berlin, den 10. September 2024

Bezahlbarkeit der Elementarschadenversicherung

1. Sollte die Prämie einer Elementarschadenversicherung aus Ihrer Sicht auch bei Einführung einer etwaigen Versicherungspflicht oder vergleichbarer regulatorischer Maßnahmen zwischen den Vertragsparteien frei ausgehandelt und risikoadäquat gebildet werden können?

Wenn die Prämie nicht allein risikoadäquat gebildet, sondern (zumindest auch) eine Umverteilungskomponente enthalten sollte:

- a) Wie ist dieser Umverteilungsmechanismus aus Ihrer Sicht auszugestalten? Sollte dabei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder die Belegenheit des Wohngebäudes das maßgebende Kriterium sein?

Wie könnte aus Ihrer Sicht vermieden werden, dass besonders diejenigen Wohneigentümer von einer Umverteilungskomponente profitieren, die an besonders risikoreichen Standorten gebaut haben, und diejenigen Wohneigentümer Nachteile erleiden, die bewusst an risikoarmen Standorten gebaut oder das Risiko höherer Schäden durch bauliche Präventionsmaßnahmen reduziert haben?

- b) Wie kann eine nicht-risikoadäquate Prämienbildung aus Ihrer Sicht unions-, verfassungs- und versicherungsaufsichtsrechtlich gerechtfertigt werden?
- c) Wie soll Fehlanreizen, etwa einer etwaigen Vernachlässigung baulicher Präventionsmaßnahmen mangels Sanktionierung durch höhere Risikoprämien, aufgrund eines solchen Umverteilungsmechanismus entgegengewirkt werden?

2. Wenn die Prämie aus Ihrer Sicht auch weiterhin zwischen den Vertragsparteien frei ausgehandelt und allein risikoadäquat gebildet werden sollte: Auf welche Weise sollte dann eine „Bezahlbarkeit für alle“ sichergestellt werden, wie sie im Bundesratsbeschluss vom 14. Juni 2024 gefordert wird?

3. Versicherungsprämien lassen sich effektiv und eingriffsarm durch Selbstbehalte begrenzen. Wäre eine Mindestversicherungspflicht durch Einführung eines absoluten (z. B. 25.000 Euro) oder relativen Selbstbehalts (10 % des Wohngebäudewerts) aus Ihrer Sicht ein gangbarer Weg?
 - a) Wenn ja, welche Höhe sollte ein Selbstbehalt haben?
 - b) Wenn ja, sollten sich die Länder zusätzlich verpflichten, diesen Selbstbehalt im Katastrophenfall nicht durch freiwillige Staatsleistungen auszugleichen?
 - c) Wenn keine entsprechende Verpflichtung der Länder zum Nichtausgleich geschaffen werden soll – wie könnte dann das Samariterdilemma effektiv gelöst werden?
4. Eine weitere Möglichkeit zur Begrenzung von Versicherungsprämien – allerdings ohne soziale Differenzierung – ist die Abgabe einer staatlichen Garantie (stop-loss-Garantie) für Schadensfälle ab einem bestimmten Gesamtschadensvolumen (z. B. ab 35 Milliarden Euro). Der Staat würde den Erstversicherern bei Abgabe einer solchen Garantie jeden Schaden, der diese Summe übersteigt, vollständig ausgleichen.
 - a) Haben der Bund oder die Länder aus Ihrer Sicht die Finanzierungszuständigkeit für die Abgabe einer entsprechenden Garantie?
 - b) Sollten Bund und Länder aus Ihrer Sicht eine gemeinsame Finanzierungszuständigkeit haben – in welchem Verhältnis sollten sich Bund und Länder an dieser Aufgabe finanziell beteiligen?
 - c) Wenn sich die Länder finanziell beteiligen sollten: Wie sollten die Lasten innerhalb der Länder aufgeteilt werden (Beteiligung aller Länder nach einem bestimmten Schlüssel oder Beteiligung allein der katastrophenbetroffenen Länder)?
 - d) Bedürfte die Abgabe einer entsprechenden Garantie bzw. die Beteiligung an ihr nach ihrem jeweiligen Landesrecht einer (haushalts-)gesetzlichen Grundlage?

