

Studie zur Elementarschadenversicherung in Deutschland

Leitung:

Prof. Dr. Hartmut Nickel-Waninger

Dr. Christian Gross

Prof. Dr. Oliver Schellenberger



STUDIE IM AUFTRAG DES SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

Zitierhinweis für diese Publikation:

Nickel-Waninger, H., Groß, C. & Schellenberger, O. (2026). Studie zur Elementarschadenversicherung in Deutschland. *Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Berlin, März 2026

Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen

ISSN: 2365-8436

Herausgeber

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: 23. Januar 2026

Inhalt

Executive Summary	1
Auftrag und Zusammensetzung des Workshops	1
Ausgangspunkt und strukturelle Herausforderungen	1
Mindestdeckung: Standardisierung als Grundlage für Verständlichkeit und Risikomodellierung	1
Risikogerechte Tarifierung und die begrenzte Wirkung von Selbstbehalten	2
Rückdeckung und Regelung der Elementarschadenversicherung im Ausland.....	3
Prävention: Technische Analyse und gezielte Maßnahmen für besonders betroffene Gebäude.....	4
Bezahlbarkeit der Prämien in hochbetroffenen Gebieten	4
Gesamtpaket und Schlussfolgerungen	5
Einleitung	6
Teil I: Empfehlungen der Teilnehmenden der Projektgruppen	11
A. Empfehlung zum Deckungskonzept	11
GDV-Musterbedingungen	11
Sturmflut	12
Grundwasser	13
Trockenheit	14
Sonstige Deckungserweiterungen	15
Ausgestaltung des Mindestdeckungsumfang als Existenzsicherungspolice	15
Fazit.....	17
B. Erkenntnisse zur Tarifierung	17
Eigene Tarifierungsansätze	17
Wirkung von Selbstbehalten	19
Fazit.....	20
C. Rückdeckung der Versicherung von Elementarschäden durch die Erstversicherer.....	21
Staatliche und privatwirtschaftliche Lösungsansätze für die Absicherung von extremen Schäden aus Naturereignissen.....	23
Einschätzung durch die Projektgruppe	27
Staatliche Beteiligung an einem Flutabsicherungssystem	28
Die Rückdeckung der Elementarschadenversicherung in Deutschland	28
Fazit.....	28
D. Prävention.....	29
Ausgangslage	30
Neu- und Umbauten	30
Bestandbauten.....	31
Einheitliche Bauteilprüfung und Klassifizierung.....	32
Anforderungen an Planer und Architekten.....	33
Regressmöglichkeiten und Haftungsperspektiven.....	33

Rolle der Versicherungswirtschaft und des Risk Engineering	34
Fazit	34
Teil II: Weitere Aspekte der Elementarschadenversicherung	36
E. Steuerliche Aspekte der Elementarschadenversicherung	36
Wirkungsweise der Besteuerung	36
Fazit	39
F. Bezahlbarkeit	39
Grenzen der Belastbarkeit	39
Fazit	42
G. Handlungsansätze zur flächendeckenden Absicherung gegen Elementargefahren	42
Freiwilligkeit	43
Angebotspflicht	44
Pflicht zur Versicherung	44
Fazit	45
H. Schlusswort	46
Anhang 1: Teilnehmende der Projektgruppen	49
Anhang 2: Eingeladene Verbände	51
Anhang 3: Auszug aus Musterbedingungen des GDV zur Allgemeinen Wohngebäude Versicherung	52
Anhang 4: Regionalisierung der Erdbebenzonen	54
Anhang 5: Weltweite Schwankungen der RV-Raten	55
Literaturverzeichnis	56

Executive Summary

Auftrag und Zusammensetzung des Workshops

Die vorliegende Studie stützt sich auf einen interdisziplinären Workshop, in dem 25 Expertinnen und Experten aus Versicherungswirtschaft, Rückversicherung, Wasserwirtschaft, Bauwesen, Planung, Verbraucherschutz und Wissenschaft zusammengearbeitet haben, um praxisnahe Vorschläge für eine Reform der Versicherung von Wohngebäuden gegen Naturgefahren (Elementarrisiken) zu erarbeiten. Die Studie wurde vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen in Auftrag gegeben und in der Zeit von November 2024 bis November 2025 erstellt. Reformbedarf besteht insbesondere angesichts der geringen Versicherungsdurchdringung bei der Elementarschadenversicherung von Wohngebäuden sowie dem hieraus in der Vergangenheit wiederholt entstandenen politischen Druck zur Zahlung steuerfinanzierter staatlicher Katastrophenhilfen an unversicherte Wohngebäudeeigentümer. Bedingt durch die Folgen des Klimawandels hat sich der Handlungsdruck weiter erhöht.

Die im Bericht zusammengeführten Ergebnisse basieren damit auf einer integrierten Betrachtung technischer, ökonomischer und planerischer Faktoren, die in dieser Form selten gemeinsam analysiert werden. Die Beteiligten brachten theoretische und praktische Erfahrungen aus Produktentwicklung, Vertragsverwaltung, Schadenregulierung, Risikomodellierung, Präventionsprojekten und kommunalen Planungsprozessen ein, sodass die Untersuchung ein breites Spektrum relevanter Perspektiven umfasst.

Ausgangspunkt und strukturelle Herausforderungen

Die Ausgangslage der Elementarschadenversicherung in Deutschland ist durch eine Kombination aus strukturellen Risikofaktoren, historisch gewachsenen Strukturen und begrenzter Risikowahrnehmung der Bevölkerung für solche Ereignisse geprägt. Die Versicherungsdurchdringung liegt bei rund 57 %, wobei die Entwicklung in den vergangenen Jahren zwar ansteigt, aber das Erreichen einer flächendeckenden Absicherung nicht abzusehen ist.

Ein Kernproblem ist die stark variierende Belastung der Wohngebäude durch Elementargefahren. Während der überwiegende Teil der rund 19,5 Mio. Wohngebäude in wenig bis moderat gefährdeten Zonen liegt, befindet sich ein vergleichsweise kleiner Gebäudebestand – etwa 100.000 Wohngebäude – in Lagen, die regelmäßig und teilweise in kurzen Intervallen erhebliche Schäden erleiden. Diese Gebäude sind durch ihre Lage von Überschwemmungen mit einem Schadeneintritt mindestens einmal in zehn Jahren und häufiger bedroht. Das führt im Ergebnis zu erheblichen Spannbreiten der Beiträge für Elementarschadenversicherungen am Markt mit einem Faktor größer zehn.

Ein weiteres Hindernis stellt die subjektive Wahrnehmung von Gefahrensituationen mit geringen Eintrittswahrscheinlichkeiten dar, womit sich in vielen Fällen eine Unterversicherung erklären lässt. Diese Unterschätzung erleichtert es dem Individuum, die Erfüllung kurzfristiger Ziele vor die Erfüllung langfristiger Ziele zu stellen. Die Möglichkeit nach einem Schadenereignis auf staatliche Nothilfeprogramme hoffen zu können, schafft zusätzliche Argumente, um sich nicht versichern zu müssen.

Mindestdeckung: Standardisierung als Grundlage für Verständlichkeit und Risikomodellierung

Jede gesetzliche Regelung einer Elementarschadenversicherung sollte einen Mindestumfang der zu versichernden Gefahren (Deckung) definieren, um zu vermeiden, dass heterogene Vertragsbedingungen durch Unterschiede in Definitionen, Ausschlüssen, Obliegenheiten und Leistungsgrenzen die Auswahl eines Tarifs erschweren und im Schadenfall zu Missverständnissen führen. Zusatzdeckungen, die über diesen Standard hinausgehen, wären weiterhin möglich. Versicherungen, die den Mindestumfang nicht erfüllen, sollten nicht als Elementarschadenversicherungen angeboten werden können.

Die Studie empfiehlt die Einführung einer verbindlichen Mindestdeckung, welche sich an den etablierten Musterbedingungen der Wohngebäudeversicherung orientiert. Sie umfasst die Gefahren:

- Überschwemmung, durch Ausuferung und Witterungsniederschläge
- Rückstau
- Erdbeben
- Erdsenkung
- Erdrutsch
- Schneedruck
- Lawinen
- Vulkanausbruch.

Die Studie zeigt, dass diese Definitionen durch langjährige Erfahrung gut abgegrenzt und empirisch geprüft sind. Da die Mehrheit der Wohngebäude bereits nach diesem Deckungsumfang versichert ist, erleichtert dies die Einführung von neuen Bestimmungen z. B. zu den Durchführungswegen. Die bestehenden rund 11 Mio. Verträge müssen dann nicht noch zusätzlich angepasst werden. Eine Ausweitung auf zusätzliche Gefahren – wie Trockenheit oder Sturmflut – wird nicht empfohlen, da hierfür weder ausreichende Schadenerfahrungen noch stabile Risikomodelle vorliegen. Um diese Gefahren versichern zu können, bedürfte es eines erheblichen zeitlichen Vorlaufs. Es werden allerdings Empfehlungen für eine klarere Abgrenzung bei Schäden für Grundwasser gemacht.

Risikogerechte Tarifierung und die begrenzte Wirkung von Selbstbehalten

Die risikogerechte Tarifierung bildet einen zentralen Baustein für die Funktionsfähigkeit der Elementarschadenversicherung in einem marktwirtschaftlichen System. Die Studie zeigt, dass Beitragshöhen in besonders gefährdeten Lagen primär Ausdruck erwartbarer Schadenlasten sind. Beispiele aus unterschiedlichen Regionen verdeutlichen, dass in einigen Gebieten Überschwemmungsereignisse in Wiederkehrperioden von unter zehn Jahren auftreten, in anderen Gebieten allenfalls nach Starkregenereignissen.

Risikogerechte Tarife sind ein deutliches Signal an Gebäudeeigentümer und potenzielle Erwerber über die Gefährdungslage des Gebäudes. Jede unverhältnismäßige Abweichung hiervon birgt die Gefahr, dass nicht nur die weniger Betroffenen die Kosten der Hochgefährdeten tragen müssen, sondern behindern die Umsetzung notwendiger und ökonomisch sinnvoller Präventionsmaßnahmen.

Die Untersuchung widmet der Analyse von Selbstbehalten einen eigenen Schwerpunkt und liefert eine differenzierte Bewertung ihrer Wirksamkeit:

In den weniger gefährdeten ZÜRS-Zonen 1 und 2 können Selbstbehalte die Prämien deutlich reduzieren, da ein großer Teil der Schäden teilweise oder vollständig durch den Selbstbehalt absorbiert wird. Die Studie zeigt, dass in diesen Regionen Selbstbehalte ein wirksames Steuerungsinstrument zur Reduktion von Prämien sein können.

In der hochgefährdeten ZÜRS-Zone 4, teilweise auch 3, übersteigen die Schadenhöhen regelmäßig typische Selbstbehaltsgößen deutlich. Schäden im fünf- und höherstelligen Bereich sind hier keine Ausnahme. Modellanalysen zeigen, dass Selbstbehalte in diesen Regionen nur geringe Prämienentlastungen bewirken – häufig lediglich im niedrigen einstelligen Prozentbereich. Erst sehr hohe Selbstbehalte würden größere Effekte erzielen, lägen dann jedoch in Bereichen, die Haushalte im Schadenfall erheblich belasten würden. Erst bei Selbstbehalten von 100.000 € und mehr halbieren sich die Versicherungsprämien.

Diese strukturelle Begrenzung macht deutlich, dass Selbstbehalte kein universelles Instrument sind, um die Bezahlbarkeit allein sicherzustellen. Die Studie zeigt jedoch Potenzial für eine prämiensenkende Wirkung,

sofern Selbstbehalte mit präventiven Maßnahmen verknüpft werden und deren Wirksamkeit quantifizierbar ist.

Um sicherzustellen, dass die Ausgestaltung der Selbstanreize anreizkompatibel mit Blick auf das Ergreifen von Präventionsmaßnahmen ist, wird empfohlen, sowohl einen Mindest- als auch einen Höchstselbstbehalt gesetzlich als Mindeststandard festzulegen. Der Mindestselbstbehalt soll verhindern, dass Präventionsanreize völlig verloren gehen. Der Höchstselbstbehalt soll gewährleisten, dass der Mindestdeckungsumfang nicht durch hohe Selbstbehalte oder Sublimits (Entschädigungsgrenzen für Teilleistungen) ausgehöhlt wird (z. B. 2.500 € als Mindestselbstbehalt und 25.000 € als maximaler Selbstbehalt). Deckungen mit einem höheren Selbstbehalt als 25.000 € sollten nicht als Elementarschadenversicherung bezeichnet werden dürfen. Wir empfehlen weiterhin, diese Größen nur als Orientierung zu verwenden und sie als Prozentsatz von der Versicherungssumme festzulegen.

Bei all diesen Überlegungen muss die Bezahlbarkeit der Prämien mitgedacht werden. Eine spürbare Entlastung ist hier nur durch gezielte Veränderungen der Risikostrukturen möglich. Dies bedeutet, dass man für nachhaltige Lösungen nicht umhinkommt, gerade in den hochbetroffenen Gebieten verstärkt Prävention zu betreiben, bis hin zu Einschränkungen bei der Ausweisung von Baugebieten.

Rückdeckung und Regelung der Elementarschadenversicherung im Ausland

Die Elementarschadenversicherung ist aufgrund potenziell sehr hoher Schadenvolumina auf Rückversicherung angewiesen. Die Rückversicherer wiederum bedienen sich zum Ausgleich ihrer Schäden der internationalen Versicherungsmärkte, auf denen sie weltweit operieren. Nicht nur deutsche, sondern auch internationale Schadensereignisse beeinflussen deshalb die Rückversicherungskonditionen und damit die Verfügbarkeit von Deckungskapazitäten. Indexschwankungen von 25 % sind keine Ausnahmen. Die Studie arbeitet heraus, dass Deutschland auch aufgrund seiner ausgeprägten Wertkonzentrationen robuste Rückdeckungsmechanismen benötigt. Da die Aufwendungen für die Rückversicherung große Teile der Prämienkalkulation determinieren, sind stabile Konditionen am Rückversicherungsmarkt essenziell für die Erstversicherer, um langfristig angelegte Vertragsbeziehungen mit ihren Versicherungsnehmern aufrechterhalten zu können.

Generell wird aber festgehalten, dass auf den Rückversicherungsmärkten grundsätzlich genügend Kapazitäten vorhanden sind, um alle deutschen Wohngebäude rückdecken zu können. Man muss sich allerdings auf erhebliche Beitragsschwankungen einstellen.

Die Untersuchung befasst sich ebenfalls mit Modellen zur Tragung des Elementarschadenrisikos im Ausland und zeigt deren begrenzte Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik Deutschland. Systeme mit Einheitsprämien wie etwa in Frankreich berücksichtigen individuelle Risikounterschiede nur unzureichend, während umfassende staatliche Garantien potenzielle Fehlanreize erzeugen. Die Studie plädiert daher für eine dreistufige Rückdeckungsstruktur:

1. Bündelung besonders exponierter Risiken bei einem Risikoträger, um extreme Schadenlasten zu puffern und auszugleichen.
2. Konzentrierte Beschaffung von Rückversicherungsdeckungen für diese Risiken.
3. Zur Stabilisierung der Rückversicherungskonditionen eine staatliche Rückdeckung, die bei außergewöhnlichen Großereignissen einsetzt.

Ein vergleichbares Modell (Flood Re) findet man in Großbritannien. Hier können die Erstversicherer das Risiko aus Verträgen, welche eine gewisse Beitragsgrenze übersteigen, an einen speziellen Rückversicherer weitergeben. Die Vertrags- und Schadenabwicklung verbleibt beim Erstversicherer. Die hierdurch entstehende Unterdeckung beim Rückversicherer wird über eine Umlage, die alle Wohngebäudeversicherten zu tragen haben, finanziert.

Prävention: Technische Analyse und gezielte Maßnahmen für besonders betroffene Gebäude

Die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021 hat deutlich gezeigt, dass neben wirtschaftlichen Schäden durch Naturgefahren zuallererst Menschenleben betroffen sein können. Nur Prävention kann – anders als eine Versicherung – beides schützen.

Nicht zuletzt deshalb wird eine Ausweitung der Präventionsanstrengungen als primäre Maßnahme vorgeschlagen. Prävention hat einen hohen Nutzen, weil sie nicht nur hilft, die derzeitigen Risiken besser tragen zu können, sondern sie das geeignete Instrument ist, um vor den steigenden Risiken des Klimawandels zu schützen. Eine gezielte Präventionsarbeit auf Basis qualifizierter Risikoeinschätzungen und der Ableitung individueller Maßnahmenkataloge vor Ort ist der beste Garant für allgemein stabile, in den hochbetroffenen Gebieten sogar sinkende Prämien (z. B. über das Erstellen von Hochwasserpässen für die Gebäude). Prävention wird in der Studie als Prämisse für alle Maßnahmen zur erhöhten Durchdringung mit Elementarschadenversicherung gesehen. Es muss immer bewusst sein, dass mit Versicherungen die Schäden zwar für den Einzelnen tragbarer gemacht werden können, die Gesamtschadenbelastung aber allenfalls indirekt positiv beeinflusst werden kann (z. B. über Verhaltensänderungen, effizientere Schadenregulierung).

Das langfristige Ziel geeigneter Präventionsmaßnahmen sollte sein, dass in Deutschland keine Wohngebäude mehr mit einer Jährlichkeit von 1–10 Jahren durch Überschwemmungsschäden betroffen sein können. Dass manche Gebäude heute überhaupt ungeschützt derartigen Gefahren ausgesetzt sind, ist kein akzeptabler Zustand. Wird dieses Ziel erreicht, lösen wir viele der in der Studie diskutierten Probleme gleich mit, z. B. das der Bezahlbarkeit. Hierzu wird die Durchführung einer konzertierten Aktion aus öffentlicher Hand, Bausachverständigen, Versicherern und Bauwirtschaft vorgeschlagen, die die Gebiete nach und nach analysieren. Wo sich diese Wohngebäude befinden, ist bis hinunter auf die jeweilige Adresse bekannt. Betroffen sind lediglich rund 100.000 von insgesamt 19,5 Mio. Wohngebäuden. Das ist eine handhabbare Größenordnung; falls erforderlich, könnten diese höchstgefährdeten Gebiete entsprechend ihrer Betroffenheit sogar noch genauer unterschieden werden.

Die Studie zeigt weiterhin, dass die notwendigen Techniken und Maßnahmen, mit denen man Schäden effizient vermeiden oder in ihrer Höhe deutlich reduzieren kann, bereits heute verfügbar sind. Es gibt hierzu DIN-Vorschriften, geprüftes Baumaterial sowie zahlreiche Richtlinien. Diese müssten allerdings als verbindlich erklärt und konsequent angewendet werden. Die hieraus resultierenden Haftungen werden deren Einhaltung zusätzlich beschleunigen. Dabei ist dringend geboten, deutschlandweit geltende Rahmenbedingungen über die Länder zu verpflichtenden Aufgaben für Kommunen, Bauherren, Architekten und Bauwirtschaft werden zu lassen.

Nicht nur von Seiten der Gebäudeeigentümer, sondern auch von staatlicher Seite sind hierfür Investitionen notwendig. Als eine mögliche Finanzierungsquelle stünden dem Staat die Einnahmen aus der Versicherungsteuer aus der Elementarschadenversicherung selbst zur Verfügung. Die Einnahmen hieraus dürften bereits heute 500 Mio. € jährlich betragen und, wenn alle Gebäude versichert sind, ein Volumen von rund 1 Mrd. € erreichen. Teile davon könnten den Finanzierungsaufwand der Präventionsprogramme abdecken, die Feuerschutzsteuer und die Verwendung von deren Aufkommen könnte hier möglicherweise als Vorbild dienen.

Bezahlbarkeit der Prämien in hochbetroffenen Gebieten

Zur Lösung des Bezahlbarkeitsproblems in den hochbetroffenen Zonen verweisen wir auf das Programm Flood Re aus Großbritannien. Dieses beinhaltet Beitragshöchstgrenzen. Die entstehende Unterdeckung beim Rückversicherer wird über eine Umlage finanziert. Die Umlage ist dort relativ niedrig, weil nur circa 2 % der Gebäude die Beitragsgrenze übersteigen. Die Relationen entsprechen durchaus den deutschen Verhältnissen. Bei Festlegung der Höhe der Kappungsgrenze wäre allerdings darauf zu achten, dass sie den

Anreiz für Präventionsmaßnahmen nicht untergräbt und die Versicherungsprämie ihre Signalwirkung nicht verliert. Ein weiterer Nachteil ist, dass nicht nach der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit unterschieden wird. In dem System werden auch Gebäudeeigentümer subventioniert, die sich den Beitrag leisten könnten. Als Höchstbeitrag schlagen wir mindestens 1.200 € für die Elementarschaden-Zusatzdeckung vor. Diese Betragshöhe sollte für ein Standardgebäude gelten. Die eigentliche Grenze sollte als Prozentsatz von der Versicherungssumme (Gebäudewert) festgelegt werden. In Großbritannien ist Flood Re im Übrigen keine Dauereinrichtung, sondern zeitlich begrenzt. Es soll als Übergangsmaßnahme dienen, um die notwendigen Präventionsmaßnahmen in Angriff nehmen zu können bzw. Anreize für ebendiese zu schaffen. Neu errichtete Gebäude werden in das Programm nicht aufgenommen.

