

15. Mai 2023

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹ zum „Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung“

Zusammenfassung

- Die öffentlichen Versicherer teilen die Zielsetzung der Bundesregierung einer deutlichen Steigerung der Versicherungsdichte im Bereich Elementargefahren.
- Die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung lehnen die öffentlichen Versicherer ab. Anders als bei der Kfz-Haftpflichtversicherung geht es nicht um die Vermeidung von Schäden Dritter. Daher könnte eine Pflichtversicherung nur in verfassungsrechtlich sehr engen Grenzen als Basisabsicherung gegen existenzbedrohende Schäden mit entsprechend hohen Selbsthalten eingeführt werden. Diese würde das Samariterdilemma der staatlichen Hilfszahlungen an betroffene Immobilienbesitzer nicht auflösen und somit ihre politische Zielsetzung verfehlen. Zudem kann eine Pflichtversicherung nur dann effektiv sein, wenn auch ihre Einhaltung kontrolliert wird. Angesichts von etwa 19 Millionen Wohnimmobilien in Deutschland würde dies aber zu einer Überforderung der Behörden auf kommunaler Ebene führen.
- Eine Elementarschaden-Pflichtversicherung würde zudem dazu führen, dass der Anreiz zur Schadenprävention auf individueller und kollektiver Ebene deutlich sinken würde. Das wirtschaftliche Risiko würde auf die Versichertengemeinschaft verlagert.

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der neun Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von rund 153 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substantiellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf Grundlage von nahezu 52 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von über 20 Milliarden Euro an Ihre Kunden. Die öffentlichen Versicherer beschäftigen rund 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit 17.500 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, - Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen. Der Verband repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene, mit Sitz in Berlin und Düsseldorf sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel.

- Alternativ hat die Versicherungswirtschaft das Modell einer „Versichererpflicht“ mit „Opt-out“-Möglichkeit für die Versicherungsnehmer entwickelt. Diese ist geeignet, eine schnelle und hohe Steigerung der Versicherungsdichte ohne gravierende Grundrechtseingriffe zu bewirken. Wohngebäudeeigentümern würde im Neugeschäft die Wohngebäudeversicherung nur noch inklusive des Bausteins Elementargefahren angeboten. Dieser kann jedoch durch expliziten Widerspruch („Opt-out“) abgewählt werden. Bei Bestandskunden würde die Versicherung die Wohngebäudeversicherung automatisch um Elementargefahren erweitern, sofern der Kunde nicht explizit dagegen widerspricht (nahezu 100% der Wohngebäude sind gegen Feuer versichert). Geringere Selbstbehalte als bei der Basisabsicherung einer Pflichtversicherung würden zu einem höheren individuellen Abdeckungsgrad der Versicherten führen. Darüber hinaus würde die oben genannte Kontrollproblematik vermieden, da anstelle der ca. 19 Mio. Wohnimmobilien lediglich die Einhaltung der von den Versicherungsunternehmen zu gewährleistenden Angebotspflicht und Bestandsumstellung kontrolliert werden müsste. Hierbei handelt es sich um eine niedrige dreistellige Anzahl an Unternehmen, die bereits einer sehr effektiven Beaufsichtigung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) unterliegen.
- Jedwede signifikante Steigerung der Versicherungsdichte müsste von Schadenpräventionsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen flankiert werden. Schadenvermeidung muss Vorrang haben vor finanzieller Schadenregulierung! Erstens kann Versicherungsschutz nicht vor immateriellen Schäden wie Tod, Verletzungen, Traumatisierungen oder dem Verlust persönlicher Erinnerungsstücke schützen. Zweitens haben Präventionsmaßnahmen einen prämiengrenzenden Effekt und sorgen so dafür, dass Versicherungsschutz erschwinglich bleibt. Drittens sind angesichts des fortschreitenden Klimawandels Präventionsmaßnahmen unabdingbar, um auch zukünftig die Versicherbarkeit von Elementargefahren auf breiter Basis zu gewährleisten. Versicherer sorgen bereits dafür, dass Präventionsmaßnahmen durch Immobilienbesitzer auf individueller Ebene umgesetzt werden. Darüber hinaus sind staatlicherseits kollektive Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen notwendig. Auf Bundesebene umfassen diese etwa einheitliche Regelungen für das Bauen in exponierten Gebieten oder die Einführung eines Naturgefahrenportals. Auf regionaler und lokaler Ebene sind beispielsweise Flächenentsiegelungen, Rückhaltebecken oder bessere Frühwarnsysteme notwendig.
- Für den Fall eines außergewöhnlichen und noch weit über die Flut im Sommer 2021 hinausgehenden Schadensereignisses müsste der Staat zudem ein Instrument zur Begrenzung des finanziellen Schadens der Versicherungswirtschaft („Stop-loss-Regelung“) einführen. Auch dieses würde zu einer Begrenzung von Prämien führen und dazu beitragen, die zukünftige Versicherbarkeit von Elementargefahren sicherzustellen. Eine staatliche Stop-loss-Haftung würde zudem den Anreiz zur kollektiven Schadenprävention verstärken.