- e) Ließe sich die Abgabe einer entsprechenden Garantie zu nicht marktgerechten Preisen für die Versicherungswirtschaft zur Dämpfung des Prämienanstiegs aus ihrer Sicht EU-beihilferechtlich rechtfertigen?
5. Die Gründung eines staatlichen Rückversicherers wird als weitere Variante zur Prämienbegrenzung ohne soziale Differenzierung erörtert: der staatliche Rückversicherer soll die Elementarschaden-Erstversicherer zu nicht marktgerechten Rückversicherungsprämien rückversichern und auf diese Weise für niedrigere Erstversicherungsprämien sorgen.
- a) Welche staatliche Ebene hätte die Gesetzgebungs- und die Finanzierungskompetenz für einen solchen staatlichen Rückversicherer?
- b) Wäre die Schaffung eines staatlichen Rückversicherers aus ihrer Sicht verfassungs- und unionsrechtlich zulässig?
6. Wenn aus Ihrer Sicht nicht in die Prämienbildung der Elementarschadenversicherung eingegriffen werden sollte:
- a) Reichen aus Ihrer Sicht die bestehenden sozialrechtlichen Möglichkeiten zur teilweisen Übernahme der Kosten der Elementarschadenversicherung aus (z. B. für Bürgergeldbezieher gemäß § 22 Absatz 1 des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch in Verbindung mit § 2 Satz 1 Nummer 13 der Betriebskostenverordnung), um soziale Härten aufzufangen?
- b) Bedürfte es aus Ihrer Sicht Anpassungen am Wohngeld (Lastenzuschuss), das derzeit einen pauschalen Satz für die Instandhaltungs- und Betriebskosten von jährlich 36 Euro je Quadratmeter vorsieht (§ 13 der Wohngeldverordnung), wenn eine Elementarschadenversicherung zur Pflicht werden würde?
7. Wenn eine Versicherungspflicht geschaffen werden würde: Sollten alle dennoch unversicherten Personen von etwaigen freiwilligen staatliche Hilfszahlungen im Katastrophenfall ausgeschlossen werden oder nur solche, die sich den Abschluss einer solchen Versicherung finanziell hätten leisten können?

8. Welche rechtlichen Konsequenzen sollte es im Übrigen haben, wenn sich nach der etwaigen Einführung einer Versicherungspflicht eine Person mit besonders risikobelastetem Wohngebäude die Versicherungsprämie trotz etwaiger Maßnahmen zur besseren Bezahlbarkeit finanziell nicht leisten kann (die Risikoklasse ZÜRS 4 erfasst z. B. noch ca. 300.000 Wohngebäude in Deutschland):
- a) Sollte in letzter Konsequenz die Pflicht bestehen, das Wohngebäude zu beleihen oder (bei vollständiger Beleihung) zu verkaufen oder sollte es in diesem Fall weitere staatliche Zuschüsse oder (Härtefall-)Ausnahmen von der Versicherungspflicht geben, um eine Beleihung oder einen Verkauf des Wohngebäudes abzuwenden?
 - b) Wenn eine Verkaufspflicht besteht: Wie ließe sich diese verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn die Wohngebäudeversicherung ihrem Wesenskern nach eine Versicherung zum Schutz des eigenen Vermögens ist?

2. Oktober 2024

BUND-LÄNDER-ARBEITSGRUPPE ZU „ELEMENTARRISIKEN“**Arbeitspapier der Länder zu
Ausgestaltungsvarianten einer Pflichtversicherung****Vorbemerkung:**

In ihrer gemeinsamen Länderstellungnahme zum Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe haben die Länder darauf hingewiesen, dass sie auf das „Ob“ einer Pflichtversicherung festgelegt sind; in Bezug auf die Frage des „Wie“ ist dem Bund ein Ausgestaltungsspielraum eingeräumt. Einzelfragen können vertretbar in unterschiedlicher Weise geregelt werden. Die Länder haben den Bund daher – erneut – gebeten, ein Regelungskonzept in Form eines Referentenentwurfs vorzulegen, welcher als Grundlage für die weitere Diskussion der Einzelheiten dienen kann.

An dieser Position halten die Länder fest. Auf Basis der bisherigen fachlichen und wissenschaftlichen Vorarbeiten und in Auswertung der Beratungen und Ergebnisse der AG ist es ohne Weiteres möglich, verschiedene sinnvolle Ausgestaltungsvarianten einer Pflichtversicherung zu entwickeln. Insofern gibt es nicht die „eine“ richtige Lösung. Die Beantwortung von Einzelfragen und die Gestaltung bestimmter Regelungselemente hängt maßgeblich von fachlich-politischen Grundentscheidungen ab und muss – da die einzelnen Gestaltungselemente in Wechselwirkung zueinander stehen – in ein überzeugendes Gesamtkonzept gebracht werden.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass nach der Überzeugung der Länder keine Problemstellungen erkennbar sind, die nicht einer überzeugenden fachlichen und politischen Lösung zugeführt werden könnten und daher der bundesweiten Einführung einer Pflichtversicherung in grundsätzlicher Weise entgegenstünden.

Zur Förderung der weiteren AG-Arbeit und in Vorbereitung der vereinbarten Besprechung des Bundesministers der Justiz in Abstimmung mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder werden im Folgenden drei Ausgestaltungsvarianten einer Pflichtversicherung umrissen. Es wird vorgeschlagen, diese in der fünften AG-Sitzung zu besprechen und anschließend eine geeignete Stelle – etwa den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen – zu beauftragen, die hiermit verbundene voraussichtliche Prämienbelastung für die Versicherten zu berechnen.

