

VERBRAUCHER:INNEN EFFEKTIV VOR NATURGEFAHREN SCHÜTZEN

Positionspapier der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e. V. zur
Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden

4. Juni 2024

Impressum

Verbraucherzentrale

Rheinland-Pfalz e.V.

Team

Finanzen und Versicherungen

Seppel-Glückert-Passage 10

55116 Mainz

versicherung@vz-rlp.de

INHALT

I. AUSGANGSLAGE	3
1. Hintergrund	3
2. Aktuelle Situation	3
3. Schlussfolgerung.....	5
II. AUSGESTALTUNG DER PFLICHTVERSICHERUNG	6
1. Umfassende verpflichtende Versicherung gegen Naturgefahren	6
2. Bezahlbare Prämien wegen Solidaritätsmodell.....	6
3. Schnelle und Effiziente Schadenregulierung	7
III. UNSERE FORDERUNGEN IN KÜRZE	8

I. AUSGANGSLAGE

1. HINTERGRUND

In den letzten Jahren haben die Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen wie Stark- und Dauerregen, Hochwasser und Stürme deutlich zugenommen. Klimaforscher warnen, dass durch die Folgen des Klimawandels solche Extremwetterereignisse noch zunehmen werden und auch grundsätzlich einen jeden treffen können.

In der Regel sind Schäden aus Sturm und Hagel durch die Wohngebäudeversicherung abgedeckt. Gegen diese Schäden sind bundesweit mit 95 Prozent fast alle Wohngebäude abgesichert. Elementarschäden – etwa durch Stark- oder Dauerregen, Hochwasser oder auch Erdbeben und Schneedruck – müssen dagegen separat versichert werden. Bundesweit liegt die Versicherungsdichte für Elementarschäden allerdings nur bei 52 Prozent.¹

Die Jahrhundertflut an der Ahr im Juli 2021, durch die die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen extrem betroffen waren, hat gezeigt, welche immensen, oftmals auch existenzbedrohenden Schäden durch Extremwetterereignisse verursacht werden können. Ohne eine Elementarschadenversicherung stehen viele Hausbesitzer:innen in diesen Fällen vor dem finanziellen Ruin und sind auf staatliche Hilfen angewiesen. Bei der Ahrflut haben Bund und Länder damals 30 Milliarden Euro Fluthilfe bereitgestellt. Doch bis Ende 2023 sind davon erst 3,3 Milliarden Euro ausgezahlt worden, unter anderem auch aufgrund komplizierter Antragsverfahren.² Nach den Erfahrungen der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz sind auch längst immer noch nicht alle anerkannten Versicherungsfälle vollständig abgewickelt, was für die Betroffenen eine zusätzliche Belastung darstellt.³

Doch trotz dieser Katastrophe ist die Versicherungsquote in Rheinland-Pfalz seitdem nur leicht angestiegen und immer noch fast jedes zweite Haus nicht gegen Elementarschäden versichert. Ohne eine solche private Absicherung muss der Staat bei der nächsten Katastrophe erneut einspringen, so geschehen zuletzt erst im Mai 2024 anlässlich des Unwetters im Saarland.⁴

2. AKTUELLE SITUATION

Aus Sicht der Verbraucherzentrale ist eine signifikante Erhöhung der Versicherungsdichte auf freiwilliger Basis offensichtlich nicht zu erreichen.

¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260283/umfrage/abgeschlossene-elementarschadenversicherungen-nach-bundeslaendern/>

² <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/ahrtal--fluthilfen-fuer-den-wiederaufbau-fliessen-kaum-ab-34373188.html>

³ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/versicherungen-ahrtal-100.html>

⁴ <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-05/hochwasser-saarland-olaf-scholz-ueberschwemmung-starkregen>
und <https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/wasser/hochwasserhilfe>

Viele Menschen sind beispielsweise immer noch der Auffassung, dass sie nicht von solchen Ereignissen betroffen werden können, da sie nicht an einem Fluss wohnen. Doch die letzten Monate zeigen, dass auch durch Stark- und Dauerregen, der überall auftreten kann, große Schäden verursacht werden können.

Insbesondere in risikoreicheren Gebieten, geben Hauseigentümer:innen als Grund für das Nichtvorhandensein einer Elementarschadenversicherung auch immer öfter an, dass die Versicherungsprämien unbezahlbar seien und ein **Neuabschluss** daran scheitere.

In den vergangenen Wochen sind der Verbraucherzentrale in ihrer Beratungsarbeit zudem Fälle bekannt geworden, in denen Versicherungsgesellschaften die Versicherungsbeiträge auch **in laufenden Verträgen** um ein Vielfaches erhöht haben. Betroffen davon sind Hausbesitzer:innen im damaligen Katastrophengebiet an der Ahr, aber auch Hausbesitzer:innen an bisher als ungefährdet eingestuften Orten in Rheinland-Pfalz.

