

Versicherung gegen Elementarschäden

Empfehlungen des SVRV

Auf einen Blick

Der SVRV begrüßt die Initiative der Bundesregierung, auf eine höhere Versicherungsdurchdringung bei der Versicherung gegen Elementarschäden in Deutschland hinzuwirken und dadurch die Notwendigkeit für staatliche Nothilfen bei Naturkatastrophen zu reduzieren. Dies sollte in jedem Fall mit Maßnahmen zur Prävention von Naturkatastrophen als langfristiger Beitrag zur Minderung von Elementarschadenrisiken verbunden werden. Im Einzelnen spricht der SVRV folgende Empfehlungen aus:

- Eine **Versicherungspflicht** wird im Vergleich zu anderen Optionen als der effektivste Ansatz für eine rasche und flächendeckende Steigerung der unzureichenden Versicherungsdurchdringung angesehen. Freiwillige Ansätze zur Versicherung gegen Elementarschäden weisen demgegenüber die geringsten Erfolgsaussichten für eine Erhöhung der Versicherungsdurchdringung auf. Ob dieses Ziel durch eine verbindliche Angebotspflicht mit Opt-out erreicht werden kann, erscheint ebenfalls zweifelhaft.
- Aus Gründen der Markttransparenz und des Verbraucherschutzes wird empfohlen, einen **Mindestdeckungsumfang** für Elementarschadenversicherungen gesetzlich festzulegen und näher zu bestimmen, welche Gefahren als Mindeststandard in einer Elementarschadenversicherung enthalten sein müssen.
- Zur Sicherung von Präventionsanreizen und zur Verhinderung einer Aushöhlung des Versicherungsschutzes sollte geprüft werden, ob ein **Mindest- und ein Höchstselbstbehalt** gesetzlich als Mindeststandard festgelegt werden kann.
- Es wird weiterhin empfohlen, Gebäudeeigentümer/innen und Immobilienmakler/innen beim Verkauf von Gebäuden zur **Angabe der jeweiligen Risikoklasse des Gebäudes** (z. B. Gefährdungzone, ZÜRS-Zone, Starkregen-Zone oder Erdbeben-Zone) zu verpflichten.
- Zur Lösung des Problems der Versicherung von Gebäuden in hochbetroffenen Zonen wird empfohlen zu prüfen, inwieweit das **britische Flood-Re-Konzept** als Vorbild dienen kann. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, wie soziale Härtefälle vermieden werden können.
- Die Schritte zur Erhöhung der Versicherungsdurchdringung sollten zwingend mit Maßnahmen zur Stärkung der **Prävention von Elementarschadenrisiken** verbunden werden. Insoweit sollte geprüft werden, welche Vorgaben zum Schutz von Gebäuden verbindlich getroffen und bundesweit vereinheitlicht werden können. Mittelfristiges Ziel sollte sein, dass keine Gebäude mehr in hochgefährdeten Gebieten errichtet werden.

Einleitung

Die Bundesregierung plant eine Reform der Elementarschadenversicherung. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD heißt es u. a., „dass im Neugeschäft die Wohngebäudeversicherung nur noch mit Elementarschadenabsicherung angeboten wird, und im Bestandsgeschäft sämtliche Wohngebäudeversicherungen zu einem Stichtag um eine Elementarschadenversicherung erweitert werden“ – per Opt-out-Regelung oder auf anderem Weg. Eine näher zu definierende staatliche Rückversicherung solle die Versicherbarkeit langfristig gewährleisten und auch die Bezahlbarkeit der Prämien solle im Blick gehalten werden.¹

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) begrüßt die Befassung mit der Elementarschadenversicherung. Seit mehreren Jahren begleitet der Rat dieses Thema und hat neben der Notwendigkeit zur Erhöhung der Versicherungsdurchdringung stets betont, dass Versicherungsprämien bezahlbar sein müssen, ohne dabei Grundlagen der risikogerechten Kalkulation außer Acht zu lassen.² Zudem muss aus Sicht des SVRV gewährleistet sein, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Versicherungsdurchdringung durch Maßnahmen zur Verbesserung der Prävention flankiert werden.

Auslöser für die Beschäftigung mit dem Thema waren einerseits die zunehmend häufiger auftretenden Naturkatastrophen mit ihren daraus folgenden Belastungen für Staat und Bürger/innen. Andererseits ist trotz der großen eingetretenen Schäden die Versicherungsdurchdringung aus Sicht des SVRV zu gering. Zwar ist sie fortlaufend angestiegen, sie beträgt allerdings aktuell nur 57 %.³ Dieses Defizit führt wiederum dazu, dass der Staat sich immer wieder verpflichtet sieht, große Nothilfeprogramme für unversicherte Wohnungseigentümer/innen aufzulegen, wodurch der Anreiz für Eigenvorsorge aufseiten der Eigentümer/innen gebremst werden könnte („Samariter-Dilemma“). Ohne ausreichende Prävention werden die durch den Klimawandel bedingten Belastungen absehbar Dimensionen annehmen, die zu einer starken Belastung des Staatshaushalts führen können.

Im August 2024 beauftragte der SVRV eine Projektgruppe unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Hartmut Nickel-Waninger, die verschiedenen Facetten der Elementarschadenversicherung zu untersuchen und deren Wechselwirkungen näher zu analysieren. Die hieraus entstandene Studie⁴ ist nun abgeschlossen. Die Empfehlungen des SVRV basieren in wesentlichen Teilen auf dieser Studie.