Die Länder stellen klar, dass die nachfolgenden Ausgestaltungsvarianten lediglich exemplarischer Natur sind und hiermit keine fachliche oder politische Festlegung hinsichtlich des „Wie“ verbunden ist. Die Länder betonen, dass die nachfolgend dargestellten Regelungselemente variiert und auch anderweitig kombiniert werden können. Zudem schöpfen diese noch nicht sämtliche regulatorischen Möglichkeiten aus, um die Bezahlbarkeit der Prämien für jedermann zu gewährleisten. Zwar könnten in Bezug auf risikobasierte Regelungsmodelle bereits die Schaffung eines großen und leistungsfähigen Versicherungskollektivs, die in tatsächlicher Hinsicht geringe Anzahl

besonders risikobelasteter Wohngebäude sowie die nachfolgend dargestellten prämiensenkenden Gestaltungsmittel ein Bedürfnis für weitergehende regulatorische Eingriffe entfallen lassen. Gleichwohl können bei Bedarf beispielsweise auch Härtefallregelungen oder Regelungen über einen Risikoausgleich vorgesehen werden, um unzumutbaren finanziellen Belastungen vorzubeugen. Zudem sind die Auswirkungen auf Mieterinnen und Mieter besonders in den Blick zu nehmen.

Grundlegende Prämissen:

Alle nachfolgend vorgestellten Ausgestaltungsvarianten gehen von folgenden Grundannahmen aus:

- erfasst sind nur Wohngebäude, keine gewerblichen Immobilien;
- Ausgangspunkt für die Überlegungen zu den versicherten Risiken können die Musterbedingungen des GDV sein.

Ausgestaltungsvariante 1:

Die Variante soll folgende Elemente enthalten:

- Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien;
- bei der risikobasierten Prämienkalkulation können zumutbare bauliche Präventionsmaßnahmen prämiensenkend berücksichtigt werden;
- Selbstbehalt¹ i.H.v. 25.000 Euro;
- staatliche *stop-loss*-Garantie für Schadensfälle ab einem Gesamtschadensvolumen von 35 Milliarden Euro.

Ausgestaltungsvariante 1a:

- Über die in den Musterbedingungen erfassten Risiken hinaus wird das Sturmflutrisiko einbezogen.

Ausgestaltungsvariante 2:

Die Variante soll folgende Elemente enthalten:

- Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien;

¹ Im Sinne des sog. Abzugsfranchise: Der Versicherer leistet im Versicherungsfall nur, wenn und soweit der eingetretene Schaden den vom Versicherungsnehmer zu tragenden Selbstbehalt überschreitet.

- bei der risikobasierten Prämienkalkulation können zumutbare bauliche Präventionsmaßnahmen prämiensenkend berücksichtigt werden;
- Selbstbehalt i.H.v. 2.500 Euro;
- Begrenzung des Deckungsumfanges (im Sinne eines *stop-loss*-Mechanismus ohne staatliche Beteiligung): Ab einem Gesamtschadensvolumen von 35 Milliarden Euro erfolgen für die Versicherten anteilige Leistungskürzungen.

Ausgestaltungsvariante 2a:

- Über die in den Musterbedingungen erfassten Risiken hinaus wird das Sturmflutrisiko einbezogen.

Ausgestaltungsvariante 3:

Die Variante soll folgende Elemente enthalten (angelehnt an die als Anlage beigefügte Studie zur Elementarschadenversicherung in Frankreich des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e.V.):

- Versicherungsprämien solidarisch statt risikobasiert.
- Versicherung gegen Elementarschäden ist Pflichtbestandteil in der Hausrat- und Gebäudeversicherung sowie in der Teil- und Vollkaskoversicherung für Kraftfahrzeuge.
- Eine staatliche Rückversicherung sichert die finanzielle Stabilität des Systems. Der Rückversicherungsschutz enthält zwei abgestufte Elemente: Den "Quotenvertrag" für Naturkatastrophen von geringem bis mittlerem Ausmaß und den "Stop-Loss-Vertrag" für schwere Naturkatastrophen.
 - Quotenvertrag: Der Versicherer zahlt dem Rückversicherer einen festgelegten Anteil der von ihm eingenommenen Versicherungsbeträge. Als Gegenleistung übernimmt der Rückversicherer den entsprechenden Anteil im Schadensfall.
 - Stop-Loss: Der Rückversicherer erstattet dem Versicherer alle von ihm geleisteten Entschädigungen, die über einen festgelegten Betrag hinausgehen.
- Staatliche Instrumente zur Risikoprävention, finanziert durch einen festgelegten Anteil der Versicherungsbeträge.

Ausgestaltungsvariante 3a:

- Über die in den Musterbedingungen erfassten Risiken hinaus wird das Sturmflutrisiko einbezogen.

28. November 2024

BUND-LÄNDER-ARBEITSGRUPPE ZU „ELEMENTARRISIKEN“**Arbeitspapier der Länder zu
Ausgestaltungsvarianten einer Pflichtversicherung****Vorbemerkung:**

In ihrer gemeinsamen Länderstellungnahme zum Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe haben die Länder darauf hingewiesen, dass sie auf das „Ob“ einer Pflichtversicherung festgelegt sind; in Bezug auf die Frage des „Wie“ ist dem Bund ein Ausgestaltungsspielraum eingeräumt. Einzelfragen können vertretbar in unterschiedlicher Weise geregelt werden. Die Länder haben den Bund daher – erneut – gebeten, ein Regelungskonzept in Form eines Referentenentwurfs vorzulegen, welcher als Grundlage für die weitere Diskussion der Einzelheiten dienen kann.