Ein Grund für die Vervielfachung der Versicherungsprämien in den uns bekannten Fällen ist offenbar die Neufestsetzung der Risikogebiete für Überschwemmungen und Extremwetterereignisse.⁵ Bereits im Sommer 2023 äußerte sich der Gesamtverband der Versicherer (GDV) dahingehend, dass es in Deutschland infolge der Klimaschäden in den nächsten zehn Jahre zu einer Verdopplung der Prämien kommen kann.⁶

Es ist daher zu befürchten, dass in absehbarer Zeit alle Hauseigentümer:innen von einschneidenden Preissteigerungen betroffen sein werden und die dringend empfohlene Elementarversicherung bei vielen Verbraucher:innen dadurch zu einer starken finanziellen Belastung führt oder auch schlichtweg unbezahlbar wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass nicht nur weniger Neuabschlüsse getätigt werden, sondern auch laufende Verträge aufgrund der gestiegenen Beiträge aufgekündigt werden und die Versicherungsquote dadurch eher sinkt als steigt.

In dem Zusammenhang hat die Verbraucherzentrale auch die Erfahrungen machen müssen, dass die massiven Preiserhöhungen der Versicherungsbeiträge nicht nur zu einer Verärgerung der betroffenen Menschen führen. Vermehrt kommt es zu einem Vertrauensverlust in die Politik bis hin zu einer Politikverdrossenheit, die die Menschen mit demokratischen Strukturen hadern lässt. Forscher erklären diese Entwicklung u.a. auch damit, dass die Bevölkerung durch die Krisen der letzten Jahre wie die Pandemie, den Krieg und die spürbaren Folgen des Klimawandels „mental erschöpft“ ist und von daher eher anfällig für Parteien sind, die scheinbar einfache Lösungen versprechen.⁷

Mit der bisherigen „Gummistiefelpolitik“ in solchen Situationen, bei der die Hilfe von der aktuellen, öffentlichen Haushaltslage abhängt und von der Frage, ob auf die Schnelle ausreichende Hilfsmittel von Bund und Länder bereitgestellt werden können, die letztlich alle Steuerzahler:innen belasten, wird man hier allerdings nach unserer Auffassung nicht gegensteuern können. Vielmehr bedarf es klarer, verlässlicher Strukturen für den

⁵ <https://www.gdv.de/gdv/statistik/datenservice-zum-naturgefahrenreport/sachversicherung-elementar/weitere-naturgefahren-elementargefahren-gefaehrdung-durch-hochwasser-147672>

⁶ <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/klimaschaeden-koennten-zu-verdoppelung-der-praemien-in-der-wohngesamversicherungs-fuehren--136474>

⁷ <https://www.zeit.de/news/2023-07/31/krisen-und-kein-ende-die-erschoeefte-republik>

Katastrophenfall, um hier Planungssicherheit für die Menschen zu schaffen und das Vertrauen in die Politik zu stärken.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Angesichts der zunehmenden Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen fordert die Verbraucherzentrale daher bereits seit vielen Jahren die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, um den Schutz aller Verbraucher:innen vor den finanziellen Folgen von Naturgefahren sicherzustellen und die Belastung des Staates zu reduzieren.

Auch der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV), der das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) in Fragen der Verbraucherpolitik berät, hat sich seit 2019 schon mehrfach für eine Elementarschadenpflichtversicherung ausgesprochen, zuletzt am 22.05.2024.⁸ Unter anderem hat der SVRV im Februar 2022 auch ein von ihm in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Prof. Thorsten Kingreen veröffentlicht, dass im Ergebnis zu einer grundsätzlichen Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem und deutschem Verfassungsrecht gekommen ist.⁹

Unüberwindbare rechtliche Hürden stehen einer Einführung daher auch nicht entgegen.

Auf politischer Ebene plädieren auch die Bundesländer mittlerweile für diese Versicherung. Im März 2023 hat sich der Bundesrat einstimmig für eine bundeseinheitliche Pflichtversicherung gegen Elementarschäden ausgesprochen. Da auf Bundesebene jedoch insbesondere seitens des Bundesjustizministeriums Bedenken dagegen bestehen, hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (AG) „Elementarrisiken“ die Aufgabe erhalten, alle Optionen zu prüfen, wie die Verbreitung der Elementarschadenversicherung erhöht werden kann, einschließlich der Einführung einer Pflichtversicherung. Am 20. Juni 2024 sollen die Arbeitsergebnisse dieser AG vorgestellt und mit dem Bundeskanzler diskutiert werden.

Nach Auffassung der Verbraucherzentrale würden durch die Einführung einer solchen Pflichtversicherung jedoch nicht nur die individuelle Risiken gemindert, sondern auch ein wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Solidarität und Prävention geleistet, da alle Versicherungsnehmer:innen gemeinsam zur Deckung der Schäden beitragen würden.