Einleitung

Die öffentlichen Versicherer folgen gerne der Bitte um Stellungnahme zum „[Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden](#)“ vom 6. Dezember 2022 (im Folgenden „Bericht“). Als Marktführer in der privaten Wohngebäudeversicherung mit etwa 30 Prozent Marktanteil ist die Diskussion über die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung für die Gruppe der öffentlichen Versicherer besonders relevant.

Bis vor gut 30 Jahren war privaten Versicherungsunternehmen die Absicherung gegen Elementarrisiken untersagt und wurde erst 1991 bundesweit zugelassen. Seitdem hat die Elementarschadenversicherung eine beachtliche Entwicklung durchlaufen: Allein innerhalb der letzten zwanzig 20 Jahre ist es auf Basis von Aufklärung, Kundenansprache und freiwilligen Abschlüssen gelungen, die Versicherungsdichte im Bereich Elementarschaden von ca. 17 Prozent auf immerhin etwa 52 Prozent zu steigern. Dass umgekehrt jede zweite Immobilie jedoch immer noch nicht gegen Elementarrisiken versichert ist (während nahezu alle Gebäude gegen Feuerschäden bereits versichert sind), wird von weiten Teilen der Politik als nicht befriedigender Zustand bewertet. Auch die öffentlichen Versicherer teilen das Ziel einer weiteren Steigerung der Versicherungsdichte.

Im Zuge der Flutkatastrophe im Juli 2021 wird erneut die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden diskutiert. Die öffentlichen Versicherer sehen eine Pflichtversicherung kritisch, da sie aus verfassungsrechtlichen Gründen in ihrer Wirksamkeit stark begrenzt wäre und zudem praktische Probleme birgt. Mit dem Vorschlag der Einführung einer „Versichererpflicht“ hat die Branche ein Alternativmodell vorgelegt, das die Nachteile einer Pflichtversicherung vermeidet, gleichzeitig aber zu einer deutlichen Steigerung der Versicherungsdichte im Bereich Elementar führen würde.

Die Pflichtversicherung ist nicht der richtige Weg

Ausgangspunkt der Diskussionen um die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung ist das so genannte Samariterdilemma. Wiederholt haben die Bundesländer bekundet, dass keine staatlichen Hilfen mehr an Immobilienbesitzer gewährt würden, die bezahlbaren Versicherungsschutz gegen Elementarschäden hätten erhalten können. Tatsächlich sieht sich die Politik bei großen Katastrophen dann allerdings doch veranlasst, unversicherten Wohngebäudeeigentümern öffentliche ad-hoc-Leistungen zu gewähren; so zuletzt bei der Flutkatastrophe vor knapp zwei Jahren. Mit einer Pflichtversicherung wird das Ziel und die Hoffnung verbunden, dadurch das Samariterdilemma aufzulösen (s. S. 4 des Berichts).