An dieser Position halten die Länder fest. Auf Basis der bisherigen fachlichen und wissenschaftlichen Vorarbeiten und in Auswertung der Beratungen und Ergebnisse der AG ist es ohne Weiteres möglich, verschiedene sinnvolle Ausgestaltungsvarianten einer Pflichtversicherung zu entwickeln. Insofern gibt es nicht die „eine“ richtige Lösung. Die Beantwortung von Einzelfragen und die Gestaltung bestimmter Regelungselemente hängt maßgeblich von fachlich-politischen Grundentscheidungen ab und muss – da die einzelnen Gestaltungselemente in Wechselwirkung zueinander stehen – in ein überzeugendes Gesamtkonzept gebracht werden.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass nach der Überzeugung der Länder keine Problemstellungen erkennbar sind, die nicht einer überzeugenden fachlichen und politischen Lösung zugeführt werden könnten und daher der bundesweiten Einführung einer Pflichtversicherung in grundsätzlicher Weise entgegenstünden.

Zur Förderung der weiteren AG-Arbeit und in Vorbereitung der vereinbarten Besprechung des Bundesministers der Justiz in Abstimmung mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder werden im Folgenden drei Ausgestaltungsvarianten einer Pflichtversicherung umrissen. Es wird vorgeschlagen, diese in der fünften AG-Sitzung zu besprechen und anschließend eine geeignete Stelle – etwa den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen – zu beauftragen, die hiermit verbundene voraussichtliche Prämienbelastung für die Versicherten zu berechnen.

Die Länder stellen klar, dass die nachfolgenden Ausgestaltungsvarianten lediglich exemplarischer Natur sind und hiermit keine fachliche oder politische Festlegung hinsichtlich des „Wie“ verbunden ist. Die Länder betonen, dass die nachfolgend dargestellten Regelungselemente variiert und auch anderweitig kombiniert werden können. Zudem schöpfen diese noch nicht sämtliche regulatorischen Möglichkeiten aus, um die Bezahlbarkeit der Prämien für jedermann zu gewährleisten. Zwar könnten in Bezug auf risikobasierte Regelungsmodelle bereits die Schaffung eines großen und leistungsfähigen Versicherungskollektivs, die in tatsächlicher Hinsicht geringe Anzahl

besonders risikobelasteter Wohngebäude sowie die nachfolgend dargestellten prämiensenkenden Gestaltungsmittel ein Bedürfnis für weitergehende regulatorische Eingriffe entfallen lassen. Gleichwohl können bei Bedarf beispielsweise auch Härtefallregelungen oder Regelungen über einen Risikoausgleich vorgesehen werden, um unzumutbaren finanziellen Belastungen vorzubeugen. Zudem sind die Auswirkungen auf Mieterinnen und Mieter besonders in den Blick zu nehmen.

Grundlegende Prämissen:

Alle nachfolgend vorgestellten Ausgestaltungsvarianten gehen von folgenden Grundannahmen aus:

- erfasst sind nur Wohngebäude, keine gewerblichen Immobilien;
- Ausgangspunkt für die Überlegungen zu den versicherten Risiken können die Musterbedingungen des GDV sein.

Ausgestaltungsvariante 1:

Die Variante soll folgende Elemente enthalten:

- Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien;
- bei der risikobasierten Prämienkalkulation können zumutbare bauliche Präventionsmaßnahmen prämiensenkend berücksichtigt werden;
- Selbstbehalt¹ i.H.v. 25.000 Euro;
- staatliche *stop-loss*-Garantie für Schadensfälle ab einem Gesamtschadensvolumen von 35 Milliarden Euro.

Ausgestaltungsvariante 1a:

- Über die in den Musterbedingungen erfassten Risiken hinaus wird das Sturmflutrisiko einbezogen.

Ausgestaltungsvariante 2:

Die Variante soll folgende Elemente enthalten:

- Grundsatz risikobasiert zu kalkulierender Versicherungsprämien;

¹ Im Sinne des sog. Abzugsfranchise: Der Versicherer leistet im Versicherungsfall nur, wenn und soweit der eingetretene Schaden den vom Versicherungsnehmer zu tragenden Selbstbehalt überschreitet.

- bei der risikobasierten Prämienkalkulation können zumutbare bauliche Präventionsmaßnahmen prämiensenkend berücksichtigt werden;
- Selbstbehalt i.H.v. 2.500 Euro;
- Begrenzung des Deckungsumfanges (im Sinne eines *stop-loss*-Mechanismus ohne staatliche Beteiligung): Ab einem Gesamtschadensvolumen von 35 Milliarden Euro erfolgen für die Versicherten anteilige Leistungskürzungen.

Ausgestaltungsvariante 2a:

- Über die in den Musterbedingungen erfassten Risiken hinaus wird das Sturmflutrisiko einbezogen.

Ausgestaltungsvariante 3:

Grundgedanke ist die Einbindung einer Solidarkomponente (vgl. zu solidarischen Ausgestaltung der Pflichtversicherung auch in Frankreich) in das bestehende deutsche Versicherungssystem:

Die Variante soll folgende Elemente enthalten:

- Risikoäquivalente Prämien mit einer Solidarkomponente zum Ausgleich von Kostenspitzen
- Versicherung gegen Elementarschäden ist Pflichtversicherung und kann in Kombination mit anderen Versicherungen (z.B. Hausrat-, Gebäudeversicherung) abgeschlossen werden
- Eine staatliche Rückversicherung sichert die finanzielle Stabilität des Systems.
- Eine Übergangslösung zum Umgang mit Bestandsverträgen

Ausgestaltungsvariante 3a:

- Über die in den Musterbedingungen erfassten Risiken hinaus wird das Sturmflutrisiko einbezogen.