Dieser Gedanke der Solidarität wird durch eine Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus Juni 2022 unterstützt. In einer repräsentativen Befragung zum KfW-Energiewendebarmeter befürworteten 63 % der Haushalte, d.h. eine deutliche Mehrheit, eine Pflichtversicherung für Hauseigentümer:innen.¹⁰ Daher erscheint auch unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz in der Bevölkerung eine Pflichtversicherung umsetzbar.

⁸ https://www.svr-verbraucherfragen.de/publication/20240522_SVRV-Pressmitteilung-Elementarschaden-Pflichtversicherung.pdf

⁹ https://www.svr-verbraucherfragen.de/publication/Studie_Vereinbarkeit_Versicherungspflicht_Verfassungsrecht.pdf

¹⁰ https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_717824.html und <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2022/Fokus-Nr.-390-Juli-2022-Elementarschaeden.pdf>

II. AUSGESTALTUNG DER PFLICHTVERSICHERUNG

1. UMFASSENDE VERPFLICHTENDE VERSICHERUNG GEGEN NATURGEFAHREN

In Zeiten zunehmender Naturkatastrophen durch den Klimawandel ist eine Pflichtversicherung aus Sicht der Verbraucherzentrale notwendig und sollte durch den Gesetzgeber zügig umgesetzt werden. Dadurch wird den sich ändernden, klimatischen Bedingungen zum Schutz aller Menschen Rechnung getragen.

Derzeit besteht eine Ungleichheit im Versicherungsschutz, da sich nicht alle Immobilieneigentümer:innen eine freiwillige Elementarversicherung leisten können oder wollen. Die massiven Schäden, die durch Extremwetterereignisse verursacht werden können, überfordern die Eigenverantwortung und die Freiwilligkeit des Einzelnen. Viele Menschen sind sich der spezifischen Risiken, denen sie ausgesetzt sind, noch gar nicht bewusst oder unterschätzen diese.¹¹ Andere wiederum haben nicht die finanziellen Mittel, um sich adäquat abzusichern.

Um einen wirklich umfassenden Schutz gegen Naturgefahren zu erreichen, sollte der Risikoschutz bei einer Elementarschadenversicherung neben den bisher benannten Risiken wie Überschwemmung, Erdbeben, Erdsenkung, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch auch auf weitere, bisher ausgeschlossene oder nicht benannte Risiken wie Sturmflut, steigendes Grundwasser sowie Trockenheit und Austrocknung ausgeweitet werden.

Durch eine solche, umfassende Elementarpflichtversicherung würde sichergestellt, dass alle Immobilieneigentümer:innen unabhängig von ihrer individuellen Risikoeinschätzung abgesichert sind, d.h. auch diejenigen, die die Risiken nicht richtig einschätzen können oder sich die Versicherung nicht leisten können. Das führt zu einem umfassendem Schutz und gesellschaftlicher Solidarität sowie Entlastung des Staates und der Steuerzahler:innen vor immer wiederkehrenden, hohen Notfallausgaben.

2. BEZAHLBARE PRÄMIEN WEGEN SOLIDARITÄTSMODELL

Eine flächendeckende Pflichtversicherung gegen Elementarschäden würde nach Auffassung der Verbraucherzentrale auch dazu führen, dass die Beiträge für den Einzelnen bezahlbarer werden, denn die Risiken wären solidarisch auf die Gemeinschaft verteilt.

Das ein solches Modell gut funktionieren kann, zeigt beispielsweise ein Blick ins Nachbarland Frankreich. Im Gegensatz zum derzeitigen deutschen Zonierungssystem, bei dem die Adresse entscheidend für die Risikobewertung und der damit verbundenen Prämienfestsetzung ist, setzt das französische Modell auf Solidarität, um Risiken auf viele Schultern zu verteilen. Durch eine Kombination aus obligatorischer privater Sach-

¹¹ Groß, C., Schwarze, R. & Wagner, G. (2019). Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung: https://pure.mpg.de/rest/items/item_3182981/component/file_3182982/content

versicherung (Versicherungspflicht) und staatlicher Rückversicherung (Katastrophenschutz) sind 98 Prozent aller französischen Haushalte für durchschnittlich 26 Euro Versicherungsprämie pro Jahr versichert.¹²

Das bestehende Zonierungssystem in Deutschland stößt dagegen angesichts der Unvorhersehbarkeit von Unwetterereignissen an seine Grenzen. Denn wie man auch gerade in der letzten Zeit feststellen musste, können beispielsweise Stark- oder Dauerregen grundsätzlich überall auftreten und sind nicht auf die bisherigen Risikozonen begrenzt.

