

Verpflichtende Elementarschadenversicherung als Element der Vorsorge gegen Klimarisiken

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

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

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

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

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

Ich nehme dazu wie folgt Stellung:

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

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

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

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

Prof. Dr. Reimund Schwarze

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

und Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge - DKKV

Leipzig, den 5.3.2024