Hintergrund: Notwendigkeit einer „Stop-Loss“-Regelung für Größtschäden

Warum ist eine „Stop-Loss“-Regelung notwendig und welche Funktion hat sie?

Zur Beantwortung dieser Frage ist die Kenntnis der folgende Randbedingungen notwendig:

1. Im Gegensatz zu allen anderen europäischen Mitgliedsstaaten ist der **deutsche Versicherungsmarkt extrem heterogen**. Die Unterschiede zwischen den rund 470 deutschen Versicherungsgesellschaften liegen dabei nicht nur in der Rechtsform (AG, SE, VVaG), sondern vor allem in der Unternehmensgröße. Die Spanne reicht von globalen Konzernen wie Allianz, AXA, Generali & Co. bis hin zu kleinsten Brandgilden im Norden Deutschlands, die wenige hundert Verträge verwalten. Jedwede Änderungen der Rahmenbedingungen für das Versicherungsgeschäft hat daher höchst unterschiedlichen Auswirkungen auf die verschiedenen Versicherer. Sprich: Was ein internationaler Versicherungskonzern ggf. noch verkraften könnte, führt bei einem kleinen VVaG vielleicht zur Aufgabe des Geschäftes.
2. **Versicherer sind (aufsichts-)rechtlich verpflichtet, in längeren Zeithorizonten zu denken**. Ein Haftpflichtversicherer steht gemäß BGB im Zweifel 30 Jahre in der Pflicht, auch wenn der Vertrag längst gekündigt worden ist. Ein Sachversicherer, der Naturgefahren in Deckung nimmt, muss nachvollziehbar modellieren, wie sich die Schäden in 10, 20 oder 30 Jahren infolge des Klimawandels entwickeln. Dies fordert auch die Versicherungsaufsicht, um nachhaltige Finanzmarktstabilität zu gewährleisten¹.
D.h. jeder deutsche Versicherer – ob klein oder groß – muss sich bei der Indeckungnahme eines Naturgefahrenrisikos zwei Fragen stellen: Kann ich das Risiko unter den heutigen regulatorischen, aufsichtsrechtlichen und klimatischen Rahmenbedingungen tragen? Und: Kann ich das Risiko in 10, 20 oder 30 Jahren (noch) tragen, wenn sich die Rahmenbedingungen verändert haben?
Das ist gerade bei der privaten Wohngebäudeversicherung wichtig, die den Elementarschutz enthält. Diese Verträge werden nicht – wie etwa in der Kfz-Versicherung – in kurzen Zeiträumen von 2 bis 3 Jahren gewechselt. Vielmehr verbleiben private Wohngebäudeversicherungen nach ihrem Abschluss oft für Jahrzehnte bei einem Versicherer. Jeder deutsche Versicherer, der die private Wohngebäudeversicherung mit Elementarschutz anbietet, muss sich also bei Abschluss eines Vertrages die Frage stellen, ob der sein Versicherungsversprechen in den 2030er oder 2040er Jahren noch halten kann. Oder ob er gezwungen ist, die Verträge aufgrund untragbarer Randbedingungen – vor allem einem ungebremsten Klimawandel – zu kündigen.
3. **Die entscheidende aufsichtsrechtliche Randbedingung für alle deutschen Versicherer – ab klein oder groß – ist die europäische Richtlinie Solvency II²**. Sie ist in Deutschland über das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) umgesetzt worden. Dabei gilt: Die Versicherer haben gemäß § 89 VAG stets über anrechnungsfähige Eigenmittel mindestens in Höhe der Solvabilitätskapitalanforderung zu verfügen. Die Ermittlung der Solvabilitätskapitalanforderung wird in § 96 ff VAG geregelt. Diese entspricht nach § 97 VAG dem **Value-at-Risk** der Basiseigenmittel zu einem Konfidenzniveau von 99,5 % über einen Zeitraum von einem Jahr. Dies bedeutet, dass ein Versicherer, der über anrechnungsfähige Eigenmittel in Höhe der Solvabilitätskapitalanforderung verfügt, mit einer Wahrscheinlichkeit von wenigstens 99,5 % in der Lage ist, innerhalb des nächsten Jahres eintretende unerwartete Verluste auszugleichen.
D.h. jeder deutsche Versicherer muss **mindestens (!)** hinreichend Eigenmittel (Eigenkapital, Rückversicherungsschutz) vorhalten, um einen Schaden ausgleichen zu können, der **nur alle**

¹ EIOPA - Klimawandel im Own Risk and Solvency Assessment: https://www.eiopa.europa.eu/publications/application-guidance-climate-change-materiality-assessments-and-climate-change-scenarios-orsa_en

² Startseite der BaFin hierzu: https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/VersichererPensionsfonds/Allgemeines/SolvencyII/solvency_II_node.html

