



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

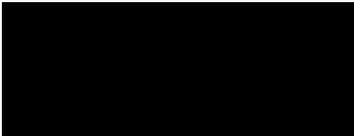
nachweisen können. In dieser MRH ist die Elementarschadenversicherung immer enthalten. Auch hier zeigt sich wieder der Grundsatz der Solidarität in Frankreich. Neben den Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern zahlen **auch die Mieterinnen und Mieter**, wenn auch in geringerem Maße, für den Elementarschadenschutz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

Fazit:

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

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

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



Jakob Thevis

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