¹ *Verantwortung für Deutschland*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode (Berlin, 2025), Ziff. 2763–74, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>.

² Christian Groß u. a., *Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung*, Policy Brief, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2019), <https://www.svr-verbraucherfragen.de/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/>; Christian Groß u. a., *Versicherungspflicht gegen Naturgefahren: Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung*, Policy Brief, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022), <https://www.svr-verbraucherfragen.de/versicherungspflicht-gegen-naturgefahren/>; Thorsten Kingreen, *Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht*, Studie, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022), <https://www.svr-verbraucherfragen.de/vereinbarkeit-einer-versicherungspflicht-gegen-elementarschaeden-an-wohngebaeuden-mit-europaeischem-unionsrecht-und-deutschem-verfassungsrecht/>; Christian Groß und Hartmut Nickel-Waninger, „Versicherung gegen Elementarschäden: Nötiger denn je“, *Die Tageszeitung: taz*, 24. September 2024, <https://taz.de/Versicherung-gegen-Elementarschaeden/16035477/>.

³ „Versicherungsquote bei Elementarschadenversicherung steigt kontinuierlich“, GDV, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 10. Oktober 2025, <https://www.gdv.de/gdv/statistik/datenservice-zum-naturgefahrenreport/sachversicherung-elementar/versicherungsquote-bei-elementarschadenversicherung-steigt-kontinuierlich--147644>.

⁴ Hartmut Nickel-Waninger u. a., *Studie zur Elementarschadenversicherung in Deutschland*, Studie, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2026). Der SVRV dankt Herrn Prof. Nickel-Waninger und den Mitgliedern der Projektgruppe (für eine Übersicht siehe *Studie zur Elementarschadenversicherung in Deutschland*, Tab. 2) für die zielführende und konstruktive Arbeit an der Studie. Die Studie untersucht vor allem die Gefahren Überschwemmung (Ausuferung, Niederschläge), Rückstau, Lawinengefahr, Schneeeindruck sowie Erdbeben. Naturgefahren wie Sturm und Feuer (z. B. Waldbrände) werden nicht untersucht, weil ca. 98 % der Wohngebäude gegen diese Gefahren versichert sind. Abgesehen von Sturm geht in Deutschland die mit Abstand größte regelmäßige Bedrohung aus Naturgefahren von der Gefahr der Überschwemmung aus. Deshalb steht Überschwemmung (sowie deren Folgen) im Mittelpunkt der Studie.

Die Empfehlungen des SVRV

Versicherbarkeit

Prinzipiell sind bereits heute alle Wohngebäude in Deutschland gegen Elementarschäden privatwirtschaftlich versicherbar. Dies ist eine gute Ausgangsbasis, da keine neuen Organisationen aufgebaut werden müssen. Dies wäre andernfalls sehr aufwendig, weil wegen der stark schwankenden Ereignisse aus Naturgefahren ein unwirtschaftliches Vorhalten von Kapazitäten notwendig wäre.

Als Basis sollte gesetzlich festgelegt werden, welche Gefahren als Mindeststandard in einer Elementarschadenversicherung enthalten sein müssen. Dieses Vorgehen dient der Transparenz und dem Verbraucherschutz, da es verhindert, dass „Ausschnittsdeckungen“ als vermeintlich umfassende Elementarschadenversicherung angeboten werden. Erweiterungen des Mindeststandards bleiben dann möglich; doch im Deckungsumfang reduzierte Versicherungsprodukte dürfen nicht mehr als Elementarschadenversicherung bezeichnet werden. Als Standard für die Deckung der Elementarschadenversicherung könnten die Musterbedingungen des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) zur Orientierung dienen. Dieser Ansatz böte den Vorteil, dass bei Einführung der überwiegende Teil der Verträge der heute bereits versicherten Gebäude (57 % aller Gebäude) nicht zusätzlich umgestellt werden müsste. Man könnte sich gänzlich auf die nicht bereits versicherten Gebäude konzentrieren. Weiterhin sind die GDV-Musterbedingungen allen Versicherern bekannt, sodass keine Diskussionen über die Versicherbarkeit dieser Gefahren zu erwarten sind.

Über die GDV-Musterbedingungen hinaus stellt sich die Frage, inwieweit weitere Gefahren, insbesondere Sturmfluten, Teil des Mindeststandards werden sollten. Diese Erwägung hat mit Blick auf einen möglichst umfassenden Schutz vor Elementargefahren durchaus Relevanz. Allerdings würde die Verpflichtung, auch eine erweiterte Liste an Gefahren (wie Sturmfluten) zu versichern, zumindest zu erheblichen Verzögerungen in der Reform der Elementarschadenversicherung führen. Gegenwärtig sind praktisch keine fundierten Kenntnisse über die Gefährdung in den einzelnen Regionen vorhanden (ausreichende Schadenstatistiken existieren nicht, weil das Risiko heute nur in Ausnahmen versichert wird). Dies gilt in Hinsicht auf die Sturmflut sowohl für die Nordsee, insbesondere aber auch für die Ostsee. Um eine halbwegs fundierte Tarifierung zu entwickeln, müssten im Vorfeld Untersuchungen durchgeführt werden. Diese Vorarbeit würde die Umsetzung der Gesetzesvorhaben für die Reform der Elementarschadenversicherung laut der vom SVRV beauftragten Studie allerdings um ca. fünf Jahre verzögern.