200 Jahre (!) eintritt (0,5 % unerwartete Verluste pro Jahr = 100 % in 200 Jahren). Hierzu ist er in seinen aktuariell-kalkulatorischen Ansätzen auch nicht frei, sondern muss sich entweder einem vorab geprüften Algorithmus („Standardformel“) oder einem internen Modell bedienen. Die Einhaltung der Berechnungsmethoden und Eigenmittelanforderungen werden von der Aufsicht (BaFin) streng geprüft, damit Kunden sich stets darauf verlassen können, dass ein Versicherer über einen sehr langen Zeitraum hinweg die Leistungen erbringen kann, die sie mit ihm vereinbart haben. Die BaFin greift bei einer Nichtbedeckung der Solvabilitätskapitalanforderung hart gemäß §134 VAG in die Unternehmensführung ein.

4. **Die Solvenzkapitalanforderungen können durch Eigenkapital und / oder Rückversicherungsschutz erfüllt werden.** Die deutschen Erstversicherer müssen also ferner prüfen, ob sie auch in 10, 20 oder 30 Jahren für die übernommenen Naturgefahren-Risiken („Elementar“) noch genügend Eigenkapital aufbringen bzw. Rückversicherungskapazitäten vom Rückversicherungsmarkt einkaufen können. Selbst wenn diese Kapazitäten bei einem weiter ungebremst fortschreitenden Klimawandel weiter erhältlich sein sollten, dürfte sich deren Preis erhöhen. Vor allem, wenn es zu größeren und häufigeren Schadenereignissen kommt. So mussten die deutschen Erstversicherer nach dem Ereignis „Bernd“ im Jahr 2021 spürbar gestiegene Rückversicherungskosten verkraften, gepaart mit einer Erhöhung des Eigenbehaltes³. Erstversicherer, die Versicherungsschutz für Naturgefahren anbieten, müssen sich also fragen, ob sie in 10, 20 oder 30 Jahren noch hinreichend Rückversicherungsschutz einkaufen können und ob die hierfür notwendigen Kosten noch eine Endkundenprodukt („Wohngebäudeversicherung“) ermöglichen, dass sich die Kunden finanziell noch leisten können. Sollte einer der beiden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sein, kann Naturgefahrenversicherungsschutz nicht mehr sinnvoll angeboten werden.
5. Größere und heftigere Schadenereignisse im Bereich der Naturgefahren sind auf den Klimawandel zurückzuführen. Er schreitet ungehindert voran. Wir befinden uns gemäß Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) auf einem +2,7 °C-Pfad⁴ und damit weit jenseits der Klimaziele von Paris. **Das Größtschadenrisiko nimmt durch den Klimawandel immer weiter zu. Sogenannte „Jahrhundertereignisse“ treten in immer kürzeren Abständen auf.** Die Wissenschaft warnt immer eindringlicher vor Kipppunkten, die drastische Veränderungen des Klimas (in Europa) nach sich ziehen könnten⁵. Seit den 1980er-Jahren erwärmt sich Europa doppelt so schnell wie der globale Durchschnitt und ist damit der sich am schnellsten erwärmende Kontinent der Erde⁶. D.h. das Naturgefahrenrisiko kann für die Versicherer durch den ungebremst fortschreitenden Klimawandel technisch-aktuariell unkalkulierbar werden. Stichwort: Eine +4°C-Welt ist nicht mehr versicherbar⁷. Wenn jedoch ein Risiko technisch-aktuariell nicht mehr sich kalkuliert werden kann, können Erstversicherer nicht mehr als Risikoträger aufzutreten.
6. **Größere und heftigere Schadenereignisse fließen in die Zeitreihen und Algorithmen ein, mit denen die o.g. Solvenzkapitalanforderungen berechnet werden. D.h. der Schaden, der nur alle 200-Jahre eintritt und für den immer genügend Eigenmittel beim Erstversicherer**

³ Siehe unter anderem <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/rueckversicherer-praemien-steigen-100.html>, <https://www.handelszeitung.ch/insurance/rueckversicherer-erhoehen-wegen-hoherer-schaden-die-preise-636280>, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/versicherer/rueckversicherung-treffen-in-monte-carlo-hannover-rueck-erwartet-weiter-steigende-preise/29373014.html>

⁴ <https://www.greenpeace.de/klimaschutz/klimakrise/ipcc-sachstandsbericht-6>

⁵ Zuletzt: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abn7950>

⁶ https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/custom-uploads/ESOTC%202023/ESOTC_2023_summary_final_word-layout.pdf

⁷ Unter anderem CEO AXA: https://www.lemonde.fr/en/environnement/article/2023/07/10/how-climate-change-could-make-france-uninsurable_6048090_114.html

vorhanden sein müssen, ist keine statische Größe. Große Ereignisse, die früher als “Jahrhundertereignisse” eingestuft wurden, treten im Abstand von wenigen Jahren auf (z.B. Elbefluten 2002 und 2013, Ahrtal 2021). Dabei nehmen die Schäden immer größere Ausmaße an⁸. Sprich: Mit dem Fortschreiten des Klimawandels wächst der 200-Jahres-Schaden für die Solvenzkapitalanforderungen immer weiter an. Der Erstversicherer benötigt immer mehr Rückversicherungskapazitäten, um die Solvenzkapitalanforderungen zu erfüllen. Hierfür wird er in Zukunft höhere Preise zahlen, die er an den Endkunden weitergeben muss.