Als eine Alternative zur Lösung des Bezahlbarkeitsproblems wird vorgeschlagen, einkommensschwächere Wohngebäudeeigentümer, wie auch Mieter, die den Zusatzbeitrag nicht aufbringen können, auf die Möglichkeit eines Antrags auf Wohngeld hinzuweisen. Dann würde zumindest geprüft, ob die Notwendigkeit zur Unterstützung gegeben ist. In der Studie finden sich hierzu auch Erwägungen, die nahelegen, dass die Anzahl der wirklich Bedürftigen unter den Gebäudeeigentümern mutmaßlich gering ist.

Gesamtpaket und Schlussfolgerungen

Die Studie entwickelt ein integriertes Maßnahmenpaket aus Mindestdeckung, risikogerechter Tarifierung, Selbstbehaltlösungen, Analyse der Rückversicherungskapazitäten, einer staatlichen Rückdeckung für Extremereignisse und einer gezielten Präventionsstrategie. Die Kombination dieser Bausteine schafft die Grundlage für ein langfristig funktionsfähiges System der Elementarschadenversicherung.

Die Analyse zeigt, dass zunächst nicht die Wahl eines bestimmten Durchführungswegs zur Erhöhung der Versicherungsdurchdringung entscheidend ist, sondern die Frage, wie Risiken strukturell adressiert werden. Dafür prüft die Studie Vor- und Nachteile unterschiedlicher Konzepte, ausgehend von (i) dem aktuellen Verfahren der *Freiwilligkeit* beim Versicherungsabschluss über (ii) eine *Angebotspflicht* (für Versicherer, in Verbindung mit Opt-in für Wohngebäudeeigentümer) sowie (iii) das *Opt-out* (Angebotspflicht für Versicherer in Verbindung mit Opt-out für Wohngebäudeeigentümer) bis hin zu (iv) einer *Versicherungspflicht* (beidseitiger Kontraktionszwang für Versicherer wie Wohngebäudeeigentümer). Durch die Verbindung empirischer Daten, technischer Bewertung und praktischer Erfahrung bietet die Studie eine umfassende Grundlage für die Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems.

Einleitung

Die vorliegende Studie zur Elementarschadenversicherung wurde vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) am 30. August 2024 in Auftrag gegeben. Sie knüpft an die bisherigen Ausführungen des SVRV zum Thema Elementarschadenversicherung an.¹ Ziel dieses Projekts ist die weitergehende Konkretisierung eines zukunftsgerechten Konzepts für die Versicherung gegen Elementargefahren für Wohngebäude.² Das Konzept soll insbesondere eine möglichst hohe Versicherungsdurchdringung bei der Versicherung von Wohngebäuden sicherstellen, für Verbraucher, Staat und Versicherer tragfähig sein, Anreize zur Eigenvorsorge schaffen und auf möglichst breite Akzeptanz stoßen.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass trotz schwerer Überschwemmungskatastrophen bislang nur 57 % (Stand 10/2025³) der deutschen Wohngebäude gegen Elementargefahren versichert sind (siehe Tab. 1). Dabei liegt über die einzelnen Bundesländer aber keine Gleichverteilung vor. Heraus sticht Baden-Württemberg mit 94 %, was darauf zurückzuführen ist, dass hier bis Juli 1994 eine Versicherungspflicht galt.⁴

Die geringe Versicherungsdurchdringung überrascht insofern, als seit Jahrzehnten viele Vorschläge erarbeitet und diskutiert wurden, die eine Verbesserung dieses Zustands herbeiführen sollten. Von *Laissez-faire* über Informationskampagnen, Angebotspflichten, Opt-out Modellen, einer Versicherungspflicht bis hin zur Gründung einer Pflichtversicherungsanstalt mit einem Monopol wurden und werden alle Formate diskutiert.

Parallel hierzu gibt es Forderungen und Vorschläge über den Mindestumfang der Deckung, die notwendigen Selbstbehalte, Präventionsmaßnahmen, zur Bezahlbarkeit der Versicherung, der Versicherbarkeit durch die Rückversicherer (mit oder ohne staatlicher Rückdeckung), um nur die wichtigsten Ansätze zu nennen. Immer wieder kritisch aufgegriffen werden zusätzlich die staatlichen Hilfsmaßnahmen in einem Katastrophenfall, die nicht nur finanziell und organisatorisch eine große Belastung darstellen, sondern auch die Notwendigkeit des Abschlusses einer Versicherung unterminieren. Dieses Phänomen ist auch unter dem Stichwort „Charity Hazard“ (oder allgemein „Moral Hazard“) bekannt.

Ein Konzept, welches auf alle diese Fragen eingeht und einen geschlossenen Reformvorschlag unterbreitet, liegt bislang nicht vor. Hiermit wollen wir nicht in Anspruch nehmen, dass wir die Ersten sind, die die einzelnen Fragestellungen behandelt haben und Empfehlungen aussprechen. Eher das Gegenteil ist der Fall: Seit Jahrzehnten wird an dem Thema gearbeitet, veröffentlicht, Gutachten geschrieben, Stellungnahmen abgegeben und Empfehlungen ausgesprochen. Ein aktueller Überblick über die Ansichten und Positionen findet sich beispielsweise im Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des Bundesjustizministeriums zu Elementarrisiken vom Februar 2025⁵ und in einer Veröffentlichung⁶ von Maria

¹ 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/>.

² Wohngebäude werden von anderen Gebäuden in der Weise abgegrenzt, dass ihr Nutzungsanteil nicht mehr als 50 % gewerblich ist.

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 GDV, *Datenservice zum Naturgefahrenreport 2023* (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023), 48, <https://www.gdv.de/resource/blob/154862/62aa5fb463e9ad90cbd421d1bf41c20/naturgefahrenreport-datenservice-2023-download-data.pdf>.

⁵ BMJ, *Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken* (Bundesministerium der Justiz, 2025), https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf.

⁶ Maria Heep-Altiner u. a., *Flächendeckende Absicherung von Elementarrisiken*, Nr. 5/2024, Forschung am iwvKöln (Institut für Versicherungswesen, TH Köln, 2024), <https://doi.org/10.57684/COS-1252>.

Heep-Altiner, Matthias Land, Monika Sebold-Bender und Michael Schüte zu den Grenzen der Versicherbarkeit der Elementarschadenversicherung aus Sicht der Versicherungstechnik.

Zur Ausarbeitung eines geschlossenen Reformvorschlags wurde Herr Prof. Dr. Nickel-Waninger zum Gastgutachter des SVRV bestellt. Zur Erfüllung des Auftrags wurden vier Teilprojektgruppen zu den Themen (A) Deckungskonzepte, (B) Tarifierung, (C) Rückdeckung und (D) Prävention gebildet (siehe Tab. 2). Insgesamt arbeiteten 25 Personen in den Projektgruppen mit (siehe Anhang 1). Diese sind Experten unterschiedlichster Fachrichtungen aus der Erst- und Rückversicherungsbranche, aus dem Verbraucherschutz, der Wasserwirtschaft, dem Bauwesen und der Wissenschaft. Alle Personen wurden *ad personam* wegen ihres Fachwissens benannt und nicht als Vertreter ihrer Verbände oder ihrer Unternehmen. Die Verbände wurden aber offiziell eingeladen, um ihnen die einzelnen Schritte der Vorgehensweise und Überlegungen zu erläutern und die Ergebnisse zur Diskussion zu stellen (siehe Anhang 2).

Tabelle 1. Wohngebäudeversicherung – Elementarvolldeckung. Versicherungsdichte pro Bundesland in % (bezogen auf Wohngebäude-Feuer)

ohne reine Starkregenverträge und mit sogenannten Altverträgen der ehemaligen Deutschen Versicherungs-AG

Bundesland	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ³
Schleswig-Holstein	16 %	17 %	19 %	21 %	23 %	26 %	29 %	31 %	35 %	38 %	41 %	44 %
Hamburg	14 %	15 %	16 %	19 %	21 %	23 %	26 %	28 %	32 %	36 %	38 %	41 %
Niedersachsen ¹	15 %	16 %	17 %	18 %	20 %	22 %	23 %	25 %	30 %	33 %	35 %	39 %
Bremen ¹	13 %	14 %	15 %	17 %	19 %	20 %	21 %	23 %	28 %	31 %	33 %	38 %
Nordrhein-Westfalen	33 %	34 %	36 %	39 %	41 %	43 %	45 %	47 %	53 %	56 %	59 %	62 %
Hessen	23 %	25 %	28 %	33 %	36 %	39 %	41 %	44 %	49 %	51 %	54 %	56 %
Rheinland-Pfalz	21 %	21 %	23 %	28 %	30 %	33 %	36 %	37 %	43 %	46 %	49 %	53 %
Baden-Württemberg	94 %	94 %	94 %	94 %	94 %	94 %	94 %	93 %	94 %	94 %	94 %	94 %
Bayern	23 %	25 %	26 %	30 %	32 %	34 %	36 %	38 %	42 %	44 %	47 %	50 %
Saarland	14 %	15 %	17 %	21 %	25 %	32 %	36 %	38 %	43 %	47 %	50 %	53 %
Berlin ²	31 %	32 %	33 %	34 %	37 %	39 %	41 %	43 %	46 %	48 %	50 %	52 %
Brandenburg ²	29 %	30 %	31 %	31 %	33 %	34 %	35 %	36 %	38 %	40 %	42 %	44 %
Mecklenburg-Vorpommern ²	21 %	22 %	23 %	25 %	25 %	26 %	28 %	29 %	31 %	34 %	35 %	37 %
Sachsen ²	43 %	45 %	46 %	46 %	47 %	47 %	48 %	48 %	50 %	52 %	53 %	54 %
Sachsen-Anhalt ²	39 %	40 %	41 %	42 %	43 %	44 %	45 %	45 %	48 %	49 %	51 %	52 %
Thüringen ²	41 %	42 %	44 %	45 %	46 %	47 %	48 %	49 %	51 %	53 %	55 %	56 %
Deutschland	35 %	36 %	37 %	39 %	41 %	43 %	45 %	46 %	50 %	52 %	54 %	57 %

¹ Hinweis: Insbesondere bei Niedersachsen und Bremen hoher Anteil an reinen Starkregenverträgen, die hier nicht abgebildet werden. ² mit sogenannten Altverträgen der ehemaligen Deutschen Versicherungs-AG ³ vorläufig

Quelle: GDV, *Datenservice zum Naturgefahrenreport 2025* (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2025), 55, <https://www.gdv.de/resource/blob/193410/e09858f310a1f7b4d3c2135df59369ce/naturgefahrenreport-2025-datenservice-data.pdf>. Schätzung Mai 2025. Verwendung der Daten mit Genehmigung des GDV.

Tabelle 2. Projektmitglieder (Stand: 01.07.2025, eigene Darstellung)

Leitung			
Prof. Dr. Hartmut Nickel-Waninger (Mitarbeit: Dr. Christian Groß, Prof. Dr. Oliver Schellenberger)			
Projektgruppe A: Deckungsumfang	Projektgruppe B: Tarifizierung/ Selbstbehaltsregelung	Projektgruppe C: Rückversicherung/ staatlicher Stop-Loss/ Eigenkapital	Projektgruppe D: Schadensprävention
Dr. Martin Creutz, Provinzial Versicherung, Düsseldorf	Dr. Daniel John, HUK- Coburg, Coburg	Thomas Leicht, ehem. VV Extremus, Frankfurt/M.	Sebastian Etz, Risk Engineering, R+V, Wiesbaden
Jens Birnbaum, Ergo Versicherung, Düsseldorf	Prof. Dr. Maria Heep- Altiner, DAV, TU Köln	Caren Büning, Vorstand Deutsche Rückversicherung, Düsseldorf	Michael Böttinger, Risikoservice, SV Sparkassen Versicherung, Stuttgart
Fabian Herbolzheimer, Verbraucherzentrale Sachsen, Leipzig (bis 31.03.2025)	Sascha Straub, Verbraucherzentrale Bayern, München	Prof. Dr. Helmut Gründl, Goethe Universität, Frankfurt/M.	Jutta Lenz, Hochwasser- Kompetenz-Centrum, Köln
Sandra Klug, Verbraucherzentrale Hamburg (ab 01.04.2025)	Dr. Gerald Sußmann, Versicherungskammer Bayern, München	Ulrich Müller, Versicherungskammer Bayern, München	Dr. Uwe Müller, LFULG Sachsen, Dresden
Georg Neumann, Continentale, Dortmund		Dr. Michael Pickel, VV E+S Rück i. R., Hannover	Prof. Dr.-Ing. Thomas Naumann, HTW Dresden
Dr. Henning Saxe, LVM, Münster		Barbara Schick, Vorstand i. R., Versicherungskammer Bayern, München (ab 01.04.2025)	
		Roland Voggenauer, DAV, Rückversicherung, Pfäffikon (CH)	

Diese vier Projektgruppen haben gemeinsam mit der Leitung die Abschnitte A–D der Studie erarbeitet. Diese Abschnitte finden sich in Teil I des vorliegenden Berichts. Zwei zusätzlich geplante Teilprojektgruppen wurden nicht gebildet: Aus primär zeitlichen Gründen eine Gruppe, die einen Workshop zur juristischen Umsetzung durchführen und eine Gruppe, die den Schwerpunkt Bezahlbarkeit separat bearbeiten sollte. Die im vorliegenden Bericht enthaltenen Abschnitte E „Versteuerung“, F „Bezahlbarkeit“ und G „Freiwilligkeit bis Pflicht“ wurden von der Projektleitung (Nickel-Waninger, Groß, Schellenberger) verfasst und finden sich in Teil II des Berichts.

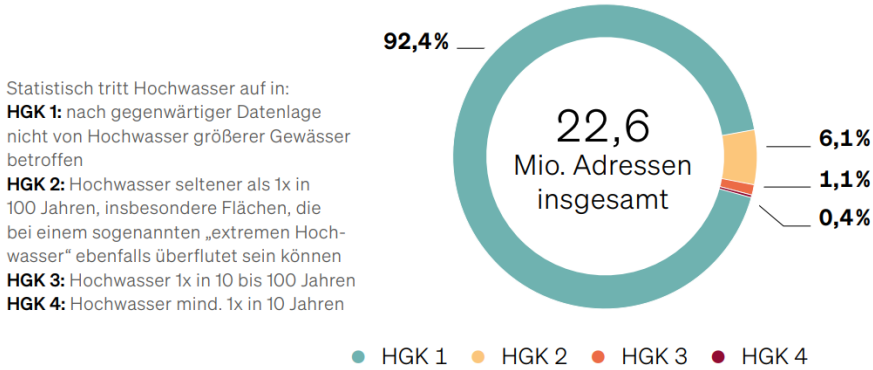
Wir haben uns sehr bewusst keine Vorgaben bezüglich der Frage gegeben, ob die Freiwilligkeit oder eine Pflicht der geeignetere Lösungspfad wäre und geben auch kein Votum hierzu ab. Wir würden, das sei angemerkt, auch unter uns „Experten“ zu keiner gemeinsamen, eindeutigen Empfehlung kommen.⁷ Hierzu ist die Ausgangslage ohnehin zu komplex. Wir haben aber jeweils geprüft, zu welchen Konsequenzen die alternativen Richtungen bei den einzelnen Instrumenten führen würden. Als wir uns beispielsweise mit der Frage der Versicherbarkeit befasst haben, haben wir geprüft, was passiert, wenn von heute auf morgen alle auch bisher noch nicht versicherten Wohngebäude eine Deckung erhalten müssten („Versicherung unter Volllast“). Diese Prüfung betrifft vor allem die Abschnitte Rückdeckung (C) und Handlungsansätze (G).

Zur Vorgehensweise dieser Studie sei angemerkt, dass die Themengebiete in der Reihenfolge Deckungsumfang, Tarifierung, Rückdeckung und Prävention behandelt werden. Dies ergibt aus der Perspektive der Prüfung der Versicherbarkeit durchaus Sinn. Man hätte allerdings ebenso mit der Prävention beginnen können. Ein Großteil der Diskussionen über den Deckungsumfang, die Bezahlbarkeit, die Rückdeckung und letztendlich auch über das Für und Wider einer Versicherungspflicht haben, wie ausführlich dargestellt wird, ihre Ursache darin, dass sich ein kleiner Teil der Wohngebäude in Gebieten befindet, die überproportional von Elementarereignissen betroffen sind (siehe Abb. 1 und 2). Wir erlauben es uns in Deutschland, Gebäude stehen zu haben und sogar weiterhin zu erstellen, die alle zehn Jahre oder noch häufiger von einem Elementarschaden betroffen sind. Wir akzeptieren damit stillschweigend, dass nicht nur große Werte vernichtet werden können, sondern auch Menschenleben gefährdet sind. Dies müsste nicht so sein. Würden wir uns auf ein Programm verständigen, welches in einer konzertierten Aktion aus öffentlicher Hand, Bausachverständigen, Versicherern und Bauwirtschaft dafür sorgt, dass diese Gebäude nicht mehr so hoch betroffen sind, so wären viele der heute diskutierten Fragestellungen um die Elementarschadenversicherung von deutlich geringerer Bedeutung. Wie im Abschnitt D „Prävention“ ausgeführt wird, halten wir es für möglich, in einer solchen konzertierten Aktion die Probleme in den Frequenz- und Hochrisikogebieten in einem Zeitraum von ca. zehn Jahren weitgehend zu lösen. Es handelt sich um rund 100.000 Adressen, die nach und nach zu besichtigen wären.

⁷ So hat sich der GDV gegen eine Pflichtversicherung positioniert (GDV, *Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden* (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023), <https://www.gdv.de/resource/blob/136436/b39be0b71de065b89e257998b69e9042/pflichtversicherung-data.pdf>). Aktuarien der Deutschen Aktuar Vereinigung sprechen sich für die Einführung einer Pflichtversicherung mit subventionierten Beiträgen in den hochbetroffenen Zonen aus (Maria Heep-Altiner u. a., *Flächendeckende Absicherung von Elementarereignissen*, Nr. 5/2024, Forschung am iwvKöln (Institut für Versicherungswesen, TH Köln, 2024), <https://doi.org/10.57684/COS-1252>). In den Vertrieben gibt es ebenfalls unterschiedliche Meinungen. So ist der AfW Bundesverband Finanzdienstleistung für eine Versicherungspflicht („Koalitionsvertrag: AfW sieht positives Signal für Stabilität – mahnt jedoch echte Reformen bei Altersvorsorge an“, AfW Bundesverband Finanzdienstleistung, 9. April 2025, <https://afw-verband.de/presse/koalitionsvertrag-afw-sieht-positives-signal-fuer-stabilitaet-mahnt-jedoch-echte-reformen-bei-altersvorsorge-an/>). Haus & Grund als Vertreter der Wohngebäudeeigentümer ist gegen die Pflicht („Haus & Grund rät zu Elementarschadenversicherung“, Haus & Grund, 3. Juni 2024, <https://www.hausundgrund.de/haus-grund-raet-zu-elementarschadenversicherung>.) und der Verbraucherschutz dafür (Christian Groß und Gert G. Wagner, „Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren“, *Wirtschaftsdienst* 103, Nr. 8 (2023): 570–75, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0158>.; „Elementarschadenversicherung: Naturgefahren verlässlich absichern“, Verbraucherzentrale Bundesverband, zugegriffen 8. Dezember 2025, <https://www.vzbv.de/elementarschadenversicherung>.; Verbraucherzentrale Sachsen, *Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: Zeit zum Umdenken!*, Faktenblatt (Leipzig, 2021), https://www.verbraucherzentrale-sachsen.de/sites/default/files/2021-08/faktenblatt_elementarschaden_2021_0.pdf). Diese Meinungen durchzogen ebenfalls unsere Diskussionen.

Gefährdung durch Hochwasser

Verteilung der Adressen auf die Hochwassergefährdungsklassen (HGK) in ZÜRS Geo 2025



Quelle: GDV

© www.gdv.de | Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft



Abbildung 1. Gefährdung durch Hochwasser

Quelle: GDV, *Datenservice zum Naturgefahrenreport 2023* (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023), 49, <https://www.gdv.de/resource/blob/154862/62aa5bfb463e9ad90cbd421d1bf41c20/naturgefahrenreport-datenservice-2023-download-data.pdf>. Verwendung der Abbildung mit Genehmigung des GDV.