Der SVRV empfiehlt außerdem zu prüfen, sowohl einen Mindest- als auch einen Höchstselbstbehalt gesetzlich als Mindeststandard festzulegen. Dieser Ansatz gewährleistet einerseits, dass Präventionsanreize erhalten bleiben. Andererseits entginge man der Gefahr, dass der Mindestdeckungsumfang durch hohe Selbstbehalte oder Sublimits (Entschädigungsgrenzen für Teilleistungen) ausgehöhlt wird. Die vom SVRV in Auftrag gegebene Studie schlägt einen Mindestselbstbehalt von 0,5 % und einen maximalen Selbstbehalt von 5 % der Versicherungssumme vor. Deckungen mit einem höheren Selbstbehalt als 5 % sollten demnach nicht als Elementarschadenversicherung bezeichnet werden.

Die Versicherer tarifieren die Wohngebäude nach der Lage (Adresse) des Wohngebäudes und teilen sie in 36 Gefährdungszonen (Tarifzonen) ein. Die Beiträge in den jeweiligen Tarifzonen weisen eine erhebliche Spreizung auf, zum Teil um mehr als das Zehnfache.⁵ Vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Be-

⁵ Hartmut Nickel-Waninger u. a., „Freiwillig oder Pflicht? Kosten als Grundlage für Entscheidung zu Elementarschadenversicherung“, *Wirtschaftsdienst* 106, Nr. 1 (2026): 57–59, <https://doi.org/10.2478/wd-2026-0014>.

drohungslagen und der damit verbundenen potenziellen Kosten empfiehlt der SVRV, **Gebäudeeigentümer/innen und deren Immobilienmakler/innen bei einem Verkauf zu verpflichten, die Risikoklasse (bzw. Gefährdungszone/ZÜRS-Zone/Starkregen-Zone/Erdbeben-Zone) des Gebäudes anzugeben.**

Bezahlbarkeit in Hochrisikogebieten

In Deutschland existieren 19,5 Mio. Wohngebäude,⁶ hiervon sind jedoch nur ca. 100.000 Wohngebäude hoch betroffen. Hochbetroffen bedeutet, dass diese Gebäude mindestens einmal in zehn Jahren von einem Überschwemmungsereignis durch Ausuferung betroffen sind (ZÜRS-Zone 4). Festgestellt werden muss, dass die Versicherer Gebäude in der hochbetroffenen ZÜRS-Zone 4 nur selten ausschließlich über ein automatisiertes Angebot versichern.⁷ Sie verlangen in aller Regel eine Einzelfallprüfung durch die Direktion bzw. eine Besichtigung des Gebäudes. Dieser Umstand hängt damit zusammen, dass die individuelle Lage und Ausführung des Gebäudes von entscheidender Bedeutung für die Betroffenheit des Gebäudes sind. Außerdem ist die Spreizung in der Zone 4 mit 0–10 Jahren sehr groß. Man könnte zwar verlangen, dass diese Zone weiter unterteilt wird, aber eine solche Granulierung wäre ohne eine tiefere Befassung mit den einzelnen, in dieser Zone positionierten Gebäuden nicht zweckmäßig.

Ein Hindernis für die pauschale Versicherung von Gebäuden in der ZÜRS-Zone 4 liegt darin, dass nur sehr wenige Gebäude in dieser Zone bislang versichert sind. Dieses Defizit hat Auswirkungen auf die Aussagekraft der bestehenden Statistiken, zumal man vermuten muss, dass vorwiegend Gebäude mit einem unterdurchschnittlichen Schadenbedarf versichert wurden. Zum einen haben sich die Versicherer diese Objekte mutmaßlich herausselektiert. Zum anderen waren die vorgeschlagenen Beiträge für die nicht-versicherten Gebäude möglicherweise so hoch, dass die Gebäudeeigentümer/innen ein Angebot abgelehnt haben.

Auf Basis der durch den SVRV in Auftrag gegebenen Studie lässt sich insgesamt festhalten, dass sich die Zurückhaltung der Versicherer gegenüber der Versicherung von Wohngebäuden in den hochbetroffenen Zonen nicht ohne weiteres auflösen lässt. Diese Einschätzung ergibt sich unabhängig davon, ob man bei der Freiwilligkeit zur Versicherung bleibt, eine Angebotspflicht für die Versicherer vorsieht oder gar auf eine Pflicht zur Versicherung aller Wohngebäude drängt. Selbst im letzten Fall könnten die Versicherer versuchen, durch „abschreckende“ Konditionen eine Versicherung der Gebäude in hochbetroffenen Gebieten zu vermeiden. Möglicherweise könnten die Versicherer auf Angebote in diesen Hochrisikozonen sogar gänzlich verzichten. Dieser Rückzug betreffe unter Umständen auch die Wohngebäudegrunddeckung (Feuer, Leitungswasser, Sturm). Denn die Versicherer bewerten die Folgen, die sich aus dem Verzicht auf ca. 2 % des Markts (die Hochrisikogebiete) ergeben, möglicherweise niedriger als das Risiko des Elementarschadenversicherungsgeschäfts in hochbetroffenen Gebieten.