Einer Elementarschadenpflichtversicherung sind verfassungsrechtlich jedoch enge Grenzen gesetzt, denn anders als z. B. bei der Kfz-Haftpflichtversicherung geht es bei

einer Elementarschadenversicherung nicht um den Schutz Dritter, sondern nur um den Schutz des eigenen Vermögens (s. S. 4 f. des Berichts). In diesem Sinne ist eine Elementarschadenversicherung eher vergleichbar mit einer Kfz-Vollkaskoversicherung, die eine rein freiwillige Absicherung darstellt. Weil eine Pflichtversicherung einen Grundrechtseingriff darstellt, bedarf diese einer besonderen Rechtfertigung. Im Falle einer Versicherung, die lediglich der Absicherung des eigenen Vermögens dient, ist die Legitimationshürde besonders hoch. Als mögliche Rechtfertigung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung wird der Schutz vor existenzbedrohenden Schäden angesehen.²

Verfassungsrechtlich möglich wäre – wie der Bericht der Bundesregierung selber einräumt – somit nur eine Basisabsicherung, die sich auf existenzbedrohende Risiken beschränken und somit für die Versicherten mit substantiellen Schaden-Selbstbehalten einhergehen würde. Nach Auffassung der Bundesregierung könnte dieser Selbstbehalt 20% des aktuellen Neubauwertes betragen. In der Praxis könnte dies bei großen oder Totalschäden durchaus auf hohe fünfstelligen bis gar sechststelligen Schadensbeträge hinauslaufen, die ein Pflichtversicherter selber tragen muss. Die Bundesregierung erkennt selber an, dass eine solche Regelung ein hohes Risiko birgt, dass weiterhin staatliche Hilfen gewährt werden (s. S. 8 des Berichts). Auch die Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz (JuMiKo-AG) weist in ihrem Bericht kritisch darauf hin, dass eine Pflichtversicherung bei verfassungskonformer Ausgestaltung das Samariterdilemma wohl nicht auflösen würde.³ Das politische Ziel, den Staat von Hilfszahlungen zu befreien, dürfte somit schon aus verfassungsrechtlichen Gründen verfehlt werden.

Neben den engen verfassungsrechtlichen Grenzen spricht auch noch ein praktischer Grund gegen die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung. Eine Pflichtversicherung kann ihre gewünschte Wirkung nur entfalten, wenn deren Einhaltung auch kontrolliert und bei Nicht-Einhaltung sanktioniert wird (z.B. durch die Grundsteuerstellen der Kommunen oder die Finanzämter). Bei ca. 19 Millionen Wohnimmobilien in Deutschland würde dies jedoch mit einem massiven administrativen Aufwand einhergehen, der kaum ohne weiteres zu leisten sein und auf starke Vorbehalte auf Ebene der Kommunen bzw. Länder stoßen dürfte. Hierzu müsste zunächst ein umfangreiches System der Objekterfassung etabliert werden (welche Gebäude, welche Nutzung, An-/Abmeldungen, private oder gewerbliche Eigentümer, etc.). Sodann wäre auch ein Sanktionsregime einzuführen und durchzusetzen. Beides wäre mit hohen administrativen Aufwänden und entsprechenden Kosten verbunden.

Ohne Kontrolle der Pflichteinhaltung ist hingegen nicht damit zu rechnen, dass diese auch flächendeckend eingehalten würde. Das heißt, es würde weiterhin eine nennenswerte Zahl von Immobilienbesitzer ohne Versicherungsschutz geben. Im Falle einer größeren Naturkatastrophe könnte dies dazu führen, dass sich der Staat – wie

² Vgl. S. 76 ff. des Berichts der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der Justizministerkonferenz vom Mai 2022; vgl. S. 8 des Berichts der Bundesregierung zur Elementarschadenpflichtversicherung.

³ Siehe S. 84 des Berichts der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“.

schon in der Vergangenheit – aus politischem Druck und entgegen seiner ursprünglichen Ankündigung erneut zu Hilfszahlungen für Nicht-Versicherte gezwungen sieht. Dies dürfte wiederum zu Unmut bei jenen Bürgern führen, die der Pflicht nachgekommen sind.

Die Einschätzung der Bundesregierung, dass auf staatliche Kontrollen und Sanktionen bei der Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung verzichtet werden könnte, ist insofern nicht nachvollziehbar. Zwar ist der Hinweis, dass der Versicherungsnehmer bei einer Verletzung der Pflicht lediglich sich schaden würde, prinzipiell richtig. Dies gilt allerdings nur unter der Annahme, dass das Samariterdilemma durch eine Pflichtversicherung tatsächlich aufgelöst wird. Andernfalls würde eine Pflichtverletzung wiederum über den Weg staatlicher Hilfszahlungen zu einer Belastung anderer Bürger führen.