Starkregengefahr – auf den Standort des Gebäudes kommt es an

Aufteilung der Adressen in drei Starkregengefährdungsklassen (SGK)

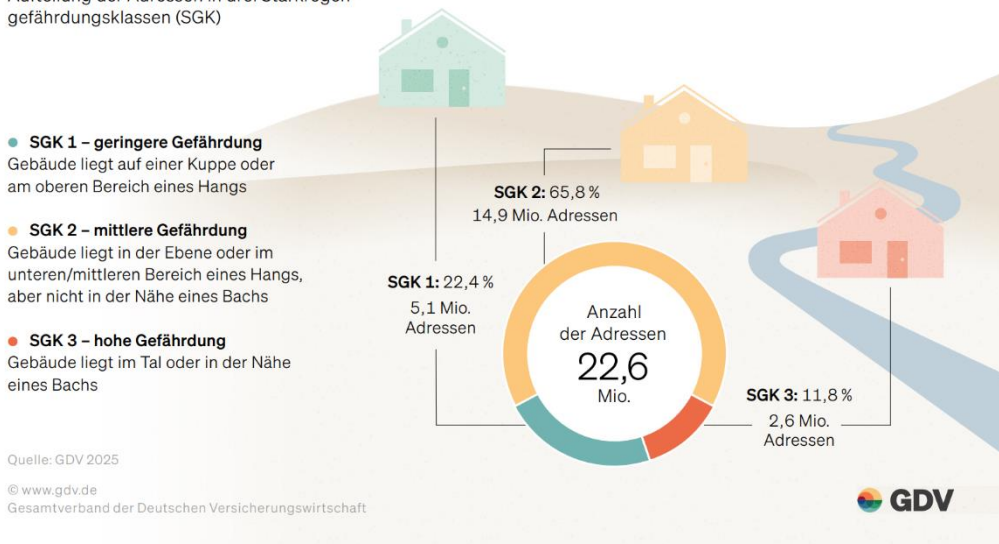


Abbildung 2. Starkregengefahr

Quelle: „ZÜRS Geo‘ - Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken“, GDV, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 24. Juli 2025, <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>.

Verwendung der Abbildung mit Genehmigung des GDV.

Teil I: Empfehlungen der Teilnehmenden der Projektgruppen

Zur Abgrenzung sei zunächst darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Text mit der „Elementarschadenversicherung“ die sogenannte erweiterte Elementarschadenversicherung (z. B. Überschwemmung) gemeint ist. Diese Klarstellung ist notwendig, weil ein Teil der Elementargefahren (z. B. Sturm/Hagel) bereits über die (normale) Wohngebäudeversicherung gedeckt ist. Gegen diese Gefahren sind bereits rund 98 % der Wohngebäude versichert. Gegen die erweiterten Elementargefahren hingegen sind es nur ca. 57 %.⁸

A. Empfehlung zum Deckungskonzept

GDV-Musterbedingungen

Wir empfehlen die Grunddeckung in der Elementarschadenversicherung, wie sie der Gesetzgeber als Mindestdeckung vorschreiben sollte, auf die Musterbedingungen des Gesamtverbandes der Versicherer (GDV) abzustellen. Dies würde bedeuten, dass als **Mindestdeckung** im Angebot des Versicherers oder als Pflicht zur Versicherung durch den Versicherungsnehmer die Gefahren:

- Überschwemmung durch das Ausuferen von oberirdischen Gewässern,
- Witterungsniederschlägen,
- Austritt von Grundwasser an der Erdoberfläche als deren Folge,
- Rückstau,
- Erdbeben,
- Erdsenkung,
- Erdrutsch,
- Schneedruck,
- Lawinen,
- Vulkanausbruch

als Mindeststandard zu versichern wären (siehe Anhang 3).

Eine Festlegung auf diesen Mindeststandard stellt in der Praxis der Versicherung gegen Elementarschäden keine Selbstverständlichkeit dar. Ohne eine Festlegung eines Mindestdeckungsumfangs durch den Gesetzgeber hat jeder Versicherer prinzipiell die Möglichkeit, Produkte als „Elementarschadenversicherung“ anzubieten, die z. B. einzelne Teile dieses Deckungsumfangs herauslassen oder sich anderer Abgrenzungen bedienen. Deshalb bedarf es einer standardisierten Festlegung des Mindeststandards durch den Gesetzgeber. Die Nachfrager müssten dann ihre Angebote nicht auch noch daraufhin untersuchen, ob in ihrem Angebot etwas fehlt, was zum Standard gehört. Der Versicherer wiederum kann seine Zusatzleistungen in den Vordergrund stellen, denn die Festlegung eines Mindeststandards verbietet nicht die Möglichkeit, dass der Versicherer seinem Versicherungsnehmer darüber hinaus zusätzliche Leistungen anbietet. Damit bleibt ausreichend Raum für Produktinnovationen und Wettbewerb. Es versperrt aber den Weg, mit Extras zu werben und dafür andere Teile wegzulassen.

Die Orientierung an den GDV-Musterbedingungen wird auch aus pragmatischen Gründen empfohlen. Zunächst einmal sind bereits über 57 % der Gebäude gegen diese Gefahren versichert. Jede Ausweitung der Bedingungen würde das zusätzliche Öffnen all dieser Verträge erfordern und neue Diskussionen und möglicherweise Verunsicherung mit bzw. bei diesen Versicherten auslösen. Führt ein erweiterter Mindeststandard nämlich zu (deutlich) höheren Beiträgen, könnte dies dazu führen, dass man aufgrund von Überforderung der Verbraucher und sich anschließenden Kündigungen mehr Versicherte verliert als neu hinzugewinnt. Dies gilt zumindest dann, wenn man auf Freiwilligkeit anstelle einer Versicherungspflicht setzt. Für eine Festlegung auf den GDV-Mindeststandard spricht ebenfalls, dass die

⁸ „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>.

einzelnen Versicherer schlecht argumentieren könnten, der Gesetzgeber gehe mit seinen Forderungen bezüglich des Deckungsumfangs im Gesetz zu weit, wenn der Deckungsumfang den Empfehlungen des eigenen Verbandes entspricht.⁹

Unabhängig von dieser pragmatischen Empfehlung haben wir im Vorfeld die Versicherbarkeit weiterer Elementargefahren geprüft, insbesondere die der Sturmflut, Grundwasser, Trockenheit sowie zusätzliche mögliche Deckungserweiterungen.

Sturmflut

Eine Orientierung an den GDV-Musterbedingungen hätte zur Folge, dass die Gefahr Sturmflut unversichert bliebe. Dieser Umstand wurde in den Teilarbeitsgruppen zunächst kontrovers diskutiert, weil einige Teilnehmende deren Versicherung als Mindestumfang für erforderlich hielten. Wir waren uns aber im Klaren darüber, dass es, um dieses Risiko durch die private Versicherungswirtschaft versichern zu können, der Erfüllung gewisser Grundvoraussetzungen bedarf.

Derzeit gibt es keine geeigneten Grundlagen und zu wenig Erfahrungen für die Quantifizierung dieser Gefahr für die Nordsee und noch weniger für die Ostsee, bei der ebenfalls Sturmfluten bzw. Sturmhochwasser vorkommen können.¹⁰ Da die Gefahr bislang nicht versichert ist, liegen bei den Versicherern naturgemäß keine geeigneten Daten aus Schadenerfahrungen vor. Folglich fehlt es an einer Basis, um die Beiträge kalkulieren und die notwendige Kapitalausstattung ermitteln (Solvency II)¹¹ zu können. Die Erstversicherer stünden vor dem Problem, die notwendigen Rückversicherer am Markt zu finden, da dies eine Beschreibung des Risikos voraussetzt.

Als absolute Grundvoraussetzung müssten daher zunächst einmal Studien erstellt werden, um die Betroffenheit der einzelnen Gebiete zu ermitteln. Auf dieser Basis müssten dann mögliche Schäden und Schadensszenarien simuliert werden, die Kalkulation erfolgen sowie der Rückversicherungsbedarf und das notwendige Eigenkapital ermittelt werden.

Wir schätzen, dass erforderliche Studien und daraus abgeleitete Modellierungen mindestens fünf Jahre in Anspruch nehmen würden. Erst dann wären alle Voraussetzungen erfüllt, um diese Gefahr grundsätzlich versichern zu können. Ob man tatsächlich zu dem Ergebnis kommt, dass die Gefahr Sturmflut aus dem Stand – d. h. quasi zu einem Zeitpunkt – flächendeckend durch die private Versicherungswirtschaft allein versichert werden könnte, bleibt mehr als fraglich.

Nach unserer Kenntnis wird die Gefahr Sturmflut weltweit nicht in der Breite von der privaten Versicherungswirtschaft abgedeckt; dies geschieht, wenn überhaupt, in Verbindung mit staatlichen Lösungen. Rein privat versichert werden allenfalls Einzelfälle für die Industrie und Gewerbetunden, bei denen sich der Aufwand einer Einzelfallabschätzung lohnt. Dies wiederum hat zur Folge, dass dann, wenn die Erstversicherer zu einer Versicherung dieser Gefahr verpflichtet würden, diese auf dem Weltmarkt nur schwer geeignete Rückdeckung fänden.¹²

⁹ Hierzu ist ergänzend anzumerken, dass ein Mitglied des GDV nicht verpflichtet ist, sich an die Empfehlungen seines Verbandes zu halten. Es gibt in der Praxis immer Angebote, die unter oder über dem Umfang der Musterbedingungen liegen.

¹⁰ Das Ostseesturmhochwasser in der Nacht vom 20. auf den 21. Oktober 2023 war das schwerste Ostseesturmhochwasser seit dem Ostseesturmhochwasser 1872. Der höchste gemessene Scheitelwasserstand betrug 2,27 Meter über Mittelwasser in Flensburg. Der Schaden an den Küsten, Stränden, Hochwasserschutz, Häfen und Booten in Deutschland wurde auf etwa 200 Mio. € geschätzt („Sturmflut an der Ostsee: Alle Berichte auf einen Blick“, NDR, Norddeutscher Rundfunk, <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Sturmflut-an-der-Ostsee-Alle-Berichte-auf-einen-Blick,sturmflut2076.html>).

¹¹ Damit die BaFin die Versicherung der Gefahr Sturmflut genehmigen kann, benötigt sie Simulationsmodelle mit denen man das Kumulschadenrisiko verlässlich abschätzen kann (§ 960 VAG).

¹² Es sei angemerkt, dass man prinzipiell immer einen Rückversicherer oder eine Rückdeckung (z. B. über einen Cat Bond) findet. Die Prämien werden dann aber nicht in Promille von der Versicherungssumme, sondern leicht in Prozent berechnet. Man kauft dann weniger eine Versicherung als eine Art Bankgarantie.

Welche Hürden bei der Versicherung dieser Gefahr bestehen, deutet sich bereits dadurch an, dass es keine allgemein akzeptierte Definition der Sturmflut gibt.¹³ Kommen Sturmfluten nur in Meeren oder auch in großen Seen vor? Hängen sie von Gezeiten ab? Auch mit diesen und anderen Fragen müssten sich Gutachter und letztlich der Gesetzgeber auseinandersetzen.

Die Frage nach der Versicherung der Sturmflut wurde nicht zuletzt deswegen ausgeklammert, weil diese ansonsten das Potenzial hätte, eine Reform der Elementarschadenversicherung um Jahre hinauszuzögern.¹⁴ In der Abwägung empfehlen wir daher erst einmal, die anderen, viel dringenderen Deckungsprobleme – nämlich solche, die alle Regionen in Deutschland betreffen – zu lösen und die Umsetzung nicht mit zusätzlichen Herausforderungen zu belasten. Es sollte das Ziel sein, die großen, durch Überschwemmungen und Starkregen entstandenen Schäden möglichst zügig zu versichern.

Bei risikogerechter Versicherung der Sturmflut würde das Thema der Bezahlbarkeit in den hochgefährdeten Zonen noch stärker in den Fokus rücken. Bekämen die Versicherer in den betroffenen Gebieten andererseits keine kostendeckenden Beitragszuschläge für das Sturmflutrisiko, zögen sich die Versicherer aus dem Gebiet möglicherweise zurück bzw. würden bei einer Versicherungspflicht für die gefährdeten Zonen eigene Versicherer mit gesonderten Tarifen gründen.

Um solche Antiselektionen zu vermeiden, wäre der Gesetzgeber gezwungen, zu dem Instrument der Umverteilung zu greifen, um die Beiträge für die besonders Betroffenen zu subventionieren. Allerdings führt jede Form der Umverteilung bei den nicht unmittelbar betroffenen Wohngebäudeeigentümern zu zusätzlichen Widerständen gegen die Einführung einer Elementarschadenversicherung. Die eingesammelten Umlagen wiederum müssten zu den Versicherern mit den untertariften Risiken gelangen. Zu diesem Zweck müsste eine Institution geschaffen werden, die die Höhe der Umlage festlegt und regelmäßig überprüft, einen Verteilungsmechanismus bestimmt und die Verteilung der Mittel vornimmt.

Angesichts der erheblichen laufenden Kosten für die Unterhaltung der Deiche und Überflutungsschutzeinrichtungen, die als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge von der öffentlichen Hand zu leisten sind, kommt dem Aspekt der Prävention eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, als angesichts des klimawandelbedingt zu erwartenden Meeresspiegelanstiegs künftig noch höhere Anforderungen an die Flutvorsorge zu treffen sein werden. In Zeiten angespannter öffentlicher Kassen wäre es im Sinne der effektiven Daseinsvorsorge daher fatal, wenn eine (Pflicht-)Versicherungslösung die Priorität der öffentlichen Hand auf Deichschutz und -ausbau reduzieren sollte. Es geht hier nicht nur um den Schutz von Vermögenswerten, sondern auch von Menschenleben.

Insgesamt wird empfohlen, das Thema der Versicherung der Sturmflut im Zeitverlauf ggf. erneut aufzugreifen. Das Hauptaugenmerk sollte auf dem Thema Prävention (vorrangig Ertüchtigung der See- und Binnendeiche) und damit dem Küstenschutz liegen.

Grundwasser

Wir empfehlen ebenfalls, das Eindringen von Grundwasser ins Gebäude grundsätzlich nicht zur Mindestdeckung zu zählen, schlagen aber eine Differenzierung vor.

Erstens muss darauf hingewiesen werden, dass Wasser nicht ohne weiteres durch Wände eindringt. In der Regel liegt ein baulicher Mangel vor, welcher ursächlich für das Eindringen ist. Die Versicherung baulicher Mängel sollte den Versicherern nicht auferlegt werden. Eine eventuelle Umlage der Kosten für die Beseitigung von Baumängeln auf die anderen Versicherten würde in der Bevölkerung als unfair

¹³ Robin Ettl, *Naturkatastrophen und die Grenzen der Leistungspflicht des Versicherers*, Bd. 45, Versicherungswissenschaften an der Universität Frankfurt am Main (VWW, 2025), <https://doi.org/10.33283/978-3-86298-895-2>.

¹⁴ Selbst eine rein staatliche Lösung wäre ohne die oben genannten Studien zur Sturmflut grob fahrlässig und für den Aufbau des entsprechenden Versicherers verginge noch einmal zusätzliche Zeit.

empfunden. Hinzu käme, dass man auch für diese Gefahr Abschätzungen der Kosten vornehmen müsste, weil naturgemäß hier ebenfalls keine Schadenerfahrungen vorliegen können.

Zweitens muss es sich bei Wasser, welches durch die Wände eines Gebäudes eindringt, nicht zwingend um Grundwasser handeln. Es kann beispielsweise auch aus um oder unter dem Haus verlegten Leitungen austreten.

Drittens muss der Anstieg des Grundwassers nicht auf einer Überschwemmung beruhen. Das Niveau des Grundwassers verändert sich z. B. ebenfalls durch das Abpumpen beziehungsweise das Nicht-mehr-Abpumpen von Grundwasser bei Bautätigkeiten oder durch die Landwirtschaft. Die Streitigkeiten aufgrund von Abgrenzungs-, Regress- und Haftungsproblemen sind vor diesem Hintergrund absehbar.

Abweichend von der heutigen Praxis sprechen wir uns allerdings dafür aus, dass Schäden am Gebäude, welche durch in das Gebäude über Öffnungen eindringendes Niederschlagswasser, Wasser durch Ausuferung von Gewässern oder an der Oberfläche ausgetretenem Grundwasser entstehen, vom Versicherungsschutz umfasst sein sollten. Zumal es sich oft um Mischwasser handelt, würde diese Abgrenzung die Streitigkeiten zwischen Versicherungsnehmer und Versicherer über die genaue Schadenursache beseitigen. Der GDV sollte bewogen werden, dies in seinen Musterbedingungen entsprechend zu prüfen, zu beschreiben und klarzustellen. Die Mehrkosten für diese Deckungserweiterung dürften sich in Grenzen halten.

Trockenheit

Geprüft wurde ebenfalls die Forderung nach der Versicherung von durch Trockenheit entstandenen Schäden. Im Rahmen der zu betrachtenden Gebäudeversicherung sind Schäden (u. a. sogenannte Setzrisse) relevant, die durch die Austrocknung des Bodens am Gebäude auftreten können. Es geht dabei nicht um landwirtschaftliche Schäden.

Für diese Gefahr liegen ebenfalls keine Schadenerfahrungen vor. Bekannt sind diese Schäden heute eher als punktuelle Ereignisse und nicht als flächendeckende Katastrophen, die ganze Wohngebäude unbewohnbar machen. Außerdem gilt hier noch mehr als beim Komplex Grundwasser, dass diese Schäden oft durch andere Ursachen als durch die Elementargefahr Trockenheit entstehen. Ursachen sind häufig Probleme bei der Gründung des Baus. Das Gebäude setzt sich mit der Zeit und verschiebt sich. Dies ist ein nicht selten vorkommender Baumangel, der sich in den ersten Jahren nach der Erstellung des Gebäudes zeigt.

Das Abpumpen von Grundwasser ist eine weitere häufige Ursache für Absenkungen. Dies geschieht sowohl bei Großbaustellen als auch durch die Landwirtschaft oder die Stadt- und Gemeindewerke. Erschütterungen oder der Bergbau können ebenfalls zu solchen Schäden führen. In der Praxis ist es kaum möglich, solche Schadenbilder von denen, die durch die naturbedingte Trockenheit entstehen, zu unterscheiden.

Da es sich außerdem um Schäden handelt, die erst verzögert zu erkennen sind – d. h. nicht unmittelbar nach einer Trockenheit eintreten –, sind Streitigkeiten zwischen Versicherungsnehmer und Versicherer absehbar. Dies würde wiederum Forderungen an den Gesetzgeber nach Klarstellungen auslösen.

Wir empfehlen, Schäden durch Trockenheit am Gebäude nicht als Mindeststandard abzusichern. Sie sind aus unserer Sicht keine unmittelbare Katastrophengefahr, treten eher als regionales Ereignis auf und verteuern das Produkt zusätzlich. Diese Versicherung sehen wir für eine flächendeckende Grundabsicherung nicht als notwendig an.

Nach den GDV-Musterbedingungen sind wiederum Erdsenkungen (§ 5) mitversichert. Hier sollte man auf eine genaue Abgrenzung achten, um keine falschen Erwartungen zu wecken.

Sonstige Deckungserweiterungen

Diskussionswürdig erscheint der Vorschlag, Gebäude nach einem Schaden nicht mehr in der gleichen Form aufzubauen, sondern nach einem neuen, der Lage des Gebäudes angepassten Standard – und zwar bedingungsgemäß. So könnte man über die Zeit – quasi über Prävention mit staatlichem und privatwirtschaftlichem Engagement und mit der geeigneten Versicherungsdeckung – den deutschen Wohngebäudebestand resilienter und überschwemmungsfester gestalten. Wie dies aussehen könnte, lässt sich in dem vom GDV erarbeiteten Leitfaden *Build Back Better* nachlesen.¹⁵

Allgemein kann *Build Back Better* als ein schadenminderndes, vorwärts gerichtetes Konzept der Reparatur und des Wiederaufbaus im Schadenfall vorwiegend als Reaktion auf Extremwetterereignisse bis hin zu Naturkatastrophen (z. B. Überschwemmungen, Stürme) erfasst werden.¹⁶

- Die Maßnahmen beziehen sich auf Wohngebäude.
- Die Maßnahmen können bei einem (Wieder-)Aufbau nach einem versicherten Schaden durch eine Naturgefahr angewendet werden.
- Das Ziel ist die Erhöhung der Resilienz im Sinne von Verminderung und möglichst Verhinderung von Schäden durch Naturgefahren je nach objektbezogener Situation. Die Bezugsbasis einer erhöhten Resilienz im Sinne dieses Leitfadens ist grundsätzlich das Schutzziel, das gefahrbezogen definiert ist.