Rückversicherung

Das Problem der Versicherung der hochbetroffenen Zonen wird in der Studie diskutiert. Dabei wird auf ein Konzept aus dem Ausland verwiesen, mit dem versucht wird, dieses Problem der Versicherbarkeit zu umgehen und gleichzeitig die Herausforderung der Bezahlbarkeit zu adressieren. Im Vereinigten Königreich wurde im Rahmen des Programms Flood Re eine Beitragshöchstgrenze festgelegt, ab der die Erstversicherer ihre Risiken an einen Rückversicherer abgeben können, der zu diesem Zweck gegründet wurde. Die Versicherten müssen somit nicht mehr als diesen Höchstbeitrag zahlen. Der Rückversicherer trägt das Risiko. Die gesamte Abwicklung des Vertrags, inklusive der Schadenregulierung, verbleibt allerdings beim Erstversicherer. Nun reichen die eingenommenen Beiträge des Rückversicherers naturgemäß nicht aus, um den Scha-

⁶ Simon Becker u. a., *DENA-Gebäudereport 2024: Zahlen, Daten, Fakten zum Klimaschutz im Gebäudebestand* (Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), 2023), 7, https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2023/dena-Gebaedereport_2024.pdf.

⁷ Hartmut Nickel-Waninger u. a., „Freiwillig oder Pflicht? Kosten als Grundlage für Entscheidung zu Elementarschadenversicherung“, *Wirtschaftsdienst* 106, Nr. 1 (2026): 59, <https://doi.org/10.2478/wd-2026-0014>.

den Aufwand und die weiteren Kosten (z. B. für die Rückversicherung) zu decken. Zur Finanzierung wird deshalb eine Umlage auf alle Wohngebäudeversicherungen erhoben. Die Umlage ist relativ niedrig, weil nur circa 2 % aller Gebäude die Beitragsgrenze übersteigen. Im Detail ist die Umsetzung des Konzepts komplexer, sodass hier nicht näher darauf eingegangen werden kann (so existiert z. B. eine zeitliche Begrenzung für dieses Umlageverfahren; neue Gebäude werden nicht aufgenommen; es existieren Regelungen für den Fall, dass die Umlage nicht ausreicht.).

Die vom SVRV in Auftrag gegebene Studie äußert zu dem Flood Re-Konzept auch kritische Anmerkungen. Zu bedenken ist, dass eine zu niedrig angesetzte Beitragsgrenze dazu führen könnte, dass keine hinreichenden Anreize zur Prävention bestehen. Durch dieses Defizit ergäbe sich die Gefahr, dass die gesamtgesellschaftlichen Kosten weiter steigen. Die Beitragsgrenze sollte wiederum in Relation zur Versicherungssumme gesetzt werden. Es wäre unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit kaum vertretbar, dass eine Luxusimmobilie den gleichen Höchstbeitrag erfordert wie ein einfaches Gebäude. Mit Blick auf eine Übertragung des Flood Re-Konzepts ist ebenfalls zu prüfen, inwiefern man die Eigentümer/innen der weniger betroffenen Gebäude, und gegebenenfalls Mieter/innen, verpflichten kann, eine Umlage zur Subventionierung anderer Eigentümer/innen zu entrichten. Der SVRV verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die wirtschaftliche Lage von Gebäudeeigentümer/innen und Mieter/innen differenziert eingeschätzt werden muss, gerade mit Blick auf die Hochrisikozonen. Hier besteht Bedarf für weitere spezifische empirische Untersuchungen. Das Auftreten sozialer Härtefälle sollte vermieden werden. **Grundsätzlich empfiehlt der SVRV, das Flood Re-Konzept unter Berücksichtigung der hier genannten Aspekte näher zu prüfen.**

Durchführungswege

Die vom SVRV in Auftrag gegebene Studie macht keinen Vorschlag, welchen Weg man zur Herbeiführung einer möglichst hohen Versicherungsdurchdringung idealerweise beschreiten sollte. Es wird allerdings diskutiert, mit welchen Vor- und Nachteilen die einzelnen Konzepte verbunden sind. Diese Betrachtung verdeutlicht, dass es keinen „Königsweg“ gibt, der alle Betroffenen besserstellt. In diesem Sinne sollte ein tragfähiger Kompromiss gefunden werden.

Freiwilligkeit

Der Freiwilligkeit, z. B. in Verbindung mit reinen Informationskampagnen, werden die geringsten Erfolgswahrscheinlichkeiten für eine rasche, flächendeckende Erhöhung der Versicherungsdurchdringung beigemessen. Dieser Ansatz ist in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen im Grunde genommen nicht länger tragfähig. Im Rahmen der Freiwilligkeit wird die Versicherungsdurchdringung voraussichtlich weiterhin nur langsam steigen: Schneller, wenn Katastrophen eintreten, langsamer, wenn diese ausbleiben (ggf. nimmt die Versicherungsdurchdringung bei ausbleibenden Katastrophen sogar ab). Dass die Freiwilligkeit ein unzureichendes Mittel zur Steigerung der Versicherungsdurchdringung darstellt, leitet sich auch aus wissenschaftlichen Befunden ab. Aufschlussreich sind beispielsweise Untersuchungen, die sich mit dem Verhalten von Entscheidern in Risikosituationen mit geringen Eintrittswahrscheinlichkeit bei sehr hohen Verlusten befassen.⁸ Demnach handeln Menschen vielfach nicht, selbst wenn die Gefahren ausreichend bekannt sind. Man schiebt die Entscheidungen vor sich her oder ignoriert das Problem gänzlich.⁹ Hinzu kommt das Vertrauen in staatliche Institutionen: So erwartet man vielleicht staatliche Nothilfen im Katastrophenfall oder wähnt sich in Sicherheit, wenn öffentliche Stellen den Bau eines Hauses in einem Risikogebiet genehmigen.