Versichererpflicht statt Pflichtversicherung

Die Versicherungsbranche hat ein Alternativmodell zur Pflichtversicherung entwickelt, welches nennenswerte rechtliche und praktische Vorteile hätte und zeitnah zu einer erheblichen Steigerung der Versicherungsdichte führen könnte: Die Elementarschaden-Versichererpflicht.

In diesem Modell würden nicht die Versicherungsnehmer verpflichtet, eine Elementarschadenversicherung abzuschließen, sondern die Versicherungsunternehmen würden verpflichtet, allen Versicherungsnehmern eine Elementarschadenversicherung anzubieten. Die Unternehmen dürften im Neugeschäft die Wohngebäudeversicherung grundsätzlich nur noch mit integriertem Elementarschutz anbieten. Kunden, die auf diese Absicherung bewusst verzichten möchten, müssten den Elementarschutz aktiv abwählen ("Opt-out").

Angesichts der Tatsache, dass nur etwa 2-3 Prozent der Wohnimmobilien jährlich ihre Besitzer wechseln, wäre außerdem eine Regelung für die Bestandskunden notwendig, um die Versicherungsdichte innerhalb von absehbarer Zeit deutlich zu steigern. Zu diesem Zweck würden die Versicherer verpflichtet, ihren Bestandskunden – nahezu 100% der Wohnimmobilien sind ja bereits gegen Feuer versichert – bis zu einem definierten Stichtag ein einmaliges Angebot zur Erweiterung ihrer Wohngebäudeversicherung um Elementarrisiken zu machen. Diese umfassen Überschwemmung, Rückstau, Starkregen, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch. Wenn gegen den Einschluss von Elementargefahren nicht aktiv widersprochen wird („Opt-out“), werden diese Risiken mittels einer rechtlichen Zustimmungsfiktion, die durch ein Überleitungsgesetz zu schaffen wäre, automatisch zu risikogerechten Prämien in den Versicherungsvertrag einbezogen.

Gegenüber der Pflichtversicherung weist diese Versichererpflicht zwei wichtige Vorteile auf. Erstens ist mit der Möglichkeit des „Opt-out“ ein geringerer Grundrechtseingriff verbunden, da kein harter Zwang entsteht. Dies würde aller Voraussicht nach

trotzdem zu einer signifikanten Steigerung der Versicherungsdichte in Richtung 100 % führen. Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomik unterstreichen die große Wirksamkeit solcher „Nudging“ Ansätze wie sie aktuell auch im Kontext der elektronischen Patientenakte diskutiert werden. Deutlich niedrigere Selbstbehalte würden zudem zu einem höheren individuellen Abdeckungsgrad als bei einer Pflichtversicherung führen. Im Vergleich zu einer Pflichtversicherung ohne Kontrolle könnte ein solches Modell im Ergebnis sogar zu einer schnelleren und stärkeren Steigerung der Versicherungsdichte führen. Die Initiative läge hier zudem bei den Versicherungsunternehmen und nicht bei den Wohngebäudeeigentümern. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass die mangelnde Nachfrage der Bürger bis dato der entscheidende Grund für die noch unbefriedigende Durchdringung mit Versicherungsschutz war.

Zweitens wäre auch die Kontrollproblematik wirksam und effizient gelöst. Anstelle der Kontrolle der ca. 19 Millionen Wohnimmobilien müsste lediglich bei den Versicherungsunternehmen kontrolliert werden, ob sie ihrer Angebotspflicht nachkommen. Hierbei handelt es sich um eine niedrige dreistellige Anzahl an Unternehmen, die bereits einer sehr effektiven Beaufsichtigung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) unterliegen.

Flankierende staatliche Maßnahmen sind unabdingbar

Jedwede gesetzliche Regelung – d.h. sowohl eine Pflichtversicherung als auch das von der Versicherungsbranche vorgeschlagene Opt-out-Modell – wird per se zu einem sprunghaften Anstieg der Risikoposition der Versicherungen führen. Dieser Anstieg kann ggf. den Gesamtmarkt an die Grenze seiner Risikotragfähigkeit führen, wird aber in jedem Fall insbesondere die in diesem Segment besonders engagierten und damit an der Problemlösung besonders aktiv beteiligten Versicherer in eine kritische Erhöhung ihres Risikos bringen. Daher ist es unerlässlich, dass Modelle zur signifikanten Steigerung der Versicherungsdichte von weiteren staatlichen Maßnahmen flankiert werden.