Eine verbindliche Deckungserweiterung in dieser Form würde jedoch den Elementarbeitrag belasten und zu einem deutlichen Anstieg des Beitragsniveaus führen. Es ist auch fraglich, ob es sinnvoll ist, über Versicherungen Wertsteigerungen an Gebäuden zu finanzieren, die sich aus dem besseren Wiederaufbau automatisch ergäben.

Wir halten eine so weitgehende Deckung als Mindeststandard für problematisch und letztendlich auch für zu weitreichend.

Ein ähnlicher Effekt kann und wird auch heute schon durch geänderte staatliche oder behördliche Regelungen (Bauverordnungen) erreicht: Gibt es strengere öffentliche Auflagen für den Wiederaufbau, sind diese bereits heute mitversichert. Alle behördlichen Vorgaben und Auflagen sind Bestandteil der Versicherungsdeckung in der gleitenden Neuwertversicherung auf Basis der Musterbedingungen des GDV im Privatkundenbereich. Bei einem Totalverlust eines Gebäudes ist der Neubau in „gleicher Art und Güte“ versichert.

Der Wiederaufbau hat allerdings nach den heutigen Bedingungen am gleichen Ort stattzufinden. Zweck der Regelung „des Aufbaus am gleichen Ort“ ist eigentlich ein Vorbeugen gegen Versicherungsbetrug. Es soll kein Anreiz dafür gegeben werden, dass z. B. jemand, der umziehen muss und sein Haus nicht zu seinem Wiederherstellungswert (Versicherungssumme) verkauft bekommt, dieses durch ein Feuer „beseitigt“. Diese enge Regelung sollte man so anpassen, dass dann, wenn ein Wiederaufbau an der gleichen Stelle nicht mehr erlaubt ist (Überschwemmungsgebiete, Renaturierungsflächen), der Wiederaufbau im zugewiesenen Ausweichgebiet mitversichert ist. Die genaue Ausgestaltung der Bedingungen, unter denen dies erfolgen kann, sollte dem allgemeinen Grundsatz Wiederaufbau nach „gleicher Art und Güte“ entsprechen.

Ausgestaltung des Mindestdeckungsumfang als Existenzsicherungspolice

Eine Versicherung muss nicht immer so ausgestaltet sein, dass sie die Schäden vollständig deckt. Ein gewisser Selbstbehalt kann als Anreiz zur Schadenminderung oder als Instrument zur Absenkung der Beiträge durchaus sinnvoll sein. Diesen Ansatz haben wir insbesondere vor dem Hintergrund der Frage nach der Bezahlbarkeit geprüft, da die Beiträge in den hochbetroffenen Gebieten für die

¹⁵ GDV, Leitfaden „Build Back Better“ (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2024), <https://www.gdv.de/resource/blob/181326/05a2996640fca365e3c6c94029c1a942/leitfaden-build-back-better--data.pdf>.

¹⁶ Ebenda S. 7.

Elementarschadenversicherung allein die Beiträge für die normale Wohngebäudedeckung und im Allgemeinen auch die 1.000 €-Grenze übersteigen können.

Normalerweise lässt sich durch das Hochsetzen des Selbstbehalts oder die Begrenzung der Leistung eine deutliche Absenkung der Beiträge erreichen. Man könnte in einem Gesetz z. B.

- den Deckungsumfang enger als in den heutigen GDV-Musterbedingungen fassen,
- höhere Selbstbehalte als Mindeststandard verlangen (z. B. 25.000 €; 10 % vom Wert) und als Pflicht nur die Versicherung von existenzbedrohenden Schäden verlangen oder
- den umgekehrten Weg gehen und z. B. nur die ersten 100.000 € eines Schadens versichern (Erstrisikoversicherung), damit sich der Eigentümer erst einmal selbst helfen kann,
- nicht den Neuwert, sondern den Zeitwert des Gebäudes versichern.

Welche Option am besten zur Sicherstellung der Bezahlbarkeit geeignet ist, lässt sich allerdings nicht allgemeingültig beurteilen. Denn welches Ereignis in welcher Form am Ende für den Betroffenen existenzbedrohend ist, kann letztendlich nur individuell entschieden werden.

Obwohl wir anfangs davon ausgingen, dass eine reine Existenzsicherungsdeckung als Mindestdeckung ein gangbarer Kompromiss wäre, haben wir diesen Ansatz am Ende nicht weiterverfolgt. Da nur ca. 1,5 % der Wohngebäude in hochbetroffenen Gebieten stehen,¹⁷ ist die weitüberwiegende Zahl der Gebäude zu relativ günstigen Beiträgen versicherbar. Für diese Gebäudeeigentümer würde eine Existenzsicherungspolice kaum einen Mehrwert bringen. Ob man mit einer Existenzsicherungspolice die Situation der ca. 1,5 % in den hochbetroffenen Gebieten wirklich so verbessert, dass die öffentliche Hand von der Notwendigkeit für Hilfen nach Katastrophen befreit wird, bleibt hingegen fraglich. In den hochgefährdeten Gebieten würde der Beitrag selbst bei einem Selbstbehalt von 25.000 € nicht wesentlich sinken und bei einer Versicherung auf erstes Risiko in der beispielhaft genannten Höhe von 100.000 € ebenfalls nicht: Die ersten 25.000 € werden zu häufig überschritten und die Schäden bis 100.000 € kommen für eine relevante Beitragsabsenkung zu häufig vor (Vergleiche Abschnitt B).

Vermutlich rief ein solcher Ansatz mehr Diskussionen hervor, als er nutzt, weil er eine Art Zwei-Klassen-System schuf: Die Mehrzahl der Gebäudeeigentümer hat heute bereits den höheren Versicherungsumfang abgesichert. Nur für einen kleinen Teil der Wohngebäudeeigentümer hätte die Existenzsicherungspolice einen niedrigeren Beitrag. Es ist deshalb anzunehmen, dass die meisten der heute noch nicht versicherten Wohnungseigentümer den breiteren Deckungsumfang vorzögen – vorausgesetzt man kann ihn sich leisten. Dabei muss man nicht davon ausgehen, dass die oben genannten 2 % der Gebäudeeigentümer mit den hochbetroffenen Risiken in der Breite nicht in der Lage wären, die für sie notwendigen Beiträge selbst zu tragen. Da außerdem Grundstücke in Wassernähe in der Regel deutlich teurer als der Durchschnitt sind (weil es attraktiv ist, nah am Wasser zu wohnen), ist zu vermuten, dass dort tendenziell eher finanziell bessergestellte Bürger wohnen.¹⁸

Die hochbetroffenen Risiken wären es, für die der Gesetzgeber diese Mindestdeckung schafft. Es bleibt sehr fraglich, ob man durch die Mindestdeckung eine positive Reaktion in der Öffentlichkeit auslösen würde. Man schuf diesen Mindestdeckungsumfang am Ende nur deshalb, um die Bezahlbarkeit herzustellen. Dies ergibt allenfalls dann Sinn, wenn man die Einführung einer Versicherungspflicht für notwendig hält. Auf freiwilliger Basis kann man Existenzsicherungspolice heute bereits abschließen.¹⁹

¹⁷ „Amtliche Zahlen zeigen: Mehr als 300.000 Adressen in Deutschland sind von Hochwasser bedroht“, GDV, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 5. Juni 2024, <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/amtliche-zahlen-zeigen-mehr-als-300-000-adressen-in-deutschland-sind-von-hochwasser-bedroht-168828>.

¹⁸ Man könnte diese Hypothese relativ einfach testen: Da die Adressen aller Grundstücke, und damit deren Lage, bekannt sind, könnte man sich auf der Basis von Scorings einen Überblick über die Einkommens- und Vermögensstruktur in diesen Gebieten verschaffen.

¹⁹ Die HUK-Coburg z. B. bietet standardmäßig alle Wohngebäudeversicherungen nur noch mit einer Elementarschadenversicherung bei einem Selbstbehalt von 100.000 € an. Niedrigere Selbsthalte erfordern in den ZÜRS-Zonen 3 und 4 auch bei der HUK-Coburg einen wesentlich höheren Beitrag (siehe Abschnitt B).

Wir empfehlen, den Weg einer reinen Katastrophendeckung als Mindestdeckung nicht zu beschreiten.

Fazit

Um zügig Fortschritte bei der Reform der Elementarschadenversicherung erreichen zu können, empfehlen wir nach Abwägung der Vor- und Nachteile alternativer Modelle als gesetzlichen Mindeststandard auf die GDV-Musterbedingungen zurückzugreifen und Reformanstrengungen nicht mit zusätzlichen, schwierigen versicherungstechnischen Fragestellungen zu belasten. Dies verschöbe eine Lösung der primären Deckungslücken zeitlich erheblich nach hinten. Außerdem würde die Diskussion um die Bezahlbarkeit in sämtlichen Risikoklassen noch erheblich intensiviert.

Die Versicherung der privaten Wohngebäude im Umfang der derzeitigen Musterbedingungen der Elementarschadenversicherung des GDV würde eine signifikante Verbesserung für weite Teile des Wohngebäudebestands darstellen. Der Vorschlag hat den weiteren Vorteil, dass die Wirtschaftseinheiten, welche das zusätzliche Risiko künftig tragen sollen (nämlich die auf privatwirtschaftlicher Basis agierenden Versicherungsunternehmen), hierzu grundsätzlich in der Lage sind. Sie verfügen über ausreichende Erfahrungen auf diesem Gebiet und über die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen. Deshalb sind die Voraussetzungen gut, um auf dieser Basis kurzfristig eine möglichst hohe Versicherungsdurchdringung zu erreichen.

Damit ist es gleichzeitig möglich, die Erfahrungen und Organisationen der privatwirtschaftlichen Versicherer auf dem Gebiet der Schadenregulierung zu nutzen. Ginge man einen anderen Weg, wären diese Strukturen erst aufzubauen, was zusätzliche Zeitverzögerungen für das primäre Ziel „*Wie erreichen wir eine höhere Versicherungsdurchdringung?*“ bedeuten würde. Die Diskussion um eine Erweiterung der versicherten Gefahren kann in einem nachgelagerten Schritt aufgegriffen werden.

B. Erkenntnisse zur Tarifierung

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass die Beiträge, die die Gebäudeeigentümer zu entrichten haben, auf aktuariell ermittelten Grundlagen basieren und damit risikogerecht sein sollten. Dies ist notwendig, damit der Wettbewerb zwischen den privaten Versicherungsunternehmen funktionieren kann. Ansonsten provoziert man Antiselektionen in den Kundenbeständen zwischen den Versicherern, die nicht selten dazu führen, dass die Versicherungsnehmer mit einem höheren Schadenbedarf in irgendeiner Form diskriminiert werden. Kein Versicherer will bzw. kann die untertariften Kunden in seinen Beständen haben, da dies eine Quersubvention darstellen würde, die kritisch zu sehen ist und zu ernsthaften finanziellen Verlusten und Risiken führen würde. Mindestens genauso wichtig ist es weiterhin, dass die Gebäudeeigentümer, deren Gebäude am meisten bedroht sind, über die angebotenen höheren Beiträge signalisiert bekommen, dass sie etwas für die Absicherung ihres Eigentums durch Präventionsmaßnahmen unternehmen sollten.

Eigene Tarifierungsansätze

Vor dem Hintergrund der Empfehlung, sich auf die Musterbedingungen des GDV zu stützen, haben wir keine eigenen Abschätzungen über die notwendigen Beiträge für die einzelnen Gefahren und in deren Gefahrenzonen durchgeführt. Die Schadenbedarfe als unverbindlicher Vorschlag für eine primäre Kalkulationsgrundlage werden den Unternehmen vom GDV zu diesem Bedingungsnetzwerk zur Verfügung gestellt. Der GDV stützt sich hierbei stark auf die Gefahrenkarten der Wasserwirtschaft, die lokale Einschätzungen für die Wiederkehrperiode von Überflutungen darstellen und damit mittlere Ansparzeiträume für die erwartbaren Schäden angeben. Daneben fließen statistische Auswertungen über die mittlere zu erwartende Schadenhöhe, abhängig von der Zone, ein. Hierauf schlagen die Unternehmen die Kosten für die Rückversicherung, ihre eigenen Kosten (Betriebs-, Vertriebs-, Eigenkapitalkosten usw.) auf. Es sei noch erwähnt, dass kein Versicherungsunternehmen – weder als GDV-Mitglied noch regulatorisch – gezwungen ist, die GDV-Schadenanalysen zu verwenden.

Zugegebenermaßen hätten wir eigene Kalkulationen mangels Daten auch nicht durchführen können. Über die notwendigen Daten verfügt nur der GDV, der sie uns – zumindest bislang – noch nicht zur Verfügung

gestellt hat. Der Mangel wäre sicher größer, wenn wir bezüglich des Deckungsumfangs zu einem anderen Ergebnis gekommen wären. Hätten wir beispielsweise empfohlen, die Versicherung der Sturmflut zum Standard zu erklären, wäre eine eigene Kalkulation sicher wünschenswert gewesen, damit man über die Auswirkungen (z. B. Bezahlbarkeit, Rückdeckung) im Klaren sein kann. Dies hätte uns – bei aller Expertise – allerdings überfordert. Aus dem Stand sind zum Thema Sturmflut keine fundierten Aussagen möglich (siehe Abschnitt A „Sturmflut“).

Wegen der fehlenden Daten konnten wir bedauerlicherweise ebenfalls der Frage der Wirkung von Selbsthalten auf die Beitragshöhe in den unterschiedlichen Gefahrenzonen über die Befunde einer einschlägigen Studie von Groß und Wagner²⁰ hinaus selbst nicht im Detail nachgehen. Der GDV unterscheidet in Hochwasser-Gefährdungsklassen (HGK2024 bzw. ZÜRS-Zonen), drei Starkregen-Gefährdungsklassen (SGK2024) und drei Erdbebenzonen (ERDB)²¹ (siehe Tab. 3). Als stark betroffene Gebäude muss man insbesondere die ZÜRS-Zone 4 insgesamt und auch die Zone 3 annehmen, vor allem wenn das Gebäude gleichzeitig in der Starkregenzone 3 und teilweise auch 2 liegt.²²

In den hohen Gefährdungsklassen muss man bei risikogerechter Kalkulation mit Beiträgen von aktuell über 1.500 € (bei Versicherungssumme 500.000 €) im Jahr rechnen. Dies würde etwa einem Objekt in der Zone 3 mit einer mittleren Wiederkehrperiode von 30 Jahren entsprechen, wenn man zugrunde legt, dass hier durchschnittliche Schäden von über 50.000 € als Basis für eine Versicherungskalkulation realistisch sind. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Beiträge künftig erheblich steigen werden, aufgrund hoher Inflation (die Steigerung des Baupreisindex lag in den letzten Jahren teils sehr deutlich über der normalen Verbraucherpreisinflation) und vor allem wegen vermehrter Elementarereignisse aufgrund des Klimawandels. Darüber hinaus wird mit einer steigenden Zahl von Elementarereignissen der Druck auf die Versicherer steigen, ihre Risikomodelle weiterzuentwickeln, um die individuelle Risikosituation der Gebäude besser einschätzen zu können. Das kann zu einer weiteren Spreizung der Preisdifferenzen für Gebäude mit niedriger versus hoher Gefährdungssituation führen und damit zu höheren Preisen insbesondere in den höheren Gefährdungsklassen.

Tabelle 3. Tarifierungszonen der Elementarschadenversicherung (eigene Darstellung)

Hochwasser-Gefährdungsklassen (HGK)/ ZÜRS-Zonen	Starkregen-Gefährdungsklassen (SGK)
1. Wahrscheinlichkeit eines Hochwassers: seltener als einmal in 200 Jahren	1. (geringe Gefährdung): Der Standort befindet sich auf einer Kuppe oder in oberer Hanglage.
2. Einmal in 100–200 Jahren	2. (mittlere Gefährdung): Der Standort befindet sich im unteren Hangbereich oder im mittleren Hangbereich bzw. der Ebene und außerhalb des Datenlayers „Nähe zu Bächen“.
3. Einmal in 10–bis 100 Jahren	3. (hohe Gefährdung): Der Standort befindet sich entweder im Tal oder im Gewässer oder der Standort befindet sich im unteren oder mittleren Hangbereich bzw. in der Ebene und innerhalb des Datenlayers „Nähe zu Bächen“.
4. Mindestens einmal in 10 Jahren	

²⁰ Christian Groß und Gert G. Wagner, „Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren“, *Wirtschaftsdienst* 103, Nr. 8 (2023): 570–75, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0158>.

²¹ Die Erdbebenzonen werden vom GDV auf Basis externer Untersuchungen gebildet, die auf Analysen des GeoForschungsZentrums Potsdam basieren (Erdbeben-Zonen-Karte siehe Anhang 4). Hierzu auch: „Seismizität in Deutschland“, GFZ Helmholtz-Zentrum für Geoforschung, zugegriffen 21. November 2025, <https://www.gfz.de/sektion/erdbengebuehrdung-und-dynamische-risiken/themen/hintergrundinformationen-erdbeben/seismizitaet-in-deutschland>.

²² „ZÜRS Geo‘ – Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken“, GDV, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 24. Juli 2025, <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>.

Wirkung von Selbstbehalten

Wir hätten gern herausgefunden, wie stark sich in den einzelnen Gefährdungszonen ein Selbstbehalt von beispielsweise 500 €, 1.000 €, 2.000 €, 5.000 €, 10.000 € oder 20.000 € dämpfend auf den Beitrag auswirkt. Hinzukommt die Frage, wie hoch ein Selbstbehalt sein muss, damit sich der Beitrag halbiert. Die Beantwortung dieser Fragen war uns ohne das Datenmaterial des GDV leider nicht möglich.

Im Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken ist unter der Stellungnahme der DAV nachzulesen: „Ein Selbstbehalt bei der Elementarschadenversicherung von 20 % bzw. von 100.000 Euro führe für 90 % der Wohngebäude zu einer Reduktion der Prämie auf $\frac{1}{10}$ bis $\frac{1}{20}$ der für die Vollabsicherung zu zahlenden Prämie.“²³ Die Wirkung verläuft allerdings nicht gleichmäßig über alle Gefährdungszonen. In der ZÜRS-Zone 4 hat ein solch hoher Selbstbehalt eine viel geringere Wirkung. Hier ist eine Reduktion der Prämie auf die Hälfte zu vermuten.

Nach Aussagen von Andreas Jahn, SV Sparkassen Versicherung Stuttgart, führt ein Selbstbehalt von 5.000 € in der ZÜRS-Zone 1 zu einer Reduktion des Beitrags um ca. 75 %, in der ZÜRS-Zone 4 aber nur um 6 %. Bei einem Selbstbehalt von 500 € liegt die Reduktion in der Hochwassergefährdungsklasse 1 in der Größenordnung von 5 %, in den Hochwassergefährdungsklassen 3 und 4 bei unter 1 %.²⁴

Dies bedeutet, dass erst bei sehr hohen Selbstbehalten in der Zone 4 die Beiträge zurückgehen. Die Wirkung von Selbstbehalten auf die Prämien in hohen Gefährdungsklassen ist also begrenzt und käme erst bei einer Katastrophendeckung zum Tragen. Katastrophendeckungen werden jedoch oftmals kritisch gesehen.²⁵

Anmerken muss man allerdings, dass man selbst in der ZÜRS-Zone 4 „auch nur“ mit Jahresbeiträgen rechnen muss, die der gleiche Eigentümer möglicherweise für sein Kraftfahrzeug ebenfalls entrichtet. Die Relationen solle man daher nicht aus dem Auge lassen. Das Fahrzeug kostet vielleicht 75.000 € und die Wiedererrichtung des Gebäudes 500.000 €. Der Hinweis erscheint uns insofern wichtig, als immer wieder – quasi „reflexartig“ – nach einer allgemeinen Umlage für diese Risiken gerufen wird. Zwar hinken Beispiele oftmals, aber Fahranfänger zahlen tendenziell Beiträge in ähnlichen Größenordnungen. Hier erfolgen keine Subventionen durch Umlagen, obwohl Fahranfänger im Durchschnitt finanziell nicht bessergestellt sein dürften als Wohngebäudeeigentümer. Die Schaffung eines Umverteilungsmechanismus erscheint aus dieser Perspektive bei dem heute gültigen Beitragsniveau für die Elementardeckung als nicht zwingend geboten. Bei erheblichen Beitragssteigerungen aufgrund vermehrter Elementarereignisse in der Zukunft könnte dies aber anders zu beurteilen sein (siehe hierzu ebenfalls Abschnitt F „Bezahlbarkeit“).