⁸ Siehe z. B. Nadine Gatzert und Horst Müller-Peters, *Todsicher: Die Wahrnehmung und Fehlwahrnehmung von Alltagsrisiken in der Öffentlichkeit*, Forschung am iwvKöln Nr. 3/2020 (Technische Hochschule Köln, Institut für Versicherungswesen (iwvKöln), 2020), <https://hdl.handle.net/10419/226609>.

⁹ Robert J. Meyers und Howard Kunreuther, *The Ostrich Paradox: Why We Underprepare for Disasters* (Wharton School Press, 2017).

Angebotspflicht (mit Opt-out)

Einer Pflicht zu einem Angebot durch die Versicherer wird verglichen mit der Freiwilligkeit eine deutlich höhere Effektivität zugeschrieben. Hier erfährt der/die potenziell Versicherte außerdem, zu welchen genauen Konditionen das Gebäude versichert werden kann. Ob der/die Versicherte dann mit den Konditionen einverstanden ist und das Angebot akzeptiert, entscheidet er/sie frei. Strenggenommen ist dies aus Sicht der Nachfrage eine alternative Variante der Freiwilligkeit; verpflichtet werden lediglich die Versicherer. Zu klären wäre allerdings, wie verbindlich ein (Erst-)Angebot sein muss. Muss der Versicherer den Vertrag schließlich zu den angegebenen Konditionen akzeptieren oder kann er zusätzliche Auflagen machen, z. B. wenn nähere Informationen zum Objekt eingeholt wurden? Des Weiteren sollte beachtet werden, dass Versicherer z. B. in Hochrisikogebieten geneigt sein könnten, bewusst unattraktive Angebote zu unterbreiten („negative Selektion“). So kämen Versicherer zwar der Angebotspflicht nach, würden aber ihr Risiko geringhalten, weil sich keine (wenige) Kunden auf das unattraktive Angebot einlassen.

Zur effektiveren Umsetzung diskutiert die vom SVRV in Auftrag gegebene Studie zusätzlich die Alternative eines sogenannten Opt-out. Der/die Nachfrager/in muss auf das Angebot des Versicherers für eine Elementarschadenversicherung nicht aktiv reagieren. Dies würde bedeuten, dass der Vertrag als geschlossen gilt, wenn der/die Verbraucher/in das Angebot nicht aktiv ablehnt. Dieser auch als Default-Mechanismus bekannte Ansatz ist ein zentrales Instrument der verhaltensbasierten Regulierung (Nudging).¹⁰ Allerdings ergeben sich im Kontext der Elementarschadenversicherung rechtliche und wirtschaftliche Fragen. Zum einen ist zu klären, unter welchen Voraussetzungen ein Angebot als akzeptiert gelten kann, sofern dieses nicht aktiv abgelehnt wird. Insbesondere unseriöse Vertriebsmodelle könnten diesen Umstand ausnutzen. Des Weiteren stellt sich die Frage, wie der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Versicherern gewährleistet wird. Letztlich ist zu untersuchen, wie Verbraucher/innen mit einem entsprechenden Angebot und der Möglichkeit zum Opt-out umgehen würden. Prüfen sie das Angebot eingehend? Welche Frist kann dafür gesetzt werden? Wie können die Informationen im Sinne einer niedrighschwelligigen Prüfung ansprechend aufbereitet werden? Diese und andere Aspekte erfordern eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Personengruppen. Insbesondere einkommensschwächere Menschen könnten durch hohe Versicherungsprämien abgeschreckt werden und ein Angebot daher ablehnen. Der oben beschriebene Sachverhalt des Samariter-Dilemmas legt wiederum nahe, dass Verbraucher/innen ihre Möglichkeit des Opt-out nutzen, solange staatliche Nothilfen weiterhin realistisch zu erwarten sind. Um diese und ähnliche Szenarien besser einschätzen zu können, spricht sich der SVRV für eingehende empirische Untersuchungen mit Wohnungseigentümer/innen aus – sofern eine Angebotspflicht mit Opt-out als primärer Ansatz zur Erhöhung der Versicherungsdurchdringung in Betracht gezogen wird. Empirische Untersuchungen sind insbesondere angebracht, um eine möglichst effektive Darbietung des Angebots und Opt-out zu bewirken und verschiedene Ansätze zu testen. Die Art und Weise sowie der Zeitpunkt, wie und wann ein Angebot mit Opt-out-Möglichkeit kommuniziert wird, könnte die Versicherungsdurchdringung maßgeblich beeinflussen. Sollte man sich für das Instrument einer Angebotspflicht mit Opt-out entscheiden, sollte dessen Gestaltung evidenzbasiert erfolgen.¹¹

Insgesamt bestehen aus Sicht des SVRV erhebliche Zweifel, ob die Versicherungsdurchdringung selbst durch eine verbindliche Angebotspflicht und unter Einsatz des Opt-out-Instruments hinreichend erhöht werden kann. Der vereinfachte Abschlussweg könnte zwar dazu führen, dass die Versicherungsdurchdringung in den weniger betroffenen Zonen 1–2 weiter deutlich ansteigt, nicht aber in den Hochrisikogebieten, wo die Versicherung am dringendsten geboten wäre. Es ist anzunehmen, dass die Eigentümer/innen besonders exponierter Häuser die sehr hohen Versicherungsprämien nicht einfach stillschweigend akzeptieren, sondern das Angebot vielfach ablehnen würden. Die Versicherungsdurchdringung in diesen Zonen dürfte

¹⁰ Lucia A. Reisch und Cass R. Sunstein, „Verhaltensbasierte Regulierung (Nudging)“, in *Verbraucherwissenschaften*, hrsg. von Peter Kenning u. a. (Springer, 2017), 354, https://doi.org/10.1007/978-3-658-10926-4_19.