7. **Erstversicherer müssen also mit immer höheren 200-Jahres-Größtschadenszenarien zur Einhaltung der Solvenzkapitalanforderungen kalkulieren.** Wie für jeden Produzenten eines Produktes stellt sich damit früher oder später die Frage, ob das Rohmaterial (Rückversicherungsschutz) in Zukunft noch verfügbar ist, welchen Preis er hierfür zahlen muss, wie hierdurch der Preis des Endproduktes (Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz) beeinflusst wird und ob die Kunden das Produkt zu diesem Preis noch kaufen wollen oder sozioökonomisch können. Schreitet der Klimawandel weiter ungebremst voran und werden Prävention und Klimafolgenanpassung weiter vernachlässigt (so das derzeitige Lagebild), dann werden sich Versicherer zunehmend die Frage, stellen, ob das Produkt „Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz“ überhaupt noch betriebswirtschaftlich sinnvoll „hergestellt“ werden kann.

Wenn dies nicht mehr der Fall ist und das Versicherungsunternehmen mit anderen Produkten betriebswirtschaftlich sinnvoller arbeiten kann, wird es das Produkt „Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz“ nicht mehr anbieten, auslaufen lassen und die Restbestände kündigen. Denn ebenso wie die Versicherungsnehmer kann auch der Versicherer gemäß § 11 Versicherungsvertragsgesetz jeden Vertrag mit einer Frist von drei Monaten zum Ablauf kündigen, ohne dass er dafür eine Begründung liefern müsste.

All dies wird vor allem kleinere Versicherer eher früher als später dazu bewegen, aus dem Markt für Wohngebäudedeckungen auszusteigen, da sie das für die Deckung des Risikos benötigte Eigenkapital betriebswirtschaftlich nicht mehr sinnvoll darstellen können. Die Verträge müssen dann zu den verbliebenen Versicherern „umziehen“ und belasten dort die Solvenzkapitalsituation zusätzlich. Dann können auch diese Versicherer das Produkt „Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz“ nicht mehr betriebswirtschaftlich sinnvoll darstellen und beenden ihr Engagement ebenfalls. D.h. es entsteht ein Dominoeffekt, an dessen Ende sich die Versicherungswirtschaft zu weiten Teilen oder gar in Gänze aus der Wohngebäudedeckung verabschiedet haben wird.

Dies ist ein realistisches Szenario, das bereits in anderen Staaten Alltag ist. Beispielsweise ist in Kalifornien praktisch kein Versicherer mehr übrig, der die Feuerversicherung betriebswirtschaftlich sinnvoll anbieten kann. Das Neugeschäft wurde eingestellt, Verträge wurden nicht verlängert respektive gekündigt⁹.

Ein solches Ausstiegsszenario ist weder im Interesse der Versicherungswirtschaft noch im Interesse von Bund, Ländern und Gemeinden. Daher war und ist unser Gesamtkonzept für ein Naturgefahrenabsicherungssystem aus dem Jahr 2021 (Anlage) von Beginn an darauf ausgelegt, diesem Szenario entgegenzuwirken, **indem auch bei einem weiter fortschreitenden Klimawandel ein kalkulierbarer Korridor für die privatwirtschaftliche Absicherung festgelegt wird.**

⁸ U.a. <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/hochwasser-koennten-noch-groessere-schaeden-verursachen-als-gedacht>, <https://www.zeit.de/news/2024-01/04/hochwasser-wird-mit-dem-klimawandel-immer-haeufiger>

⁹ Siehe hierzu u.a. <https://www.newsweek.com/california-insurance-crisis-spiraling-out-control-1875018>

Hintergrund: Notwendigkeit einer „Stop-Loss“-Regelung für Größtschäden

Heute muss die deutsche Versicherungswirtschaft bereits Summen jenseits der 30 Milliarden Euro permanent an Solvenzkapital vorhalten, um das Geschäft mit der privaten Wohngebäudeversicherung nebst Naturgefahrenschutz („Elementar“) überhaupt betreiben zu dürfen. Diese Milliardensumme ist der Schaden, der nach heutiger Sicht (Kalkulation 2023) nur alle 200 Jahre eintritt. Morgen können dies – bedingt durch den ungebremst fortschreitenden Klimawandel und das Ausbleiben von konsequenter Prävention und Klimafolgenanpassung – 40 oder noch mehr Milliarden Euro sein. Es muss mehr Rückversicherungsschutz vom globalen Markt gekauft werden, der knapper werden und dessen Preise letztlich steigen dürften. D.h. die Kosten des „Endproduktes“ (Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz) müssen schon allein durch die Zunahme der Schadenfrequenz und der Schadenhöhe und den damit zwingend verbundenen aufsichtsrechtlichen Solvenzkapitalanforderungen immer weiter steigen.