Das Thema der Höhe der Selbstbeteiligung wird, wenn es um die Frage von Anreizen zur verstärkten Prävention geht, noch einmal aufgegriffen. Man sollte sich nicht scheuen, in den hochbetroffenen Zonen für ein Standardhaus Selbstbehalte von bis zu 25.000 € (ausgedrückt als Prozentsatz in Relation zum Wert des Gebäudes z. B. 10 %) vorzuschreiben. Wem ein solcher Selbstbehalt zu hoch ist, der kann sich bei seinem Versicherer gegen eine Zusatzprämie zu einem niedrigeren Selbstbehalt versichern oder er ergreift entsprechende Präventionsmaßnahmen, um den entsprechenden Selbstbehalt zu reduzieren bzw. hierdurch den Beitrag zu senken. Wirkt der hohe Beitrag bzw. Selbstbehalt als Anreiz für mehr Prävention, dann ist ein wichtiges Ziel erreicht. Dies erfordert jedoch Präventionsmaßnahmen, deren schadenmindernde Wirkung klar quantifizierbar ist, damit sie in der Prämienkalkulation adäquat berücksichtigt werden können. In der Praxis ist die Quantifizierung der Wirkung von

²³ BMJ, *Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken* (Bundesministerium der Justiz, 2025), 4, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf.

²⁴ Andreas Jahn, „Nachhaltige Bewältigung von Klimarisiken: Die Perspektive der Versicherungswirtschaft“, Vortrag, Jahrestagung des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft, Berlin, 12. März 2025, Chart 14, https://www.dvfvw.de/wp-content/uploads/2025/08/10.45_NachhaltigeBewaeltigungvonKlimarisiken_Jahn.pdf.

²⁵ Siehe unter A: „Ausgestaltung des Mindestdeckungsumfang als Existenzsicherungspolice“.

Präventionsmaßnahmen regelmäßig schwierig, da dies sehr individuell von den Gegebenheiten des einzelnen Gebäudes abhängt.

Insgesamt überrascht uns aus Sicht der Versicherungspraxis der Fokus der Diskussion, die über die Höhe der Beiträge für die hochgefährdeten Wohngebäude geführt wird. Diese Debatte nimmt zuallererst mögliche Grenzen der Bezahlbarkeit in den Blick, jedoch nicht die Ursache für die mitunter hohen Beiträge. Dabei muss festgehalten werden, dass die hohen Beiträge nicht künstlich entstehen, sondern auf realen Kosten und Schadenerwartungen basieren. Wenn wir in Deutschland Gebiete haben, die wir mit Wohngebäuden bebauen, die bis zu alle zehn Jahre von einem Ereignis betroffen sind (ZÜRS-Zone 4), dann liegt die Ursache des Problems in der Bebauung des Gebiets bzw. in der Art der Bebauung selbst, nicht an der Höhe der Versicherungsbeiträge. Deren Höhe ist ein Signal dafür, wie gefährdet das Gebäude tatsächlich ist. Man sollte sich aus dieser Sicht als Gesetzgeber deshalb primär auf die Problematik der Prävention konzentrieren und erst in zweiter Linie auf eine mögliche Subventionierung der Beiträge. Dabei sollten die Entlastungsbeträge auch nicht zu hoch sein, damit die Anreize zur Prävention nicht unnötig gesenkt werden.

Wenn wir es durch Prävention schaffen, dass die heute hochbetroffenen Gebäude deutlich weniger von Elementarschäden betroffen werden, haben wir ein Problem dauerhaft gelöst. Ein Umlagesystem ohne Prävention hingegen kann ein Problem nur (finanziell) verschieben. Prävention wäre zusätzlich ein wichtiger Beitrag zum Personenschutz (siehe Abschnitt D).

Im Zusammenhang mit der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft zum Thema Elementarschadenversicherung wurde von der Politik die Frage gestellt, wie hoch die Beiträge für ein Musterhaus insbesondere in den hochbetroffenen Gebieten sind. Dies primär, um die Frage nach der Bezahlbarkeit auf eine fundierte Basis stellen zu können. Diese Frage könnte prinzipiell vom GDV beantwortet werden. Die kartellrechtliche Bereichsausnahme erlaubt es dem GDV allerdings nicht, Untersuchungen zu Bruttoprämien oder Marktvergleichen durchzuführen. Der GDV darf auf diesem Gebiet nur Untersuchungen zu den Schadenbedarfen für seine Mitglieder erstellen. Da uns die Schadenbedarfe, wie ausgeführt, nicht vorliegen, konnten wir an dieser Stelle die Frage nicht beantworten.²⁶

Aus Sicht der Tarifierung ist die Verfügbarkeit von Rückversicherungsdeckungen sehr relevant. Rückversicherung ist ein primärer Kostenfaktor bei der Kalkulation von Elementarschadenversicherungen. Regelmäßig tragen die Erstversicherer die übernommenen Risiken nicht allein, sondern geben große Teile davon an Rückversicherer weiter. Ist diese Möglichkeit nicht zu stabilen Konditionen gegeben, können schnell existenzbedrohende Risikosituationen für die Erstversicherer entstehen. Insbesondere im Fall einer Pflichtversicherung, wenn plötzlich hohe zusätzliche Kapazitäten benötigt werden, muss sichergestellt sein, dass diese am Markt vorhanden sind. Sollten hieran Zweifel bestehen, sollte eine staatliche Beteiligung an hohen Deckungen vorgesehen werden. Denn anderenfalls können die Erstversicherer diese Risiken nicht übernehmen (siehe hierzu den folgenden Abschnitt C: Rückdeckung).²⁷

Fazit

Die Tarifierung sollte auf aktuariell fundierten, risikogerechten Beiträgen basieren, um Wettbewerb und finanzielle Stabilität sicherzustellen. In hochgefährdeten Zonen spiegeln hohe Beiträge reale Risiken wider und setzen wichtige Anreize für Prävention. Selbsthalte können die Beitragshöhe in niedrigen Gefährdungsklassen deutlich senken, haben in Hochrisikogebieten jedoch nur begrenzte Wirkung. Eine risikoadäquate Bepreisung bleibt zentral, um Fehlanreize und Quersubventionierungen zu vermeiden. Politische Diskussionen über Bezahlbarkeit sollten die zugrundeliegenden Risiken und Präventionsdefizite

²⁶ Für einen aktuellen Beitragsvergleich siehe Philip Chorzelewski, „Sicher sein in stürmischen Zeiten“, *Stiftung Warentest Finanzen*, Nr. 10 (2025): 56–65, <https://www.test.de/Wohngebaeudeversicherung-Vergleich-4255878-0/>. Eine Untersuchung haben Hartmut Nickel-Waninger, Christian Groß und Oliver Schellenberger in Zusammenarbeit mit der Ratingagentur Franke und Bornberg erstellt (siehe Hartmut Nickel-Waninger u. a., „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>).

²⁷ International nicht umsetzbar, aber konsequenterweise müsste es dann auch eine Pflicht für die Rückversicherer zur Zeichnung dieser Risiken geben.

stärker in den Blick nehmen. Darüber hinaus muss auf die besondere Bedeutung der Rückversicherung im Rahmen der Elementarschadenversicherung hingewiesen werden. Dies ergibt sich aus den möglicherweise sehr hohen Schadenlasten bei niedrigen Frequenzen. Ein Ausgleich ist aus Sicht eines Erstversicherers nur über sehr lange Zeiträume möglich.

C. Rückdeckung der Versicherung von Elementarschäden durch die Erstversicherer

In der Elementarschadenversicherung ist die Möglichkeit für den Erstversicherer, die von ihm übernommenen Versicherungsdeckungen zu einem erheblichen Teil rückversichern zu können, von existenzieller Bedeutung. Dies hängt damit zusammen, dass die Größe der potenziellen Schäden in Relation zu den Einnahmen aus seinem Versicherungsbestand sehr schwanken und diese um ein Vielfaches übersteigen können.

Die Rückdeckungsmöglichkeit²⁸ sollte verlässlich funktionieren und jedes Jahr zu möglichst stabilen Bedingungen gegeben sein. Rückversicherung ist ein globales Geschäft, da Risiken weltweit diversifiziert werden. Daher können auch Katastrophen, die sich außerhalb Deutschlands ereignen, dazu führen, dass sich Rückversicherungskapazitäten mitunter sehr kurzfristig verändern können – insbesondere dann, wenn weltweit intensivere und häufigere Extremereignisse auftreten.

Welche Erstversicherer haben einen vergleichsweise hohen Rückversicherungsbedarf? Erstversicherer, die in einem bestimmten Gebiet – in Relation zur Größe ihres Bestands – besonders viele Gebäude versichert haben, sind naturgemäß bei einem Ereignis in diesem Gebiet überproportional betroffen. Die in dem betreffenden Jahr eingenommenen Beiträge – aus diesem Geschäftszweig oder sogar insgesamt – können ggf. nicht ausreichen, um die Schäden zu decken. Diese Unternehmen müssen in Relation zur Größe des übernommenen Naturgefahrenrisikos am meisten Vorsorge treffen. Sie müssen relativ zu ihrer Größe hohe Eigenmittel vorhalten und nutzen Rückversicherungsinstrumente, um sowohl die notwendigen Eigenmittel zu reduzieren sowie Risikospitzen zu minimieren. Steigt der Bedarf an Sicherungsmitteln sprunghaft an, kann es schwierig werden, die entstehende Lücke zu vertretbaren Kosten zu decken, insbesondere wenn keine Möglichkeit besteht, die zusätzlichen Belastungen zeitnah an die Versicherungsnehmer weiterzugeben.²⁹ Deutschlandweit oder international tätige Versicherer sind relativ zu ihrer Größe weniger betroffen, insbesondere wenn die Gebäudeversicherung nur ein Teil ihres Geschäftsfelds darstellt. Sie können größere Anteile des Risikos selbst tragen, weil statistisch betrachtet nicht alle Geschäftsfelder gleichzeitig von Katastrophen betroffen sein werden.

Das zweite Problem ergibt sich aus der geringen Häufigkeit von großen Elementarschadenereignissen. Das Versicherungsprinzip funktioniert dann am besten, wenn (über das Jahr gesehen) mit relativ gleichmäßigen Schadenbelastungen kalkuliert werden kann. Dann sind nur geringe Rücklagen und ein geringer Rückversicherungsbedarf notwendig. Die Kosten für die Risikotragung durch den Erstversicherer sind dann relativ gering und das Versicherungsprinzip anderen Instrumenten der finanziellen Risikovorsorge regelmäßig überlegen. In der Elementarschadenversicherung sind die Schadenaufwände über Jahre oder Jahrzehnte teilweise deutlich geringer als die eingenommene Jahresprämie. Im Falle einer Katastrophe übersteigen die Schäden dann aber oft die Beitragseinnahmen um ein Vielfaches. In Extremszenarien können die Schäden dann auch die eingekaufte Rückversicherungsdeckung übersteigen. In der

²⁸ Im Folgenden wird primär die Rückversicherung behandelt. Sie ist das vorrangige Mittel der Erstversicherer zur Rückdeckung. Rückdeckungen können aber auch über den Kapitalmarkt (z. B. über Cat Bonds) erfolgen.

²⁹ So beispielsweise bei Einführung einer Versicherungspflicht, da sich die Bestände zu einem Zeitpunkt praktisch verdoppeln würden. Die Solvenzvorschriften müssten dann von den Versicherern sofort erfüllt werden. Ein langsamer Kapitalaufbau wäre nicht möglich. Es würden alle betroffenen Unternehmen auf ihre Rückversicherer zugehen und möglicherweise ihr Eigenkapital erhöhen müssen. Letzteres geht nicht ohne Einbeziehung der Investoren (Rendite, Sicherheit der Investition) und kann durch die Rechtsform (Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVaG)) noch zusätzlich erschwert sein.

Versicherungsliteratur werden diese Zusammenhänge im Rahmen der „Grenzen der Versicherbarkeit“ diskutiert (Unabhängigkeit, Größe, Schadenhäufigkeit).³⁰

Die Versicherungsaufsicht verlangt von einem Versicherer finanziell so ausgestattet zu sein, dass er Schäden begleichen kann, die mit einer Häufigkeit von bis zu allen 200 Jahren auftreten können. Die Fähigkeit, solche Volumina an finanziellen Mitteln vorzuhalten, wie sie Katastrophen im Elementarschadenbereich hervorrufen können, ist für einen auf sich alleingestellten Erstversicherer allenfalls theoretisch gegeben (ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, abschätzen zu können, welche Belastungen innerhalb solch langer Betrachtungszeiträume auf ein Versicherungsunternehmen zukommen können). Die Anforderung der Versicherungsaufsicht wiederum, nachzuweisen, dass man das 200-jährige Ereignis abdecken kann, wird im Rahmen der Regularien des Solvency II-Regimes bewertet und erfüllt. Darüber hinaus stehen marktspezifische Modelle zur Verfügung, mit deren Hilfe Ereignisse in der Größenordnung eines 200-jährigen Ereignisses risikobasiert kalkuliert werden können. Dies gilt jedoch nur für die bisher etablierten Naturgefahren Sturm, Hagel, Überschwemmung sowie Erdbeben. Nachdem solche Modelle wegen fehlender Datenbasis (wie ausgeführt) z. B. für die Versicherung der Sturmflut nicht zur Verfügung stehen, dürfte es der Versicherungsaufsicht auch aus der Perspektive der Rückversicherung schwerfallen, eine Erlaubnis zum flächendeckenden Betrieb dieses Versicherungszweigs (z. B. Sturmflut) zu geben.

In Deutschland verlängern sich die Gebäudeversicherungsverträge häufig zum 1. Januar, wenn sie nicht bis zum 30. September des Vorjahres gekündigt sind. Zu diesem Zeitpunkt kennen die Erstversicherer aber meistens ihre Rückversicherungskonditionen für das kommende Jahr noch nicht – und damit einen wichtigen Bestandteil ihrer Kosten. Die Rückversicherungsverträge werden in der Regel erst im vierten Quartal eines Jahres abgeschlossen. Die Rückversicherer nennen ihre Konditionen für das Folgejahr wiederum erst so spät, weil sie den Schadenverlauf ihres Kunden (dem jeweiligen Erstversicherer) und für den Markt möglichst lange beobachten wollen. Auch die Rückversicherer sind von den am Markt zur Verfügung stehenden Nat-Cat-Kapazitäten abhängig, da sie ihrerseits Risiken an Dritte weitergeben (Retrozession). Damit sind sie (wie die Erstversicherer) von sich verändernden Konditionen an den (Welt-) Rückversicherungsmärkten betroffen.

In unseren Projektworkshops ging es weiterhin um die Frage, wie sich die Gebäudeversicherer in Deutschland heutzutage absichern. Es kann festgehalten werden, dass ausreichend Rückversicherungskapazitäten für die Absicherung der heute versicherten Bestände vorhanden sind. Beklagt werden aber von den Erstversicherern die starken Preisschwankungen auf den Rückversicherungsmärkten (siehe Anhang 5). Preissprünge von 25–50 %, besonders nach 2021 (Ahrtal-Katastrophe) seien keine Seltenheit gewesen. Hierzu muss man anmerken, dass insbesondere auf den anglo-amerikanischen Märkten Preisschwankungen für Versicherungen von jährlich 25 % nach oben oder unten auch für die Verbraucher durchaus nicht unüblich sind. Dort hat man in der Regel sogenannte Verfallpolicen, die jährlich neu abgeschlossen werden müssen. Hier setzt der Versicherer bei jeder jährlichen „Verlängerung“ je nach Marktlage seine Beiträge neu fest.

Diese Art der Neufestlegung kennen wir in der Gebäudeversicherung in Deutschland in dieser Form nicht. Die Verträge verlängern sich in der Regel automatisch bei gleichen Beitragssätzen. Beitragsänderungen, die wir erfahren, werden in aller Regel durch einen Index ausgelöst, der versucht, die Inflation am Bau abzubilden. Durch die Inflation verteuern sich allerdings nicht nur die Schäden, zusätzlich erhöht sich auch

³⁰ Walter T. Karten, „Zum Problem der Versicherbarkeit und zur Risikopolitik des Versicherungsunternehmens – betriebswirtschaftliche Aspekte“, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 61 (1972): 279–99.; Walter T. Karten, „How to Expand the Limits of Insurability“, *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice* 22, Nr. 4 (1997): 515–22, <https://doi.org/10.1057/gpp.1997.36>.; hierzu ebenfalls Hartmut Nickel-Waninger u. a., „Versicherung von Naturgefahren für Gebäude in Deutschland – Plädoyer für eine Pflichtversicherung mit Staatsgarantie“, *Zeitschrift für Versicherungswesen*, Nr. 4 (2023): 115–21, <https://www.allgemeiner-fachverlag.de/versicherung-von-naturgefahren-fuer-gebäude-in-deutschland-plaedoyer-fuer-eine-pflichtversicherung-mit-staatsgarantie/>.

der Wert des Gebäudes. Ziel ist es, keine Unterversicherung entstehen zu lassen. Damit steigt über diesen Index genau genommen nicht der Preis, sondern die abgeschlossene „Menge“ an Versicherung.

Für die Versicherer besteht noch die – heute eher theoretische – Möglichkeit des Zeichnens einer Katastrophenanleihe (Cat Bond) am Kapitalmarkt.³¹ Solche Transaktionen haben allerdings eine gewisse Vorlaufzeit und decken das Risiko in aller Regel nicht 1:1 ab („Trigger gesteuert“).³² Das Geschäft wird auch nicht völlig unabhängig von den Preisen an den Rückversicherungsmärkten betrieben: Sind die Rückversicherungsmärkte angespannt, ist es der Markt für Katastrophenanleihen ebenfalls.

Deutsche Erstversicherer haben sich solcher Katastrophenanleihen bereits bedient,³³ nicht zuletzt, um die Wirkungsweise des Instruments besser kennenzulernen. Es ist bislang aber eher ein Instrument der Rückdeckung für die Rückversicherer selbst geblieben. Die Kosten werden im Vergleich zum Rückversicherungsmarkt als höher eingeschätzt. Sie schwanken – ausgelöst von den Schadenverläufen und der Zinsentwicklung – offensichtlich noch stärker als die Beiträge auf den Rückversicherungsmärkten selbst. Diese Cat Bonds werden von Investoren (z. B. Pensionsfonds) gezeichnet, um zusätzliche Erträge über den normalen Anleihezins hinaus zu erzielen. Gibt es auf den Kapitalmärkten interessantere Alternativen, ziehen sich diese Investoren aus dem Markt zurück und die Kapazitäten verengen sich wieder.

Zwischenfazit: Wenn für die Erstversicherer³⁴ keine stabile wirtschaftliche Möglichkeit zur Rückdeckung der Elementarschadenversicherung gegeben ist, wird ihnen nichts anderes übrigbleiben, als sich Stück für Stück vom Markt zurückzuziehen. Mit der Folge, dass bei den verbleibenden Versicherern die Beiträge überproportional ansteigen.³⁵ Von diesem Szenario ist die deutsche Versicherungswirtschaft gegenwärtig noch weit entfernt, jedoch sollten die Weichen für die Zukunftsfähigkeit jetzt gestellt werden.³⁶

Vor dem Hintergrund der durch den Klimawandel steigenden Frequenz und Intensität des künftigen Schadenaufwands und steigender Versicherungsdurchdringung auf bis zu 100 % bleibt die Frage, ob dann noch stabile Rückerversicherungsbedingungen in Deutschland gegeben sind.³⁷ Deshalb wurden an dieser Stelle die staatlich/privatwirtschaftlichen Lösungsansätze zur Absicherung der Elementargefahren im benachbarten Ausland untersucht.

Staatliche und privatwirtschaftliche Lösungsansätze für die Absicherung von extremen Schäden aus Naturereignissen

Die Absicherung von Elementarereignissen mit ihrer potenziellen Größe und den großen Schwankungen über die Zeit (dazu noch durch den Klimawandel mit steigenden Trends belastet) stellt natürlich nicht nur Deutschland vor Herausforderungen. Ein länderübergreifender Vergleich erscheint daher geboten. Obwohl diese Betrachtungen auch die Erstversicherung und die Prävention betreffen, haben wir die Analysen bewusst in den Workshops zur Rückdeckung durchgeführt: Hier besteht der Bedarf nach einer stabilen Lösung. Da das Rückversicherungsgeschäft in der Elementarschadenversicherung international betrieben

³¹ Tristan Nguyen, Hrsg., *Grenzen der Versicherbarkeit von Katastrophenrisiken: Erweiterungsmöglichkeiten durch Rückversicherung, Katastrophenanleihen und Versicherungsderivate* (Deutscher Universitäts-Verlag, 2007).; Pauline Barrieu und Luca Albertini, Hrsg., *The Handbook of Insurance-Linked Securities* (Wiley, 2009).