¹¹ Zu klären ist auch, wie sich die Entscheidungsprozesse gestalten, wenn es keine/n alleinige/n Entscheider/in gibt. Dies betrifft beispielsweise genossenschaftlich organisierte Eigentümer/innen. Dieser Sachverhalt wurde in der vom SVRV in Auftrag gegebenen Studie nicht betrachtet.

weiterhin gering bleiben. Insbesondere, wenn die Betroffenen fortlaufend mit staatlichen Nothilfen rechnen können.¹²

Versicherungspflicht¹³

Die Einführung einer Versicherungspflicht hätte zur Folge, dass praktisch alle Wohngebäude versichert wären. Sobald mit diesem Instrument eine hinreichend hohe Versicherungsdurchdringung erreicht wird, könnten im Schadensfall staatliche Nothilfen weitestgehend entfallen. **Aus Sicht des SVRV würde eine Versicherungspflicht im Vergleich zur Freiwilligkeit und einer Angebotspflicht mit Opt-out das Problem der zu geringen Versicherungsdurchdringung am effektivsten lösen.**

Wie bei Einführung jeder Pflicht wäre der Widerstand gegen diesen Durchführungsweg vermutlich am größten. Diesen Widerständen könnte man aber durch eine entsprechende Ausgestaltung dieser Versicherungspflicht entgegenreten. Die Festlegung eines Mindestselbstbehalts hätte einen prämiendämpfenden Effekt. Für Gebäude in den besonders gefährdeten Zonen ließe sich eine weitere prämiendämpfende Wirkung durch ein Umlagekonzept erreichen, etwa nach dem Vorbild von Flood Re. Bedenken seitens der Versicherungswirtschaft im Hinblick auf die Rückversicherungsmöglichkeit könnte für Gebäude in Hochrisikogebieten ebenfalls über ein Umlagekonzept oder eine staatliche Stop-Loss-Regelung begegnet werden.¹⁴ Ob man bei Abwägung der unterschiedlichen Interessen zu der Auffassung gelangt, dass die Einführung einer Pflicht ein gangbarer Weg und guter Kompromiss wäre, bleibt letztendlich eine politische Entscheidung.

Prävention

Neben der Erhöhung der Versicherungsdurchdringung sind Maßnahmen zur Prävention von Naturkatastrophen und den damit verbundenen Schäden von zentraler Bedeutung. Diese Maßnahmen hätten drei relevante Effekte: Erstens schützen Präventionsmaßnahmen menschliches Leben. Zweites tragen sie dazu bei, den Schadenseintritt zu verhindern bzw. den Schadensumfang zu reduzieren. Dies hat drittens eine zusätzliche prämiendämpfende Wirkung zur Folge.

Zunächst sollte die Prävention gezielt an besonderen Gefahrenpunkten ansetzen. Ein möglicher Weg wäre eine konzertierte Aktion – im Rahmen eines mehrjährigen Programms – von Bund, Ländern und Kommunen, der Bauwirtschaft, den Versicherern und anderen Organisationen mit Fachpersonal. (z. B. Wasserwirtschaft), um diese besonders gefährdeten Gebäude und ihre Lage einzeln zu besichtigen und für sie Maßnahmenkataloge der Prävention auszuarbeiten. Die Lage dieser Gebäude ist bis auf die Adresse genau bekannt. Daher ist ebenfalls bekannt, wo die potenziell größten Schäden durch Extremwetter zu erwarten sind, sodass eine Prioritätenliste relativ einfach erstellt werden kann. Gleichwohl kann die vorgeschlagene konzertierte Aktion mehrere Jahre erfordern. Wegen der hohen Betroffenheit der Gebäude ist der Nutzen dieser Präventionsmaßnahmen beträchtlich. Auch mit Blick auf die Frage nach der Bezahlbarkeit von Versicherungsprämien spielen die Gebäude in den Hochrisikozonen eine zentrale Rolle. Denn die individuellen Beiträge für eine Elementarschadenversicherung liegen in den hochbetroffenen Lagen um den Faktor zehn höher als für Wohngebäude in den weniger betroffenen Gebieten.

¹² Möglicherweise könnte die Versicherungsdurchdringung in den besonders gefährdeten Gebieten durch ein attraktives Programm zur Beitragsentlastung etwa nach dem Vorbild von Flood Re erhöht werden.

¹³ Für eine verfassungsrechtliche Einschätzung siehe u. a. Thorsten Kingreen, *Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht*, Studie, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022), <https://www.svr-verbraucherfragen.de/vereinbarkeit-einer-versicherungspflicht-gegen-elementarschaeden-an-wohngebaeuden-mit-europaeischem-unionsrecht-und-deutschem-verfassungsrecht/>.

¹⁴ Siehe Hartmut Nickel-Waninger u. a., *Studie zur Elementarschadenversicherung in Deutschland*, Studie, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2026), 28–29.