Individuelle und kollektive Schadenprävention

Versicherungsschutz hilft bei der Abmilderung der finanziellen Folgen von Schadensereignissen. Neben materiellen Schäden erleiden die Betroffenen allerdings auch immaterielle Schäden wie Tod, Verletzungen, Traumatisierungen oder der Verlust persönlicher Erinnerungsstücke. Vor diesen schützt keine Versicherung, sondern nur effektive Schadenprävention, die auf verschiedenen Ebenen erfolgen muss. Auf individueller Ebene ergreifen Wohngebäudebesitzer bereits diverse Präventionsmaßnahmen. Dazu zählen etwa der Einbau von Rückstauklappen, Schutzmauern vor Kellerfenstern, drucksichere Fenster etc. Versicherungsunternehmen sorgen durch ihre

Vertragsbedingungen dafür, dass diese auch von den Versicherungsnehmern umgesetzt werden.

Um insbesondere auch den zukünftigen Herausforderungen des fortschreitenden Klimawandels gerecht zu werden, reichen individuelle Präventionsmaßnahmen aber nicht aus. Auch eine Intensivierung der kollektiven Schadenprävention ist notwendig, was der Bericht der Bundesregierung positiverweise deutlich betont (s. S. 13). Diese gewinnt durch den absehbaren Klimawandel immer mehr an Bedeutung und muss auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Auf Bundesebene sollte etwa eine bundeseinheitliche Regelung des Bauens in Gefahrengebieten erfolgen. Darüber hinaus sollte die Klimafolgenanpassung im Bauordnungsrecht als eine allgemeine Anforderung und somit als Schutzziel verankert werden, sowie klare Bauverbote in exponierten Gebieten erlassen werden. Im Falle einer Pflichtversicherung besteht jedoch die Gefahr, dass die Präventionsanstrengungen nachlassen, sei es weil die Versicherten sich zu sehr auf die Versicherung verlassen, sei es weil staatlicherseits der Präventionsbedarf nicht mehr als so dringlich bewertet wird.

Wichtig wäre ferner die Einführung eines bundesweiten Naturgefahrenportals und ein Naturgefahrenausweis für jedes Gebäude in Deutschland. Effektive Schadenprävention macht aber auch Handeln auf lokaler Ebene notwendig. Wichtige Maßnahmen umfassen hier etwa die Flächenentsiegelung, das Schaffen von Wasserrückhalteflächen sowie effektive Frühwarnsysteme.

Vorsorge für den katastrophalen Kumulschadenfall

Für den Fall eines außergewöhnlichen und noch weit über die Flut im Ahrtal hinausgehenden Schaden sollte der Staat daher ein Instrument einrichten, welches unterstützend wirkt („Stop-loss-Regelung“) und die finanziellen Auswirkungen auf die Versicherungswirtschaft begrenzt. Vorbilder für haftungsbegrenzende Regelungen existieren bereits im Ausland. Eine staatliche Stop-loss-Haftung würde zudem den Anreiz zur kollektiven Schadenprävention verstärken.

Sowohl die Schadenprävention als auch eine Stop-loss-Regelung würden dafür sorgen, dass Versicherungsprämien preislich im Rahmen bleiben. Darüber hinaus nehmen in Folge des Klimawandels Extremwetterereignisse in Häufigkeit und Intensität zu. Um Versicherbarkeit dauerhaft zu gewährleisten sind die dargelegten flankierenden Maßnahmen unabdingbar.

Der VöV freut sich auf den Austausch zum Thema Elementarschadenversicherung und steht bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Ihre Ansprechpartner im Verband öffentlicher Versicherer:

Dr. Christian Schwirten
Leiter der Abteilung
Politische Interessenvertretung
E-Mail: christian.schwirten@voevers.de
Telefon: +49 30 22 605 49-15

Büro Berlin:
Friedrichstraße 55
10117 Berlin

Stefan Opalka
Leiter der Abteilung Markt- und Produktma-
nagement HUS
E-Mail: stefan.opalka@voevers.de
Tel.: 0211 / 4554 - 477

Büro Düsseldorf:
Hansaallee 179
40549 Düsseldorf