³² Zu parametrischen Deckungen siehe Roland Voggenauer, „Ein alternativer Ansatz für eine Pflichtdeckung gegen Elementargefahren in der Wohngebäudeversicherung“, *Zeitschrift für Versicherungswesen*, Nr. 7 (2024), <https://www.allgemeiner-fachverlag.de/ein-alternativer-ansatz-fuer-eine-pflichtdeckung-gegen-elementargefahren-in-der-wohngebäudeversicherung/>.

³³ Z. B. Versicherungskammer Bayern, SV Sparkassenversicherung Stuttgart.

³⁴ Dies gilt letztendlich für die Rückversicherer ebenso. Diese versuchen zwar dadurch, dass sie solche Risiken weltweit übernehmen, diese zu mischen. Aber auch dieser globalen Diversifikation sind Grenzen gesetzt, weil selbst über die Welt verteilt die Ereignisse nicht so planbar eintreten, wie es für ein gut funktionierendes Versicherungsprinzip wünschenswert wäre. Dies hat dazu geführt, dass man sich in Ergänzung zum Instrument der Versicherung auch des Kapitalmarkts bedient (alternativer Risikotransfer, z. B. mittels Katastrophenanleihen (Cat Bonds)).

³⁵ In Kalifornien kostet inzwischen eine Wohngebäudeversicherung zwischen 10–15.000 €.

³⁶ Die Erstversicherer mit hohen Versicherungsdurchdringungen in einer Region und damit überproportional hohem Rückversicherungsbedarf waren oft die ersten Versicherer, die Gebäude in der betreffenden Region überhaupt versichert haben. Sie wurden als Selbsthilfeeinrichtungen oder auf Initiative des jeweiligen Landesherrn gegründet, damit die Bevölkerung ihr Hab und Gut absichern konnte. Interessanterweise sind die Kunden über Jahrzehnte, wenn nicht gar Jahrhunderte, treu geblieben.

³⁷ „Pflichtversicherung gegen Elementargefahren: Gibt es überhaupt genug Kapazität?“, *Zeitschrift für Versicherungswesen*, Nr. 11 (2023), <https://www.allgemeiner-fachverlag.de/pflichtversicherung-gegen-elementargefahren-gibt-es-ueberhaupt-genug-kapazitaet/>.

wird, lagen in dieser Projektgruppe die meisten Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der internationalen Ansätze vor.

Bei der Klärung dieser Fragestellung hat sich die Projektgruppe zunächst aus Sicht der Rückversicherung mit verschiedenen internationalen Modellen zur Absicherung von extremen Naturschäden beschäftigt.³⁸ Dafür wurden die nachfolgenden etablierten Modelle diskutiert. Das seit März 2025 bestehende italienische Absicherungskonzept, das ausschließlich für Unternehmen gilt, wird allerdings nur in seinen Grundzügen dargestellt.

1. Katastrophenfonds
2. Französisches Modell
3. Spanisches Modell
4. Schweizerisches Modell
5. Britisches Modell (UK-Modell Flood Re)
6. Italienisches Modell

Zu 1. Katastrophenfonds:

Ein steuerfinanzierter Katastrophenfonds, wie er beispielsweise in Österreich existiert,³⁹ wurde in der Projektgruppe aus mehreren Gründen abgelehnt. Bei der steuerfinanzierten Beseitigung von Elementarschäden und dem Wiederaufbau nach Elementarschäden ist keinerlei Anreiz mehr für dringend notwendige staatliche Präventionsmaßnahmen – etwa der Bau und die Wartung von Deichen, der Ausbau und die Modernisierung von Kanalisationssystemen oder die Schaffung von Rückhaltebecken zur Kontrolle von Überschwemmungen – gegeben. Auch die Bereitschaft, private Vorsorge zu treffen, wird durch einen Katastrophenfonds negativ beeinflusst (Auftreten des ökonomischen Phänomens des „Moral Hazard“, also einer Situation, in der Einzelne weniger Anreiz haben, selbst Vorsorge zu treffen, weil sie sich zulasten der Allgemeinheit auf staatliche Hilfe verlassen können). Auch die Gefahr der Zweckentfremdung angesamelter Gelder im Katastrophenfonds durch die Politik wurde als Argument gegen eine solche Lösung angeführt.

Zu 2. Französisches Modell:

Das französische Modell⁴⁰ existiert seit Anfang der 1980er Jahre und ist ein privat/staatliches Modell. Eine zentrale Rolle spielt die Caisse Centrale de Réassurance (CCR), eine staatlich unterstützte Rückversicherungsgesellschaft, deren Anteile zu 100 % beim französischen Staat liegen. Die CCR verfügt über eine explizite Rückgarantie durch den französischen Staat (Art. L431-4 *Code des Assurances*).

Das so genannte Cat-Nat-System (kurz für *Catastrophes Naturelles*) ist eine Pflichtversicherung, die in normale Sachversicherungsverträge wie Gebäude- oder Kfz-Versicherungen integriert ist. Versicherungsnehmer zahlen einen zusätzlichen, einheitlichen Beitrag für den Katastrophenschutz. Sachpolicen werden mit 20 % und Kaskopolicen mit 9 % Prämienabgabe belastet. Dieser Prozentsatz wurde aufgrund eines defizitären Verlaufs nach oben angepasst (in der Sachversicherung von 12 % auf 20 % / Kasko von 6 % auf 9 %).

Der solidarische Ansatz steht als wichtige Säule des Cat-Nat-Systems. Es enthält eine einheitliche Festlegung der Beitragshöhe auf Grundlage des Solidaritätsprinzips. Dabei wird auf eine individuelle

³⁸ Vgl. hierzu ebenfalls Reimund Schwarze, *Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa*, Studie, Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2019), <https://www.svr-verbraucherfragen.de/institutionenoeconomischer-vergleich-der-risikotransfersysteme-bezueglich-elementarschaeden-in-europa/>.

³⁹ „Finanzielle Unterstützungen im Katastrophenfall“, [oesterreich.gv.at](https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/notfaelle_unfaelle_und_kriminalitaet/katastrophenfaelle/Seite.29500422), zugegriffen 29. Dezember 2025, https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/notfaelle_unfaelle_und_kriminalitaet/katastrophenfaelle/Seite.29500422.

⁴⁰ Für einen Überblick siehe CEC-ZEV, *Das französische System der Elementarschadenversicherung: Ein Zusammenwirken aus Staat und Marktwirtschaft*, Studie (Centre Européen de la Consommation/Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., 2025), https://www.cec-zev.eu/fileadmin/Media/PDF/publications/Etudes-Rapports_DE/Studie_Elementarschadenversicherung_Frankreich_ZEV.pdf.

Risikobewertung verzichtet. Die dadurch entstehenden „günstigen Versicherungsbeiträge“ werden durch eine weitgehende Risikoübernahme durch den Staat und CCR erkaufte.

Die Schadenleistungen werden von den Erstversicherern ausgezahlt, die sich beim staatlichen Rückversicherer CCR (mit Staatsgarantie) optional rückdecken. Es besteht keine Pflicht, die CCR als Rückversicherer zu nutzen; dieser Ansatz ist aber marktüblich.

Ob ein Schaden als Naturkatastrophe anerkannt wird – und damit unter den Versicherungsschutz fällt –, entscheidet ein staatliches, interministerielles Komitee nach Antragstellung. Dies kann zu Verzögerungen, Unsicherheiten und ultimativ zu Akzeptanzerosion des Gesamtsystems führen. Vorteile des Systems sind der solidarische Ansatz und die geringen Prämien für den Kunden. Nachteil des Cat-Nat-Systems ist, dass es mit einer landesweit einheitlichen Prämie arbeitet und auf risikogerechte Kalkulation verzichtet wird. Dies widerspricht dem in Deutschland etablierten Prinzip der risikoadäquaten Prämiengestaltung. Das Cat-Nat-System wurde zu einer Zeit eingeführt, als es in Frankreich noch keine flächendeckenden Angebote für die Versicherung dieser Naturgefahren gab. Weil die Prämien nicht risikobasiert sind und der Staat Defizite deckt, bestehen kaum Anreize für Eigenvorsorge, Prävention oder Risikoreduktion. Durch Staatsgarantien und Quersubventionen wird das System in Frankreich künstlich stabilisiert. Eine Übertragbarkeit nach Deutschland ist problematisch, da dies eine dauerhafte Subventionierung durch die Steuerzahler bedeuten würde.

Das französische Modell ist in ein spezifisches rechtliches und administratives Umfeld eingebettet, das sich nicht ohne Weiteres auf die föderale Struktur und das privatwirtschaftlich organisierte Versicherungssystem in Deutschland übertragen lässt. Darüber hinaus hat der einzelne Versicherungsnehmer keinen vertraglichen Anspruch auf Entschädigung im Schadenfall, was einen kompletten Systemwechsel mit hohem verfassungsrechtlichem Risiko nach sich zöge.⁴¹

Zu 3. Spanisches Modell:

In Spanien gibt es eine gesetzliche Versicherungspflicht gegen Schäden durch „außergewöhnliche Ereignisse“. Diese außergewöhnlichen Ereignisse können naturbedingt sein, wie z. B. Tornados, Flut; Erdbeben oder Tsunami. Auch politisch motivierte Ereignisse, wie z. B. Aufstände, Unruhen oder Terroranschläge, sind versichert.⁴² Der staatliche Monopolversicherer Consorcio de Compensación (CCS) verfügt über eine unbegrenzte Staatsgarantie und entscheidet, was ein außergewöhnliches Ereignis ist. Die Finanzierung erfolgt über die Prämienabgaben auf Gebäudeversicherungen, Hausratversicherungen, Kraftfahrtversicherungen und weitere Versicherungszweige. Diese Prämienabgaben werden von den Erstversicherungsunternehmen an CCS weitergeleitet. CCS wickelt die Schäden mit eigenen Mitarbeitern ab.

Das spanische Modell ist ein sehr weitgehendes Absicherungsmodell für außergewöhnliche Schäden. Das System basiert auf einer nicht-risikogerechten Prämienstruktur und bietet damit auch wenig Anreize für Risikoprävention – bietet allerdings einen flächendeckenden und kostengünstigen Versicherungsschutz.

Der Aufbau eines zusätzlichen, staatlichen Versicherers für die Absicherung von Elementarschäden in Deutschland würde zusätzliche Verwaltungsstrukturen erfordern und steht damit im politischen Widerspruch zum Ziel des Bürokratieabbaus.

Zu 4. Schweizerisches Modell:

Das schweizerische System ist ein duales System von privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherern. In 19 von 26 Kantonen wird die Gebäudeversicherung von kantonalen, öffentlich-rechtlichen Monopolversicherern angeboten, die Elementarschäden obligatorisch abdecken. In den anderen sieben

⁴¹ Thomas Ungern-Sternberg, „Staatseingriffe im Markt fuer Versicherung gegen Naturkatastrophen“, *Swiss Political Science Review* 11, Nr. 4 (2005): 128, <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00373.x>.

⁴² Ebenda S. 126; „Inicio“, Consorcio Compensación de Seguros, Gobierno de España. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, zugegriffen 29. Dezember 2025, <https://www.conorseguros.es/inicio>.

Kantonen erfolgt die obligatorische Absicherung von Elementarschäden durch Privatversicherungsunternehmen.⁴³

Bei der Prämiengestaltung kommt der Solidaritätsgedanke zum Tragen, da es keine risikobasierten Prämien, sondern Einheitsprämiensätze gibt, die von der staatlichen Aufsicht festgelegt werden. Dadurch zahlen Eigentümer in sicheren Lagen mehr, als es ihrem Risiko entspricht – was in Deutschland als nicht gerecht angesehen werden könnte. Im schweizerischen Modell sind Zuschläge bei besonders risikogefährdeten Gebäuden jedoch möglich.

Risikoprävention und Risikovorsorge haben in der Schweiz einen hohen Stellenwert und werden in Zusammenarbeit der Kantone mit den öffentlich-rechtlichen Monopolversicherern vorangetrieben.

Eine Übertragung des Systems auf Deutschland erscheint aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen schwierig (wir haben bei uns keine staatliche Gebäudeversicherung mit einem Monopol). Zudem entsprechen Einheitsprämiensätze nicht der gewünschten risikoadäquaten Tarifierung der Gebäude und fördern dadurch letztlich den Bau von Gebäuden in Risikogebieten.

Zu 5. UK-Modell Flood Re:

Flood Re ist ein britisches System zur Absicherung gegen Flutschäden an Gebäuden und Inhalt, das 2016 eingeführt wurde. Flood Re ist kein Erstversicherer, sondern ein Rückversicherer. Ziel von Flood Re ist es, erschwingliche Gebäude- und Hausratversicherungen in Hochwasserrisikogebieten anzubieten.⁴⁴

Die Gebäude- und Hausratversicherungen werden von den Erstversicherern angeboten. Liegen die Risiken in hochwassergefährdeten Gebieten, können die Erstversicherer das Risiko vollständig bei Flood Re rückversichern. Die von Flood Re geforderte Versicherungsprämie ist nicht risikoadäquat, sondern richtet sich nach dem Wert des Gebäudes. Dieser Wert wird über ein regionales Steuerband ermittelt.

Flood Re finanziert die Rückdeckung durch eine Pflichtabgabe (jährlich ca. 180 Mio. £), die von Erstversicherern, die die Wohngebäude- und Hausratversicherungen anbieten, für alle Gebäuderisiken abgeführt wird. Damit wird ein solidarischer Ausgleich geschaffen, da 98 % der Gebäude weniger exponiert sind und lediglich 2 % der Gebäude exponierte Risiken darstellen. Flood Re zediert die übernommenen Risiken an den internationalen Rückversicherungsmarkt. Bei außergewöhnlichen Extremereignissen, die zu finanziellen Belastungen oberhalb des Rückversicherungsprogramms führen, sieht das Modell einen Kapitalnachschuss der Erstversicherer vor (vergleichbar mit der Nachschusspflicht bei Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit (VVaG)).

Die Auszahlung der Schadenleistungen erfolgt über die Erstversicherer, die ihre Aufwendungen von Flood Re ersetzt bekommen.

Flood Re übernimmt nur Gebäuderisiken von Privathaushalten, die vor dem 1. Januar 2009 errichtet wurden. Mietobjekte und Zweitwohnsitz können nicht bei Flood Re versichert werden. Die zeitliche Begrenzung auf private Gebäude vor dem 1. Januar 2009 hat das Ziel, den Bau von neuen Gebäuden in Risikogebieten zu unterbinden. Der geplante Marktrückzug von Flood Re ist für 2039 geplant. Damit soll erreicht werden, dass die Marktteilnehmer und die Politik Flood Re durch Risikominderungs- und Präventionsmaßnahmen entbehrlich machen.

⁴³ „Elementarschäden und Naturgefahren. Versicherungsschutz“, Web Services of the Swiss Parliament, 14. November 2025, <https://ws-old.parlament.ch/affairs/20053682>; SVV, *Die Elementarschadenversicherung: Weltweit einzigartig*, Broschüre (Schweizerischer Versicherungsverband, 2024), <https://svv.ch/de/zahlen-fakten/factsheet/die-elementarschadenversicherung-ist-weltweit-einzigartig>.

⁴⁴ „Flood Re Explained“, ABI, Association of British Insurers, <https://www.abi.org.uk/products-and-issues/topics-and-issues/flood-re/flood-re-explained/>; „How Does Flood Re Work?“, Flood Re, <https://www.floodre.co.uk/how-flood-re-works/>; Swenja Surminski und Jillian Eldridge, *Flood Insurance in England – An Assessment of the Current and Newly Proposed Insurance Scheme in the Context of Rising Flood Risk*, Working Paper Nr. 144 (Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2014), <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2014/02/WP144-Flood-insurance-in-England.pdf>.

Flood Re arbeitet mit Regierungsbehörden und lokalen Gemeinschaften zusammen, um Präventionsmaßnahmen zu fördern, inklusive besserer Hochwasserinfrastrukturen und bewusster Bauplanung.

Zu 6. Italienisches Modell:

Seit dem 31. März 2025 existiert in Italien für Unternehmen die Pflicht, sich gegen Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Erdbeben oder Erdbeben zu versichern (Gesetz Nr. 213/2023 und *Decreto* Nr. 18/2025).⁴⁵ Die Versicherungspflicht gilt – mit Ausnahme der Landwirtschaft – für alle Unternehmen mit Sitz oder einer Niederlassung in Italien. Unversicherte Unternehmen werden sanktioniert (Wegfall von Zuschüssen, öffentlichen Fördermitteln oder Katastrophensubventionen). Für die Versicherungsunternehmen besteht die Pflicht, Versicherungsangebote mit risikogerechten Prämien abzugeben. Bei Verstoß durch einen Versicherer erfolgt ebenfalls eine Sanktionierung (Verwaltungsbußen von 100.000 € bis 500.000 €). Im Juli 2025 erfolgte unter Federführung des italienischen Versicherungsverbands die Gründung des Versicherungspools für Naturkatastrophen. Diesem Pool haben sich die meisten der in Italien tätigen Versicherungsunternehmen angeschlossen. Das Exposure des Pools wird durch eine Rückversicherungsdeckung und einen staatlichen Rückversicherer (SACE) abgesichert. Im Schadenfall können die Versicherungsunternehmen bis zu 50 % der gezahlten Versicherungsleistungen bei der SACE refinanzieren. Der dafür zur Verfügung stehende Fonds ist für die Jahre 2025 und 2026 jährlich mit bis zu 5 Mrd. € ausgestattet.

Hauptzielgruppe dieses Absicherungskonzepts sind primär die Mikrounternehmen mit 0–9 Mitarbeitern (MA), die aktuell eine Versicherungsdurchdringung von 5 % aufweisen. Bei Kleinunternehmen (10–49 MA) beträgt die Versicherungsdurchdringung 55 %, bei mittelgroßen Unternehmen (50–249 MA) 67 %, bei Großunternehmen mit mehr als 250 MA 78 %.

Über die Gestaltung der Angebotsprämien in Hochrisikogebieten und die Existenz möglicher Stützbeiträge ist derzeit noch nichts bekannt. Über eine Ausweitung dieses Konzeptes auf Privatkunden, deren Versicherungsdurchdringung für Elementarereignisse derzeit bei circa 5 % liegt, ist ebenfalls nichts bekannt.

Einschätzung durch die Projektgruppe

Im Zuge der Diskussion über die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Absicherungssysteme wird ein Modell, das auf den Konstruktionsprinzipien der britischen Flood Re basiert, präferiert. Dies ergibt sich aus den nachfolgenden Gründen:

1. Bezahlbarer Versicherungsschutz für Gebäude in Hochrisikogebieten
2. Marktstabilität: Wegfall der Diskussion über Marktversagen (mangels Angebots der privaten Versicherer) in Hochrisikogebieten, da die Rückversicherungslösung alle Erstversicherer in die Lage versetzt, Elementarschadenversicherungen anbieten zu können.
3. Solidarische Umverteilung: Versicherungsnehmer in weniger risikoreichen Gebieten zahlen einen Stützbeitrag für die stark gefährdeten Risiken.
4. Eine zeitliche Limitierung des Angebots bis zu einem Stichtag macht es weniger attraktiv, weiterhin in exponierten Hochwassergebieten zu bauen.
5. Der geplante Marktaustritt von Flood Re im Jahr 2039 fördert Risikominderungs- und Präventionsmaßnahmen bei Politik und privaten Marktteilnehmern.
6. Flood Re legt einen sehr starken Fokus auf Prävention und resilienten Wiederaufbau.
7. Flood Re ist ein akzeptiertes, erfolgreiches Modell der öffentlich-privaten Partnerschaft.

⁴⁵ „Examining Developments in the Italian Nat Cat Insurance Scheme“, Guy Carpenter, <https://www.guycarp.com/insights/2024/09/examining-developments-italian-nat-cat-insurance-scheme.html>.

8. Für die Gefahr Überschwemmung gibt es eine mehrgliedrige, stabile Marktlösung (für die Erstversicherung, Rückversicherung und den Kapitalmarkt), an deren Ende der Staat erst im Extremszenario (jenseits des 200-Jahre-Ereignisses) monetär einsprünge.

Staatliche Beteiligung an einem Flutabsicherungssystem

Das von der Projektgruppe aufgrund der Konstruktion favorisierte britische Absicherungsmodell von Flutschäden sieht eine Nachschusspflicht – also das Bereitstellen zusätzlichen Kapitals nach außergewöhnlich hohen Schäden – der Erstversicherer vor. Die Projektgruppe hat den Ansatz diskutiert, dieses Modell der Nachschusspflicht zwingend durch eine staatliche Absicherung in Form eines Rückversicherungs-Layers (RV) zu erweitern. Diese staatliche Rückversicherung greift, wenn die Rückversicherungskapazität und die – in der Höhe noch zu definierende – Nachschusspflicht der Erstversicherer ausgeschöpft sind. Aus Sicht der Projektgruppe hat eine finanzielle staatliche Beteiligung an einem Extremereignis eine positive Wirkung auf die staatliche Bereitschaft, Investitionsprojekte zu öffentlichen Risikominderungs- und Präventionsmaßnahmen zu finanzieren.