Die Pflicht der Immobilienbesitzer:innen zum Abschluss der Elementarschadenversicherung bedingt auf der anderen Seite dann die Annahmepflicht durch die Versicherungen. Mit einer breiten Versicherungsbasis wird eine solide Grundlage zur Rücklagenbildung geschaffen.

In definierten Ausnahmefällen, in denen ein Bestandsgebäude in hohem Maße (z.B. in den Überschwemmungsgebieten nach Landeswassergesetz) gefährdet ist, sollte den Versicherern die Möglichkeit zu besonderen Vereinbarungen (z.B. Vereinbarung höherer Selbstbehalte) eröffnet werden.

Eine verpflichtende Elementarversicherung sollte zudem Anreize setzen, dass Immobilienbesitzer:innen auch selbst präventive Maßnahmen zum Schutz ihres Eigentums ergreifen, wie etwa in bauliche Schutzmaßnahmen durch den Einbau wasserdichter Kellerfenster zu investieren. Solche Maßnahmen würden nicht nur die individuellen Risiken verringern, sondern auch die allgemeinen Schäden durch Naturkatastrophen reduzieren.

3. SCHNELLE UND EFFIZIENTE SCHADENREGULIERUNG

Damit die Betroffenen im Katastrophenfall schnell und effizient Hilfe erhalten, müssen feste Fristen für Feststellung und Auszahlung des Versicherungsschadens gesetzlich verankert werden.

Analog zum französischen Modell sollte der Versicherungsfall durch eine hoheitliche Feststellung, dass die Schäden auf ein außergewöhnlich intensives Naturereignis zurückzuführen sind, ausgelöst werden.

Hinsichtlich der Auszahlungsmodalitäten sollte verbindlich geregelt werden, dass innerhalb der ersten drei Monate eine Abschlagszahlung von 75 bis 80 % der gutachterlich geschätzten Schadenssumme ausgezahlt wird.

Die Höhe der Versicherungsleistung insgesamt sollte sich dabei am gleitenden Neuwert orientieren, d.h. an den Wiederherstellungskosten des Gebäudes zum Zeitpunkt des Schadenereignisses.¹³

¹² <https://www.cec-zev.eu/de/themen/finanzen-und-versicherung/die-franzoesische-elementarschadenversicherung/> und https://www.cec-zev.eu/fileadmin/Media/PDF/publications/Etudes-Rapports_DE/Studie_Elementarschadenversicherung_Frankreich_ZEV.pdf

¹³ Dies kann allerdings dazu führen, dass die tatsächlichen Wiederherstellungskosten (deutlich) höher ausfallen, da zwischen Schadenereignis und Wiederaufbau in der Regel einige Zeit verstreicht und beispielsweise durch Inflation oder Fachkräftemangel in der betroffenen Region die Kosten für den Wiederaufbau steigen. Um allerdings die Prämien bezahlbar zu halten, sollte an dem gleitenden Neuwert festgehalten werden. Wichtig ist, dass die Betroffenen den Großteil ihres Schadens ersetzt bekommen und nicht vor dem finanziellen Ruin stehen.

Um das Versicherungssystem auch in Deutschland vor Überlastung zu schützen, ist eine staatliche Ausfalldeckung bei Überschreitung der Versicherungskapazität notwendig.

III. UNSERE FORDERUNGEN IN KÜRZE

1. UMFASSENDE VERPFLICHTENDE VERSICHERUNG GEGEN NATURGEFAHREN

- Der Gesetzgeber sollte ein ganzheitliches System zur Absicherung gegen Elementarschäden einführen, dass sich beispielsweise am französischen Modell orientiert.
- Um einen wirklich umfassenden Schutz gegen Naturgefahren zu erreichen, sollte der Risikoschutz neben den bisher benannten Risiken wie Überschwemmung, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch auf weitere, bisher ausgeschlossene oder nicht benannte Risiken wie Sturmflut, steigendes Grundwasser sowie Trockenheit und Austrocknung ausgeweitet werden.

2. BEZAHLBARE PRÄMIEN WEGEN SOLIDARITÄTSMODELL

- Eine flächendeckende Pflichtversicherung gegen Elementarschäden würde dazu führen, dass die Beiträge für den Einzelnen bezahlbarer werden, denn die Risiken wären solidarisch auf die Gemeinschaft verteilt.
- Individuelle Präventionsmaßnahmen der Immobilienbesitzer:innen sollten gefördert werden.

3. SCHNELLE UND EFFIZIENTE SCHADENREGULIERUNG

- Im Katastrophenfall sollten gesetzlich festgelegte Fristen für die Feststellung und Auszahlung von Schäden gelten.
 - Die Höhe der Versicherungsleistung insgesamt sollte sich dabei am gleitenden Neuwert orientieren.
-