Ferner sei angemerkt, dass heutzutage weiterhin, und zum Teil vermehrt, Gebäude in den hochgefährdeten Gebieten errichtet werden.¹⁵ Diese Entwicklung ist problematisch. Eine Möglichkeit, diesem Trend entgegenzuwirken, wären Bauverbote, z. B. in Hochwasserschutzgebieten. Baugenehmigungen sollten nur erteilt werden, sofern der Bauherr nachweisen kann, dass sein Gebäude so gesichert werden kann, dass von ihm keine Gefahr für Leib und Leben ausgeht und sich die potenziellen Schäden in einer Größenordnung halten, die dem Ausmaß in weniger exponierten Zonen entspricht. Langfristiges Ziel dieser Maßnahmen sollte sein, dass in Deutschland keine Wohngebäude mehr existieren, die mit einer Jährlichkeit von ein bis zehn Jahren betroffen sein könnten. Anders formuliert: Durch geeignete Prävention sollte die ZÜRS-Zone 4 obsolet gemacht werden. Dass Gebäude in dieser Zone heutzutage überhaupt existieren, ist ein bedenklicher Zustand. Wird eine Trendwende erreicht, könnten viele Probleme automatisch mitgelöst werden.

Mit Blick auf konkrete Präventionsmaßnahmen kommt die vom SVRV in Auftrag gegebene Studie zu dem Ergebnis, dass es bis auf den Einbau einer Rückstauklappe keine standardmäßige Empfehlung für Präventionsmaßnahmen gibt. Dies hängt damit zusammen, dass jedes Haus an einem individuellen Ort mit unterschiedlicher Gefahrenlage steht. Bereits das Nachbarhaus kann wegen seiner Oberflächenformation unterschiedlich betroffen sein. Da weiterhin praktisch jedes Wohngebäude individuell geplant ist, sind Standardmaßnahmen bei bestehenden Wohngebäuden kaum zu verallgemeinern. Da der/die Hauseigentümer/in allein das Gebäude in vielen Fällen wirtschaftlich gar nicht so absichern kann, dass es einem wünschenswerten Standard entspricht, ist die Umgebung sehr oft miteinzubeziehen. Hieraus ergibt sich insbesondere für teurere Maßnahmen die Notwendigkeit, das Haus individuell zu besichtigen, um effiziente Maßnahmen für das Gebäude selbst und seine Nachbarschaft empfehlen zu können.¹⁶ Die Ergebnisse sollten dokumentiert werden (z. B. durch den HKC-Hochwasser-Pass¹⁷ des Hochwasser-Kompetenz-Zentrums) und können dem/der Eigentümer/in, eventuellen Erwerber/innen sowie den Versicherern als Basis für Rabatte usw. dienen.

Die vom SVRV in Auftrag gegebene Studie weist darauf hin, dass die notwendigen Techniken und Maßnahmen, mit denen man Schäden effizient vermeiden oder in ihrer Höhe deutlich reduzieren kann, bekannt sind. Hierzu existieren DIN-Normen, geprüftes Baumaterial und Richtlinien aller Art. Diese müssten allerdings konsequenter angewendet werden. **Um die Prävention zu stärken, sollte geprüft werden, welche Regelungen für verbindlich erklärt werden sollten und wie diese bundesweit vereinheitlicht werden könnten.** Die Maßnahmen zur Prävention erfordern Investitionen, die sich langfristig allerdings lohnen. Die zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen aus der Versicherungssteuer würden dafür einen finanziellen Spielraum im Bundeshaushalt schaffen.

Zusammenfassung

Der SVRV begrüßt jeden Schritt, der zu einer höheren Durchdringung der Versicherung gegen Elementarschäden in Deutschland führt und die Notwendigkeit für staatliche Nothilfen so weit wie möglich reduziert. Diese Schritte sollten auf jeden Fall Präventionsprogramme als langfristigen Beitrag zur Minderung von Elementarschadenrisiken beinhalten. Die von uns vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen wären ein wichtiges Signal, um die Bereitschaft der Bürger/innen wie der Versicherer zu erhöhen, selbst einen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zu leisten.

¹⁵ GDV, „Neue GDV-Berechnungen: Zu viele Neubauten in Überschwemmungsgebieten“, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 15. Februar 2023, [https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/neue-gdv-berechnungen-zu-viele-neubauten-in-ueberschwemmungsgebieten--129294.](https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/neue-gdv-berechnungen-zu-viele-neubauten-in-ueberschwemmungsgebieten--129294.;); „RO-R-6: Siedlungsnutzung in amtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten“, Umweltbundesamt, 28. November 2023, <https://www.umweltbundesamt.de/monitoring-zur-das/handlungsfelder/raumplanung/ro-r-6/indikator>.

¹⁶ Zöge ein/e Eigentümer/in beispielsweise einfach eine Mauer um sein/ihr Gebäude, so könnte es hierdurch gut geschützt sein. Der Gesamtschaden würde nun aber viel größer, weil bei den Gebäuden in der Nachbarschaft die Keller nun volllaufen würden.