Die Rückdeckung der Elementarschadenversicherung in Deutschland

Es kann festgestellt werden, dass zur Rückversicherung der heute durch die Elementarschadenversicherung abgesicherten Bestände ausreichend Rückversicherungskapazitäten vorhanden sind. Es bestehen aber aus zwei Gründen unter den an den Workshops beteiligten Experten Zweifel, ob dies auch zukünftig bei einer hohen Versicherungsdurchdringung und unter Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels bei unzureichender Prävention nachhaltig so sein wird – dies insbesondere im Kontext von bezahlbaren Versicherungsbeiträgen seitens der Endkunden. Denn höhere Schäden bedeuten zwangsläufig steigende Prämien. Da der Klimawandel ein weltweites Phänomen ist, steigt der Bedarf an Deckung von Elementarrisiken nicht nur in Deutschland, sondern international an – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Rückversicherungskonditionen.

Bezahlbarkeit und Versicherbarkeit stehen im direkten Zusammenhang und hängen schlussendlich von den staatlichen Maßnahmen zur Prävention und Klimafolgenanpassung ab, aber auch von einer nachhaltigen staatlichen Lösung für den Extremfall. Wenn die Schadenbedarfe für Überschwemmungsschäden durch den Klimawandel aufgrund der Erhöhung der Intensität und Frequenz von Ereignissen deutlich steigen, gerät die langfristige risikoadäquate Bezahlbarkeit und damit einhergehend auch die nachhaltige Versicherbarkeit unter Druck. Der Staat sollte mithelfen, die Versicherbarkeit langfristig zu gewährleisten. Einerseits durch die Begrenzung des Klimawandels mittels verbindlicher Prävention und Klimafolgenanpassung. Andererseits durch die zur Verfügungstellung einer staatlichen Absicherung im absoluten Extremfall. Mit einer geeigneten Ausgestaltung einer Public Private Partnership könnten sowohl die Beitragsentwicklung als auch die Rückversicherung stabilisiert werden. Beides wirkt sich positiv auf die Bezahlbarkeit aus.

Als Lösung zur Stabilisierung dieser Situation empfehlen wir eine staatliche Rückdeckung für den Katastrophenfall für Schadenereignisse mit einer Jährlichkeit von mehr als 200 Jahren. Die Staatshaftung oberhalb der festgelegten Grenze würde Extremszenarien abdecken und das Rückdeckungsangebot stabilisieren sowie gleichzeitig für den Staat eine sehr geringe Eintrittswahrscheinlichkeit seiner Garantie bedeuten. Die Höhe einer solchen Haftung konnten wir nicht bestimmen. Hierzu fehlten uns einerseits die Marktdaten. Andererseits gibt es zwar verschiedene Naturgefahrenmodelle, welche die Grundlage für die Dimensionierung bilden könnten, aber keines dieser Modelle kann als Marktstandard gelten.

Fazit

Die Erstversicherer müssen einen erheblichen Teil ihrer Deckungen aus der Elementarschadenversicherung rückversichern, da die potenziellen Schäden die jährlichen Einnahmen aus ihrem Versicherungsbestand weit übersteigen können. Die Rückversicherung ist ein globales Geschäft und internationale Katastrophen können die Rückversicherungskapazitäten und -preise beeinflussen. Die Erstversicherer sind aber auf stabile Rahmenbedingungen angewiesen, da sie langfristige Verpflichtungen eingehen.

Die Erstversicherer mit einem hohen Rückversicherungsbedarf sind jene, die in Relation zu ihrem Bestand viele Gebäude in einem Gebiet versichert haben. Diese Unternehmen müssen hohe Eigenmittel vorhalten und Rückversicherungsinstrumente nutzen, um Risikospitzen zu minimieren. Die Versicherungsaufsicht verlangt, dass Versicherer finanziell so ausgestattet sind, dass sie Schäden begleichen können, die mit einer Häufigkeit von bis zu allen 200 Jahren auftreten können.

Untersucht wurden verschiedene internationale Modelle zur Absicherung von extremen Naturschäden, darunter das französische, spanische, schweizerische, britische und italienische Modell. Das französische Modell ist ein privat/staatliches System mit einer Pflichtversicherung, die in normale Sachversicherungsverträge integriert ist. Das spanische Modell bietet eine gesetzliche Versicherungspflicht gegen außergewöhnliche Ereignisse. Das schweizerische Modell ist ein duales System von privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherern. Das britische Flood Re-Modell ist ein Rückversicherer, der erschwungliche Versicherungen in Hochwasserrisikogebieten anbietet. Das italienische Modell sieht eine Versicherungspflicht für Unternehmen gegen Naturkatastrophen vor.

Die Projektgruppe favorisiert ein Modell, das auf den Konstruktionsprinzipien der britischen Flood Re basiert, da es bezahlbaren Versicherungsschutz für Gebäude in Hochrisikogebieten bietet und die Marktstabilität fördert. Flood Re finanziert sich durch eine Pflichtabgabe, die von Erstversicherern für alle Gebäuderisiken abgeführt wird. Diese Abgabe schafft einen solidarischen Ausgleich, da die Mehrheit der Gebäude weniger exponiert ist und nur ein kleiner Prozentsatz der Gebäude hohe Risiken darstellt. Eine staatliche Beteiligung an einem Flutabsicherungssystem wird empfohlen, um die Versicherbarkeit und Bezahlbarkeit langfristig zu gewährleisten. Ein wesentlicher Aspekt des Flood Re-Modells ist die zeitliche Begrenzung der Absicherung.

Die Projektgruppe sieht eine staatliche Garantie als eine notwendige Ergänzung zur Absicherung von Extremereignissen, die über die Kapazitäten der privaten Rückversicherung hinausgehen. Eine staatliche Beteiligung könnte die langfristige Versicherbarkeit und Bezahlbarkeit von Elementarschäden sichern, indem sie in absoluten Extremfällen (mehr als 200 Jahre) greift. Zudem könnte eine staatliche Garantie die Bereitschaft des Staats erhöhen, in präventive Maßnahmen zu investieren, was wiederum die Auswirkungen des Klimawandels und die damit verbundenen Risiken mindern könnte.

D. Prävention

Prävention ist kein zusätzlicher, unnötiger Aufwand, sondern Teil der Daseinsvorsorge. Ein konsequenter Präventionsrahmen ist unerlässlich, um Menschen, Infrastruktur und Volkswirtschaft vor den Folgen von Naturgefahren zu schützen. Die öffentliche Hand trägt dabei eine besondere Verantwortung – sowohl durch die gesetzliche Rahmensetzung als auch durch ihre Vorbildfunktion bei eigenen Bauvorhaben und Förderprogrammen. Der bisherige Fokus auf staatliche Katastrophenhilfe nach Eintritt des Schadensereignisses sollte durch ein klares Bekenntnis zur strukturellen Prävention und Eigenverantwortung ersetzt werden. Ohne diesen Paradigmenwechsel werden Prävention und Risikovorsorge auch in Zukunft strukturell unterfinanziert und organisatorisch fragmentiert bleiben.

Die Elementarschadenprävention sollte zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe von Gebäudeeigentümern, Architekten, Bauwirtschaft, Sachverständigen, Versicherungswirtschaft, Gemeinden, Ländern und Bund werden. Damit dies gelingen kann, muss der Gesetzgeber den notwendigen Rahmen schaffen. Die Prävention ist ebenfalls der Schlüssel zur Versicherbarkeit von Elementarschäden und hier wiederum insbesondere für die Bezahlbarkeit in den hochgefährdeten Gebieten. Die Versicherer stufen Wohngebäude, wie bereits beschrieben, in vier Hochwasser-Gefährdungsklassen, die ZÜRS-Zonen, ein (siehe Tab. 3, oben). In die ZÜRS-Zone 4 werden Gebäude eingestuft, die mindestens einmal alle zehn Jahre von einem Hochwasser betroffen sind.

Warum gibt es solche so oft betroffenen Gebäude überhaupt? Warum lassen wir eine Gefährdung von Menschen und Sachen in einem solchen Ausmaß zu? Sollte es nicht gemeinsames Ziel sein, dafür zu

sorgen, dass eine solche Zone gar nicht mehr notwendig ist? Es sind nur 0,4 % aller Gebäude betroffen (rund 90.000). In einer konzertierten Aktion wäre es durchaus möglich, dieses Problem in einem überschaubaren Zeitraum zu lösen. Dann wären viele der um die Elementarschadenversicherung kontrovers diskutierten Fragestellungen obsolet.

Wir hätten gern Empfehlungen dazu ausgesprochen, welche Maßnahmen der Prävention der Eigentümer selbst ergreifen kann und welche durch die öffentliche Hand eingeleitet werden müssen. So sollte ein Katalog für die Gebäudeeigentümer entstehen, der Maßnahmen aufzählt, durch die er sich – beispielsweise mit einem Investitionsvolumen von 20.000 € – nachhaltig vor Hochwasserschäden schützen kann. Für die Verhütung von Einbruch-/Diebstahl-Schäden sind solche Kataloge ein erfolgreiches Instrument. Abgesehen von dem bekannten Hinweis auf den Einbau einer Rückstausicherung lässt sich für die Verhütung von Elementarschäden aber kein standardisierter Maßnahmenkatalog zusammenstellen. Jedes Haus in Deutschland ist praktisch individuell geplant und steht an einem individuellen Ort, der auch ganz individuell betroffen sein kann. Man kommt nicht umhin, jedes Grundstück von Experten besichtigen zu lassen, um effiziente Vorschläge unterbreiten zu können. Was bei dem einen Gebäude die Sicherung der Kellerfensteröffnungen bedeutet, könnte beim nächsten Grundstück ein Mäuerchen von 10 cm sein. Das kleine Mäuerchen wiederum kann in der Folge dazu führen, dass das Nachbargrundstück jetzt noch gefährdeter ist als zuvor. Das Ergreifen von Präventionsmaßnahmen ohne eine Analyse durch Experten vor Ort ergibt wenig Sinn.

Da die Zahl der Experten auf diesem Gebiet in Deutschland begrenzt ist und Experten vielfach noch ausgebildet werden müssen,⁴⁶ empfehlen wir die oben genannte konzertierte Aktion: Die Experten sollten zunächst dort eingesetzt werden, wo der zu erwartende Nutzen am größten ist. Und dieser liegt in erster Linie bei den oben erwähnten 90.000 Adressen – die im Übrigen alle bekannt sind.

Ausgangslage

Der Klimawandel und die Zunahme von Extremwetterereignissen wie Starkregen, Überschwemmungen an kleinen und mittleren Flussläufen, und Rückstauereignissen stellen eine wachsende Bedrohung für die bauliche Infrastruktur und das private Eigentum dar. Die wirtschaftlichen Folgeschäden dieser Ereignisse belasten nicht nur die Eigentümer, sondern auch zunehmend die öffentlichen Haushalte und die Versicherungswirtschaft. Vor diesem Hintergrund kommt der Elementarschadenprävention eine zentrale Rolle zu. Zur Bewältigung dieser Aufgabe muss nicht alles neu entwickelt werden. Vieles ist bereits bekannt.⁴⁷ Es bedarf primär einer besseren Koordination und eindeutiger, verbindlicher Regelungen.

Neu- und Umbauten

Trotz vorhandener Erkenntnisse über Risikogebiete und technischer Möglichkeiten zur Schadensvermeidung wird vielerorts noch immer in exponierten Risikolagen gebaut.⁴⁸ Die gesetzlichen Anforderungen an die Prävention sind uneinheitlich, vielfach unverbindlich und in Teilen veraltet. Wichtige Regelwerke wie die DIN 18533, die grundlegende Anforderungen der Bauwerksabdichtung definiert, finden in der Baupraxis oft keine oder nur unzureichende Anwendung. Zudem bestehen große Informations- und

⁴⁶ Auch bei den Versicherern ist die Zahl der Experten begrenzt. Diese sind darüber hinaus häufig nicht nur auf das Gebiet des Hochwasserschutzes spezialisiert, sondern gleichzeitig oft in anderen Gebieten, wie dem Einbruch-/Diebstahl-Schutz, tätig. So bildet beispielsweise das Hochwasser-Kompetenz-Centrum (HKC) e. V. Köln in Zusammenarbeit mit der Deutschen Vereinigung für Wasser, Abwasser und Abfall (DWA) e. V. regelmäßig Experten aus.

⁴⁷ DWA, *DWA-Positionen: Hochwasser und Sturzfluten* (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, 2022), <http://dwa.de/positionen>.; GDV, *Leitfaden „Build Back Better“* (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2024), <https://www.gdv.de/resource/blob/181326/05a2996640fca365e3c6c94029c1a942/leitfaden-build-back-better--data.pdf>.; BMWSB, *Hochwasserschutzfibel: Objektschutz und bauliche Vorsorge*, Handreichung (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2022), <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/raumordnung/hochwasserschutzfibel.html>.; BMJ, *Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken* (Bundesministerium der Justiz, 2025), https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf.

⁴⁸ 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>.; „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>.

Haftungslücken zwischen Bauherren, Planern, Behörden und Versicherern. Die Folge ist eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem technisch Machbaren und dem rechtlich Geforderten – mit steigender Tendenz.

- Wirksame Schadenprävention kann nicht allein durch freiwillige Maßnahmen oder sektorale Einzelinitiativen erreicht werden. Es braucht klare gesetzliche Rahmenbedingungen mit bundeseinheitlichen Regelungen zur Risikovorsorge, verbindliche Standards und ein koordiniertes Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, insbesondere für Neu- und Umbauten: Dazu gehört die verpflichtende Einbindung von Risikoinformationen (ZÜRS, Starkregengefahrenkarten, Hochwassergefahrenkarten) in Bebauungs- und Genehmigungsverfahren in einem einheitlichen System, verknüpft mit einer behördlichen Kontrollpflicht.
- Überarbeitung der Landesbauordnungen im Hinblick auf bauliche Schutzpflichten gegenüber Naturgefahren. Die Aufnahme eines eigenständigen Paragraphen zur Elementargefahrenvorsorge sollte verpflichtend werden. Darüber hinaus sollte die Musterbauordnung dahingehend geändert werden, dass vom zu errichtenden Gebäude nicht nur keine Gefahr für Dritte ausgehen darf (Status Quo), sondern auch nicht für das Leben und Eigentum dessen Bewohner.
- Ausweitung und rechtssichere Konkretisierung der bauplanungsrechtlichen Bauverbote in festgesetzten sowie potenziellen Überschwemmungsgebieten – unter Berücksichtigung des aktuellen Stands hydrologischer und klimatischer Erkenntnisse.
- Hinweispflicht vor Erwerb eines Grundstücks zur exponierten Gefährdung durch den Verkäufer/Makler.
- Verpflichtende Gefahrenanalyse durch Sachverständige bei Neubauten, bauanzeigepflichtigen Nutzungsänderungen und Umbauten (z. B. Erweiterung des Wohnraums) in Risikolagen mit nachvollziehbarer Dokumentation, archivierter Risikoabschätzung und Berücksichtigung bei Genehmigungs- und Förderentscheidungen und erweiterte Haftung bei mangelhafter Analyse und Bauausführung für Folgeschäden.
- Verankerung von Pflichten zur hochwasserangepassten Bauweise bei Neu- und Bestandsbauten (z. B. Rückstauschutz⁴⁹, wasserresistente Materialien, Anhebung sensibler Gebäudeteile) in den Landesbauordnungen.
- Einführung bundesweit einheitlicher Mindeststandards für wasserresiliente Baukonzepte als normative Anforderungen in der Planung und Bauausführung.
- Bei relevanten baulichen Änderungen, Erweiterungen oder Umnutzungen von Gebäuden in gefährdeten Lagen müssen aktualisierte Schutzkonzepte gegen Naturgefahren – insbesondere gegen Pluvial- und Fluvialfluten – obligatorisch vorgelegt und behördlich geprüft werden. Eine Synchronisierung mit den kommunalen Hochwasser-Risikomanagement-Maßnahmen wird dringend empfohlen. Eine Missachtung dieser Anforderungen sollte zudem im Schadenfall zu Regressansprüchen durch die Sachversicherer führen.

Bestandsbauten

Während bei Neubauten präventive Maßnahmen relativ einfach in die Planung und Ausführung integriert werden können, stellt der Bestandsschutz eine besonders große Herausforderung dar – insbesondere in hochwassergefährdeten Gebieten oder bei zunehmender Starkregenproblematik. Ein erheblicher Teil der derzeitigen und zukünftigen Schäden wird an bereits bestehenden Gebäuden verursacht, die nicht oder nur unzureichend auf Extremwetterereignisse vorbereitet sind. Um eine wirksame und faire Einführung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung zu ermöglichen, sind konkrete, praxisnahe Maßnahmen im Bestand erforderlich – insbesondere bei Gebäuden in hochexponierten Lagen (z. B. ZÜRS-Zonen 3 und 4 bzw. Starkregen-Gefährdungsklassen 2 und 3). Diese möglichen technischen Maßnahmen sind von örtlichen Gegebenheiten (Grundstückslage etc.) und insbesondere vor dem Hintergrund der angetroffenen gebäudespezifischen Baukonstruktion abhängig.

⁴⁹ Normen Rückstausicherung: DIN EN 12056 Schwerkraftentwässerungsanlagen innerhalb von Gebäuden und Ausführungsanforderungen; DIN EN 1986-100 Entwässerungsanlagen für Grundstücke und Gebäude.

Folgende Maßnahmen sehen wir als prioritär an:

- *Verzicht auf ausgebauten Wohnraum in hochgefährdeten Untergeschossen:* In besonders exponierten Gebieten (z. B. ZÜRS 4 oder bei nachgewiesener Starkregen-Gefährdungsklasse 3) sollte der dauerhafte Aufenthalt in Kellerräumen unterbunden bzw. zurückgebaut werden. Ausgebaute Souterrains führen regelmäßig zu immensen Personen- und Sachschäden, obwohl die Gefahrenlage bekannt ist. Es braucht hier verbindliche Regelungen – ggf. auch bauordnungsrechtlich –, um eine „Rückbaudisziplin“ zu schaffen. Alternativ kann ein Nutzungskonzept mit Auflagen (z. B. nur noch Technikräume, Lagerräume mit wasserresistentem Mobiliar) verpflichtend sein.
- *Verbot der Lagerung wassergefährdender Stoffe wie Heizöl in überflutungsgefährdeten Bereichen:* Heizöltanks in Kellern sind bei Überflutung besonders kritisch, da sie nicht nur selbst beschädigt werden, sondern auch zu massiven Umwelt- und Gebäudeschäden führen können. Eine verpflichtende Nachrüstung mit hochwasserfesten Tanks oder deren vollständiger Rückbau mit Umstieg auf alternative Energieträger (Wärmepumpe, Fernwärme etc.) sollte Bestandteil kommunaler Sanierungspläne sein. Förderprogramme können hier flankierend wirken.
- *Verlagerung sensibler Gebäudetechnik:* Stromverteilerkästen, Heizsysteme, IT- und Kommunikationstechnik sowie zentrale Steuerungen sind in vielen Bestandsgebäuden im Keller untergebracht. Ein geplanter Umbau oder eine technische Sanierung sollte verpflichtend zur Prüfung und ggf. Verlagerung dieser Technik führen – mindestens in hochgefährdeten Gebieten. Ein technisches „Audit-Pflichtmodul“ durch Fachingenieure könnte in bestehende Sanierungsförderprogramme integriert werden.
- *Rückstauschutz und Entkopplung von Leitungsnetzen:* Rückstau ist eine der häufigsten Schadenursachen bei Starkregen. Bestandsgebäude ohne Rückstausicherung (für Normen der Rückstausicherung siehe Fußnote 49, oben) oder mit ungeeigneter Kanalisation müssen identifiziert und nachgerüstet werden. In besonders gefährdeten Straßenabschnitten kann auch eine Entkopplung des Niederschlagswassers vom Mischsystem durch Versickerungsmulden oder Retentionsflächen eine sinnvolle Ergänzung sein.
- *Präventionsgutachten und Risikooffenlegung:* Im Rahmen der Diskussion um eine Pflichtversicherung erscheint es geboten, dass Eigentümer in bestimmten Risikogebieten spätestens bei Eigentumsübertrag (z. B. Verkauf, Erbschaft) zur Vorlage eines präventionsbezogenen Zustandsberichts verpflichtet werden. Dieser kann durch standardisierte und mit öffentlichen Mitteln geförderte Risiko-Checks (z. B. HKC-Hochwasser-Pass⁵⁰) oder aufwendige Gefährdungsbeurteilungen mit anschließender Schutzkonzepterstellung durch z. B. unabhängige Ingenieurbüros erfolgen und beinhaltet konkrete Handlungsempfehlungen mit Fristen.