Zugleich ist es politische Prämisse, dass „Versicherungsschutz für die breite der Bevölkerung verfügbar und bezahlbar“ bleiben soll. Dies muss einerseits durch konsequente Naturgefahrenprävention und Klimafolgenanpassung geschehen. Hierfür fehlt es aber am politischen Willen oder an den notwendigen Finanzmitteln – auch wenn jeder in Prävention investierte Euro etwa 6 Euro an volkswirtschaftlichen Schäden verhindert.

Dann bleibt der Politik nur noch die Option, eine Obergrenze (stop-loss) festzulegen, die den Maximalschaden für die Solvenzkapitalanforderungen der Erstversicherer für das Endprodukt (Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz) festlegt.

Dann

- entsteht ein stabiler kalkulierbarer Korridor für die Versicherungswirtschaft, unabhängig von Fortschritt von Prävention, Klimawandel, Klimafolgenanpassung und Marktentwicklung der Rückversicherung;
- werden Versicherer auch auf längere Sicht nicht gezwungen sein, das Endprodukt (Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz) allein wegen der immer weiter steigenden Solvenzkapitalanforderungen und der kalkulatorischen Folgen infrage zu stellen bzw. aus dem Markt für Wohngebäudeversicherungen auszusteigen;
- wird das vielfältige Angebot an privaten Wohngebäudeversicherungsschutz mit vielen regional tätigen Marktteilnehmern in Deutschland erhalten bleiben.

Vor diesem Hintergrund

- existiert in der Schweizer Aufsichtsverordnung eine entsprechende Risikobegrenzung für den Elementarschadenfall (Artikel 176 AVO),
- steht der französische Staat weiter mit preiswertem Rückversicherungsschutz und einer unlimitierten Staatsgarantie hinter dem System CatNat,
- beinhalten alle uns bekannten Positionen der Bundestagsfraktionen zum Thema „Elementar“ das Element der staatlichen Risikobegrenzung.

Am Beispiel der Schweiz, die als Musterbeispiel für günstigen Elementarversicherungsprämien gilt, greift der gesetzliche stop-loss-Mechanismus in der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen¹⁰ (AVO) wie folgt ein:

¹⁰ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/735/de>

Kapitel 6 Elementarschadenversicherung - Artikel 176 AVO „Leistungsbegrenzungen“

II Übersteigen die von allen Versicherungsunternehmen, die eine Versicherungstätigkeit in der Schweiz betreiben dürfen, für ein versichertes Ereignis in der Schweiz ermittelten Entschädigungen 1 Milliarde Franken, so werden die auf die einzelnen Anspruchsberechtigten entfallenden Entschädigungen derart gekürzt, dass sie zusammen nicht mehr als diese Summe betragen.

Das heißt, dass der Schweizer Elementarschadenpool nicht wie die deutschen Versicherer mit einem immer weiter steigenden 200-Jahres-Schaden in signifikanter zweistelliger Milliardenhöhe rechnen muss, sondern seinen Prämienberechnungen einen festgelegten Kalkulationskorridor mit einer Schadenobergrenze von 1 Milliarde Schweizer Franken zugrunde legen kann.

Überträgt man diese 1 Milliarde Schweizer Franken proportional auf die Größe des deutschen Versicherungsmarktes, dann läge diese Grenze in Deutschland etwa bei 10 Milliarden Euro. D.h. die Naturkatastrophe „Bernd“ aus dem Jahr 2021 mit knapp 9 Mrd. Euro versicherter Schäden hätte praktisch die Obergrenze nach „Schweizer Gesetzeslage“ dargestellt. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass der im Gesamtkonzept der deutschen Versicherer angedachte stop-loss mit mehr als 30 Milliarden Euro signifikant darüber liegt.

Die Schweiz hat sich ferner entscheiden, nach dem stop-loss von 1 Milliarde Schweizer Franken keine eigene Haftstrecke (z.B. unlimitierte Staatsgarantie wie in Frankreich) anzubieten. Stattdessen werden die Schadenzahlungen proportional gekürzt. Sprich: Beträgt der Schaden 2 Milliarden Schweizer Franken, hat jeder Geschädigte auch nur einen gesetzlichen Anspruch in Höhe von 50% seines Schadens. Der deutsche Gesetzgeber wäre hier selbstverständlich frei.

Ein Stop-Loss dient also nicht dazu, den Versicherern die Risiken abzunehmen.

Der Stop-Loss zahlt hingegen unmittelbar auf zwei zentrale politische Forderungen ein:

- **Langfristige Stabilität und Bezahlbarkeit der Prämien in der privaten Wohngebäudeversicherung mit Naturgefahrenschutz und**
- **Erhalt eines breitflächigen Angebotes an Versicherungsschutz durch große internationale und kleine regionale Marktteilnehmer.**

D.h. der Staat gewinnt mit einem Stop-Loss, selbst wenn er jenseits der 30 Milliarden Euro irgendwann einmal selbst ins Obligo gehen würde.

Ohne den Stop-Loss läuft er mittel- und langfristig jedoch Gefahr, aufgrund der unabdingbaren gesetzlichen Anforderungen an die Solvenzkapitalanforderungen der Versicherer das Angebot zu verkleinern und die Bezahlbarkeit der Wohngebäudeversicherung für Teile der Bevölkerung signifikant zu erschweren. Vor allem dann, wenn die notwendigen Investitionen in Prävention und Klimafolgenanpassung unterbleiben.