¹⁷ <https://www.hochwasser-pass.info/>

Die gesetzliche Definition des Deckungsumfangs hält der SVRV als Basis für unbedingt notwendig. Für erforderlich werden ebenfalls Maßnahmen zur Verringerung der Beiträge in den hochbetroffenen Gebieten gehalten. Hier weisen die Beiträge eine Höhe auf, die nicht ohne weiteres für alle Wohnungseigentümer/innen (und ggf. Mieter/innen) tragbar sein wird. Statt staatliche Nothilfen undifferenziert auszuschütten, könnten öffentliche Mittel gezielt zur allgemeinen Prävention sowie zur Entlastung solcher Haushalte genutzt werden, die durch hohe Versicherungsprämien überfordert würden. So gelänge ein Ausgleich zwischen individueller Verantwortung und staatlicher Unterstützung. Für die Stabilisierung der Beiträge für die Elementarschadenversicherung wäre zudem eine staatliche Rückdeckung für sehr große Katastrophen zweckmäßig. Sind diese Rahmenbedingungen gegeben, sollte aus Sicht des SVRV sogar eine Pflicht zur Versicherung für alle Beteiligten tragbar und akzeptabel sein.

Literatur

Becker, Simon, Jonas Hagen, Saikiran Joshi, Rico Krüger, und Sebastian de la Serna. *DENA-Gebäudereport 2024: Zahlen, Daten, Fakten zum Klimaschutz im Gebäudebestand*. Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), 2023. https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2023/dena-Gebaedereport_2024.pdf.

Gatzert, Nadine, und Horst Müller-Peters. *Todsicher: Die Wahrnehmung und Fehlwahrnehmung von Alltagsrisiken in der Öffentlichkeit*. Forschung am iwvKöln Nr. 3/2020. Technische Hochschule Köln, Institut für Versicherungswesen (iwvKöln), 2020. <https://hdl.handle.net/10419/226609>.

GDV. „Versicherungsquote bei Elementarschadenversicherung steigt kontinuierlich“. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 10. Oktober 2025. <https://www.gdv.de/gdv/statistik/datenservice-zum-naturgefahrenreport/sachversicherung-elementar/versicherungsquote-bei-elementarschadenversicherung-steigt-kontinuierlich--147644>.

GDV. „Neue GDV-Berechnungen: Zu viele Neubauten in Überschwemmungsgebieten“. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 15. Februar 2023. <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/neue-gdv-berechnungen-zu-viele-neubauten-in-ueberschwemmungsgebieten--129294>.

Groß, Christian, und Hartmut Nickel-Waninger. „Versicherung gegen Elementarschäden: Nötiger denn je“. *Die Tageszeitung: taz*, 24. September 2024. <https://taz.de/Versicherung-gegen-Elementarschaeden!/6035477/>.

Groß, Christian, Reimund Schwarze, und Gert G. Wagner. *Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung*. Policy Brief. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2019. <https://www.svr-verbraucherfragen.de/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/>.

Groß, Christian, Gert G. Wagner, und Barbara Leier. *Versicherungspflicht gegen Naturgefahren: Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung*. Policy Brief. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022. <https://www.svr-verbraucherfragen.de/versicherungspflicht-gegennaturgefahren/>.

Kingreen, Thorsten. *Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht*. Studie. Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022. <https://www.svr-verbraucherfragen.de/vereinbarkeit-einer-versicherungspflicht-gegen-elementarschaeden-an-wohngebaeuden-mit-europaeischem-unionsrecht-und-deutschem-verfassungsrecht/>.

Meyers, Robert J., und Howard Kunreuther. *The Ostrich Paradox: Why We Underprepare for Disasters*. Wharton School Press, 2017.

Nickel-Waninger, Hartmut, Christian Groß, und Oliver Schellenberger. „Freiwillig oder Pflicht? Kosten als Grundlage für Entscheidung zu Elementarschadenversicherung“. *Wirtschaftsdienst* 106, Nr. 1 (2026): 53–60. <https://doi.org/10.2478/wd-2026-0014>.

Nickel-Waninger, Hartmut, Christian Groß, und Oliver Schellenberger. *Studie zur Elementarschadenversicherung in Deutschland*. Studie. Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2026.

Reisch, Lucia A., und Cass R. Sunstein. „Verhaltensbasierte Regulierung (Nudging)“. In *Verbraucherwissenschaften*, herausgegeben von Peter Kenning, Andreas Oehler, Lucia A. Reisch, und Christian Grugel. Springer, 2017. https://doi.org/10.1007/978-3-658-10926-4_19.

Umweltbundesamt. „RO-R-6: Siedlungsnutzung in amtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten“. 28. November 2023. <https://www.umweltbundesamt.de/monitoring-zur-das/handlungsfelder/raumplanung/ro-r-6/indikator>.

Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. Berlin, 2025. <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>.

Zitierhinweis

SVRV (2026). Versicherung gegen Elementarschäden: Empfehlungen des SVRV. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

ISSN: 2365-919X

Autorenschaft

Prof. Dr. Christoph Busch, Tatjana Halm, Philipp Andree, Prof. Dr. Nina Baur, Prof. Dr. Oliver Büttner, Prof. Dr. Peter Kenning, Prof. Dr. Christa Liedtke, Prof. Dr. Carolin Wienrich und Prof. Dr. Hartmut Nickel-Waninger

Impressum

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen
beim Bundesministerium der Justiz und
für Verbraucherschutz
Anton-Wilhelm-Amo-Straße 37
10117 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 18 580-8503
E-Mail: info@svr-verbraucherfragen.de
Internet: www.svr-verbraucherfragen.de

© SVRV 2026

Redaktionsschluss: 26. Januar 2026

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ist unabhängig und berät auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik.

Der Sachverständigenrat hat neun Mitglieder. Vorsitzender des Sachverständigenrats ist Prof. Dr. Christoph Busch.