Einheitliche Bauteilprüfung und Klassifizierung

Ein zentraler Baustein für eine wirksame und zukunftsfähige Schadenprävention im Hochbau – sowohl im Neubau als auch im Bestand – ist die konsequente Verwendung geprüfter, widerstandsfähiger Bauteile gegen Naturgefahren. Bauliche Prävention kann langfristig nur dann wirksam sein, wenn die eingesetzten Materialien und Komponenten nachhaltig gegenüber Klimafolgeschäden wie Starkregen, Hochwasser, Hagel, Sturm und weiteren Extremwetterereignissen belastbar sind. Dies betrifft alle relevanten Gebäudebauteile – von Türen, Fenstern, Lichtschächten und Fassadenelementen über Abdichtungen und Dächer bis hin zu Versorgungseinführungen und technischen Anlagen.

Bereits heute gibt es dazu erprobte Ansätze im deutschsprachigen Raum. Insbesondere durch die Mitwirkung in einer Fachkommission in der Schweiz wurde ein Verfahren etabliert, bei dem Hersteller und Inverkehrbringer von Gebäudebauteilen spezifische Prüfanforderungen erfüllen müssen, bevor ein Produkt in risikobehafteten Bereichen verbaut werden darf. Der Widerstandsgrad gegen Naturgefahren wird dabei klassifiziert und transparent gemacht – vergleichbar mit Energieeffizienzlabels oder

⁵⁰ „Hochwasser-Pass: Schutz für Haus und Leben“, HKC, Hochwasser-Kompetenz Centrum, zugegriffen 21. November 2025, <https://www.hkc-online.de/de/Hochwasser-Pass>.

Brandschutzklassifizierungen. Diese technische Qualitätssicherung schafft eine solide Grundlage für Planungsentscheidungen, Genehmigungsverfahren und Risikoanalysen im Rahmen der Versicherbarkeit.

In der DACH-Region existiert mit der Fachkommission Elementarschutz-Register (FER) bereits ein ähnlich strukturiertes und praxisorientiertes Gremium, das das Potenzial hat, eine zentral koordinierende Rolle für bautechnische Prüfanforderungen und Zertifizierungsprozesse zu übernehmen. Statt neue DIN-Normen zu schaffen – die oft langwierige Prozesse durchlaufen müssen und in ihrer Wirkung begrenzt sind – bietet die FER die Möglichkeit, gezielte Prüfanforderungen für den Objektschutz zu entwickeln, praxisnah zu erproben, weiterzuentwickeln und dauerhaft zu überwachen. Dabei könnten Kategorien nach Gefährdungstypen (z. B. Pluvial/Fluvial, Hagel, Wind) und Belastungsgraden definiert werden, die als Standard im Bauwesen, in Förderprogrammen und auch im Versicherungsbereich etabliert werden.

Eine solche verbindliche Klassifizierung geprüfter Bauteile würde sowohl die Qualität der Schadenprävention erheblich verbessern als auch Transparenz und Planungssicherheit für alle Akteure schaffen – von Planern und Bauherren bis zu Behörden, Fördermittelgebern und Versicherern. Verbindliche Klassifizierung fördert Innovationen, erleichtert die Kommunikation technischer Anforderungen und sorgt dafür, dass Schadenprävention nicht zur Glückssache, sondern zum integralen Bestandteil zukunftssicherer Baukultur wird – mit entsprechend nachweisbarem Schadenrückgang durch den gezielten Einsatz geprüfter Bauteile. Langfristig kann sie zudem dazu beitragen, die Kluft zwischen präventivem Anspruch und realem Umsetzungsgeschehen zu überwinden – was insbesondere im Kontext einer möglichen Einführung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung von zentraler Bedeutung ist.

Anforderungen an Planer und Architekten

Planer und Architekten tragen eine zentrale Verantwortung für die klimaresiliente Gestaltung unserer gebauten Umwelt. Ihre Entscheidungen in der frühen Entwurfs- und Genehmigungsphase bestimmen maßgeblich, ob ein Gebäude ausreichend gegen Naturgefahren geschützt ist. Im Zuge einer stärker präventionsorientierten Baukultur müssen Fachplaner künftig nicht nur gestalterische und funktionale, sondern auch risikobasierte Anforderungen berücksichtigen. Dieser Abschnitt beschreibt, welche konkreten Kompetenzen, Werkzeuge und rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um Planende in ihrer Rolle als Schlüsselakteure für nachhaltige Schadenprävention zu stärken:

- Verbindliche Berücksichtigung der DIN 18533 zur Abdichtung erdberührter Bauteile in der Planungs- und Ausführungsphase. Dies umfasst auch die Beachtung angrenzender Normen wie DIN 1986 (Entwässerung) und DIN EN 752 (Entwässerungssysteme außerhalb von Gebäuden).
- Haftungsrelevante Dokumentation von Schutzkonzepten und Baugrundrisiken einschließlich der Lage im Kontext von Rückstau, Starkregen und Oberflächenabfluss.
- Pflicht zur risikobasierten Baugrundbewertung unter Einbezug von Geländetopografie, Entwässerungssituation, Abflusswegen, versiegelten Flächen und vorhandener Infrastruktur.
- Integration der Ergebnisse in den Planungsprozess und Austausch mit Bauherren, Behörden und ggf. Versicherern.
- Nachweisbare Risikoaufklärung über Elementargefahren und erforderliche Schutzmaßnahmen, ggf. dokumentiert durch unterschriebene Risikoerklärungen.
- Dokumentation der Beratung als integraler Bestandteil des Planungsvertrags sowie der Bauakte, um Haftungsrisiken zu minimieren und Transparenz zu schaffen.

Regressmöglichkeiten und Haftungsperspektiven

Aus transparenten, einheitlichen Bauvorschriften erwachsen den Eigentümern zusätzliche Rechte, um gegen die am Bau Beteiligten Haftungsansprüche geltend machen zu können. Eine standardisierte Prüfung der baulichen Risikovorsorge sollte ebenfalls Teil der Schadenregulierung bei Elementarschäden durch die Versicherer werden. Die Versicherungswirtschaft sieht bereits heute ein zunehmendes Regresspotenzial bei grob fahrlässiger Planung oder bewusstem Verzicht auf empfohlene Schutzmaßnahmen. Besonders bei Missachtung der allgemein anerkannten Regeln der Technik (z. B. DIN-Normen) oder fahrlässiger Unterlassung risikobasierter Planung sind planerische Entscheidungen haftungsrelevant. Die Versicherer

sollten angehalten werden, im Schadenfall die Einhaltung der Planungspflichten zu prüfen und ggf. Regressforderungen gegen planende Akteure geltend zu machen. Nehmen Gebäudeeigentümer und ihre Versicherer ihre Rechte wahr, wird dies das Einhalten von Qualitätsstandards beschleunigen.

Rolle der Versicherungswirtschaft und des Risk Engineering

Die Versicherungswirtschaft hat erhebliche Erfahrungen in der Risikoanalyse, Prävention und Aufklärung auf dem Gebiet der Elementarschäden und deren Verhütung gesammelt. Um diesen Mehrwert systemisch zu nutzen, sollte die Zusammenarbeit zwischen Versicherern, Kommunen, Behörden und Planern institutionell gestärkt werden. Mögliche Maßnahmen umfassen:

- Baubegleitende Risikoberatung durch Sachverständige der Versicherungswirtschaft
- Zertifizierbare Präventionsbewertungen als Bestandteil der Bauakte
- Präventive Risikoanalysen als Fördervoraussetzung für öffentliche Zuschüsse
- Schaffung eines „Elementarschutz-Index“ für Neubauten

Fazit

Schadenprävention ist der entscheidende Hebel zur Reduktion von Risiken und Folgekosten. Sie erfordert einen koordinierten, rechtlich klaren und finanziell unterstützten Rahmen, der durch die öffentliche Hand gesetzt und kontrolliert wird. Bund, Länder und Kommunen müssen gemeinsam mit der Versicherungswirtschaft, der Baupraxis und der Wissenschaft Mindeststandards definieren, gesetzlich verankern und deren Umsetzung wirksam überwachen. Prävention darf nicht länger freiwillig sein – sie muss verbindlich, nachprüfbar und vollziehbar werden. Eine gesetzlich verpflichtende Risikoabschätzung für jedes Neubauvorhaben sowie eine bundesweite Melde- und Kontrollstruktur wären richtungsweisende Instrumente auf dem Weg zu einer resilienten Baukultur.

Ziel einer konzertierten Aktion sollte es sein, dass es langfristig in Deutschland keine Gebäude mehr gibt, die alle ein bis zehn Jahre von einem Schadenereignis getroffen werden. Dies würde den jährlichen volkswirtschaftlichen Erwartungsschaden erheblich verringern und gleichzeitig die verpflichtenden Versicherungsbeiträge für Elementarrisiken bezahlbar machen. Die zu untersuchenden Adressen liegen vor. Die genannte Zahl von ca. 90.000 lässt sich weiter konkretisieren, indem man erst mit denen beginnt, die hiervon auch noch in der Starkregenzone 3, dann 2 usw. liegen. Versieht man diese Gebäude mit einem solchen standardmäßigen Risiko-Check und stellt für sie einen Hochwasser-Pass aus, verfügen Eigentümer, Mieter, potenzielle Erwerber, Makler, Versicherer usw. ein starkes Signal zur Sicherheit des Gebäudes. Bezüglich der Energieeffizienz der Gebäude gehen wir mit Energieausweisen bereits erfolgreich so vor.

Des Weiteren sollte es dringend zu einer weitgehenden Angleichung der Vorschriften zum baulichen Objektschutz im Kontext von Naturgefahren wie Starkregen, Hochwasser und Hangrutschungen kommen. Eine solche dringend notwendige Harmonisierung würde nicht nur die Planungskosten deutlich senken, sondern auch die Erfahrungsbildung und Qualitätssicherung im Bauwesen wesentlich erleichtern. Die derzeitige Rechtslage ist durch eine Vielzahl von länderspezifischen Bauordnungen, technischen Regelwerken und teilweise sogar kommunalen Einzelregelungen geprägt. Diese Fragmentierung erschwert es allen Beteiligten – von Planungsbüros über Bauunternehmen, Genehmigungsbehörden und Sachverständigen bis hin zu Versicherern und Bauherren – verlässlich zu prüfen, welche Anforderungen jeweils bindend gelten.

Einheitliche Mindeststandards für den Objektschutz sowie eine obligatorische planerische Umsetzung – etwa im Hinblick auf Rückstausicherungen, hochwasserresistente Baustoffe, Geländeplanung, Schutz von Gebäudetechnik oder Maßnahmen zur Flutungsvorsorge – würden es ermöglichen, präventive Maßnahmen effizienter und wirtschaftlicher umzusetzen. Außerdem würden sie den Aufbau eines überregional konsistenten Erfahrungsschatzes fördern und die Transparenz für Bauherren, Behörden und Versicherer deutlich erhöhen. Letztlich könnte eine solche Standardisierung auch dazu beitragen, die Baukosten zu senken, weil Planer und Ausführende auf verlässliche, übertragbare Lösungen zurückgreifen können und teure Nachrüstungen, z. B. nach einem Schadenfall, unterbleiben.

Ein bislang unterschätzter, jedoch zentraler Aspekt wirksamer baulicher Prävention ist die konsequente Verwendung geprüfter Bauteile mit nachgewiesenem Widerstandsgrad gegenüber Naturgefahren. Die eingesetzten Materialien – von Türen, Fenstern, Dach- und Fassadenelementen bis hin zu Technikinstallationen – müssen auf ihre Resilienz gegenüber Starkregen, Hochwasser, Hagel, Sturm und weiteren Extremereignissen geprüft sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass bauliche Prävention im Ernstfall auch funktioniert.

In der Schweiz existieren bereits erfolgreiche Verfahren, bei denen eine Fachkommission in Zusammenarbeit mit Herstellern und Inverkehrbringern von Gebäudebauteilen Prüfanforderungen und Klassifizierungen festlegt, bevor Produkte in hochgefährdeten Gebieten verbaut werden dürfen. In der DACH-Region bietet die Fachkommission Elementarschutz-Register (FER) ein vergleichbares Modell mit großem Potenzial. Dieses multidisziplinär besetzte Gremium kann – und sollte – künftig eine zentrale Rolle bei der Definition, Entwicklung und Überwachung technischer Anforderungen an Gebäudebauteile zur Naturgefahrenresistenz übernehmen. Ziel muss es sein, ein transparentes, verbindliches System zu etablieren, das Planern, Bauherren und Behörden ermöglicht, geprüfte Produkte gezielt einzusetzen.

Die mangelnde Vereinheitlichung der baulichen Anforderungen ist ein wesentliches Hemmnis für flächendeckende Schadenprävention. Auch wenn viele technische und normative Grundlagen bereits existieren (z. B. DWA-M 553, DIN EN 206, DIN 1986-100, DIN 18533), fehlt es an einer verbindlichen, abgestimmten Umsetzung auf nationaler Ebene.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, dass der Gesetzgeber perspektivisch eine bundesweit harmonisierte bauliche Präventionsstrategie entwickelt – unter Einbeziehung bestehender technischer Gremien wie der FER zur Standardisierung geprüfter Bauteile, flankiert durch Förderinstrumente, steuerliche Anreize oder verpflichtende Gutachten im Rahmen von Bauanträgen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Prävention nicht vom Zufall oder vom Wohnort abhängt, sondern als integraler Bestandteil einer zukunftsfähigen Risikovorsorge verstanden wird – gerade im Lichte einer möglichen Einführung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung, die sozialverträglich und risikogerecht ausgestaltet sein muss.

Wie ausgeführt, beginnen wir nicht beim Stande null, sondern vieles ist bekannt. Es bedarf aber eines einheitlichen, strukturierten Zusammentragens. Nicht zuletzt hat die EU-Richtlinie 2007/60/EG⁵¹ über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, die 2009 in Deutschland durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) umgesetzt wurde, eine Vorlage zum Handeln geliefert. Sie verpflichtet bereits heute die Kommunen, die vorhandenen Risiken zu erfassen und zu bewerten. Bund und Länder sollten die Kommunen mit dieser anspruchsvollen Aufgabe nicht allein lassen.

⁵¹ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007, Abl. L 288, S. 27–34. In Kraft.
<http://data.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj>.

Teil II: Weitere Aspekte der Elementarschadenversicherung

Dieser Teil wurde nicht von den vier Projektgruppen erarbeitet, sondern wurde von Groß, Nickel-Waninger und Schellenberger verfasst und den Projektmitgliedern vorgelegt.

E. Steuerliche Aspekte der Elementarschadenversicherung

Ein bisher in der Diskussion über eine Reform der Elementarschadenversicherung wenig beleuchteter Aspekt ist die Besteuerung der Aufwendungen für die Schadenbeseitigung wie auch der Versicherung selbst.

Wirkungsweise der Besteuerung

Zur Illustration dieses Kapitels, ein Rechenbeispiel: Angenommen, ein Hausbesitzer erleidet einen Hochwasserschaden in seinem Keller in Höhe von 1.000 €. Der Sachschaden wird von einem Handwerker behoben und mit Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer) in Höhe von 19 % belegt. Dem Gebäudeeigentümer werden folglich 1.190 € in Rechnung gestellt.

Die Erhebung dieser Steuer mag man zunächst für „normal“ halten. Doch sollte man einmal hinterfragen, welchen persönlichen „Mehrwert“ der betroffene Hausbesitzer überhaupt erfahren hat. Für das Gut, welches er verloren hat, hat er bei seiner Anschaffung schon einmal 19 % Mehrwertsteuer entrichtet. Jetzt muss er nach einem Unglück das Gut vorzeitig ersetzen und die „Allgemeinheit“ noch einmal steuerlich beteiligen. Sicherlich ist die Argumentation auf die Spitze getrieben, sie verdeutlicht aber das Problem: Wenn jemand besonderes Pech hat, war er in das von ihm neu errichtete Gebäude gerade erst eingezogen, als ihn das Schadenereignis getroffen hat. Die Abführung der Mehrwertsteuer für das von ihm neu erworbene, kaum genutzte Gut war unmittelbar davor erfolgt. Er wird aus dieser Sicht doppelt belastet.

(Es sei angemerkt, dass dieser Sachverhalt bei Unternehmen, die sich versichern (folgerichtig) anders geregelt ist: Dort dürfen die gezahlten Umsatzsteuern auf untergegangene Güter in der Umsatzsteuererklärung als Vorsteuer in Abzug gebracht werden.)

Hier soll keine Umsatzsteuerreform diskutiert, sondern auf den gesamtwirtschaftlichen Effekt hingewiesen werden: Sind die Wohngebäudeeigentümer in der Lage, ihre Schäden aus eigener Kraft beheben zu lassen, führen diese zu zusätzlichen Steuereinnahmen des Staats. Der kann die Mittel vielleicht gerade in diesen Situationen gut gebrauchen, weil er Mindereinnahmen aus fehlenden Umsätzen in der betroffenen Region hat. Die, die sich die Wiederherstellung leisten können, glätten gleichzeitig die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Katastrophen, weil sie für Beschäftigung sorgen. Muss der Staat hingegen selbst finanzielle Unterstützung für die Behebung der Schäden leisten, fallen diese Steuereinnahmen gänzlich weg. Die Schlussfolgerung ist, dass versicherte Wohngebäudeeigentümer bei den gleichen Schadenerwartungen für die Allgemeinheit einen größeren Wertbeitrag generieren.

Hat der Geschädigte eine Elementarschadenversicherung abgeschlossen, reicht er die Rechnungen der Handwerker bei seinem Versicherer ein, der ihm den Betrag erstattet. Für die Belastung durch die Versicherungsteuer in Höhe von 19 % ist es wichtig, zu erkennen, dass die erstatteten Schadenzahlungen – inklusive der darin enthaltenen Mehrwertsteuern – bei der Kalkulation der Beiträge für künftige Perioden mitberücksichtigt werden. Damit fließt grundsätzlich der gesamte geschätzte Aufwand für die versicherten Schäden der kommenden Periode in die Beitragseinnahmen ein und ist Grundlage der Besteuerung.

Die Rechnung in Höhe von 1.190 € aus unserem Beispiel führt zu einer Versicherungsteuerbelastung von 226,10 €, was für die Versicherten zu einer Gesamtbelastung aus diesem Schaden von 1.416,10 € führt. Der Schaden von ursprünglich 1.000 € wird im Ergebnis mit Steuern in Höhe von 416,10 € (190 € Mehrwertsteuer plus 226,10 € Versicherungsteuer) belastet. Dies entspricht einer Gesamtsteuerquote von 41,6 %.

$$1.000 \text{ €} + 19 \% \text{ MwSt.} = 1.190,00 \text{ €}$$

$$1.190 \text{ €} + 19 \% \text{ VersSt.} = 1.416,10 \text{ €}$$

Exkurs: Grundzüge der Beitragskalkulation in der Sachversicherung

Die Versicherer gehen bei der Kalkulation der Beiträge prinzipiell wie folgt vor: Die geleisteten Schadenszahlungen in den einzelnen Perioden nehmen sie als primäre Grundlage für ihre Beitragskalkulation (Nettoprämie). Nach Untersuchung des Schadensverlaufs für das gesamte Kollektiv in Bezug auf Veränderungen, Trends, Schwankungen usw. schlagen sie hierauf einen Sicherheitszuschlag auf. Dieser wird benötigt, um sowohl Schwankungen finanzieren zu können als auch mögliche Fehleinschätzungen in der Kalkulation auszugleichen (Bruttoisikoprämie). Zu den weiteren einbezogenen Kosten gehören die Kosten für die Rückversicherung, die Kosten der Verwaltung und des Vertriebs und ein Gewinnzuschlag zur Verzinsung des Eigenkapitals. Hieraus ergibt sich die kalkulierte Bruttoprämie. Diese würde der Versicherer gern am Markt erzielen, wenn dieser dies zulässt. Auf diese Bruttoprämie wird dann die oben genannte Versicherungsteuer in Höhe von 19 % erhoben. Für die Versicherungsteuer ist der Versicherungsnehmer Steuerschuldner. Das Versicherungsunternehmen führt sie nur für diesen ab. Sie spielt deshalb in den eigenen Betrachtungen des Versicherers praktisch keine Rolle.

Die Versicherungsteuer hat ihren Ursprung in einer „Stempelsteuer“, also einer Art Gebühr für das Ausstellen eines Versicherungsdokuments. Deshalb lag der Steuersatz für die Versicherungsteuer bis Ende der 1980er-Jahre bei 5 %⁵² und damit deutlich niedriger als der damals gültige Umsatzsteuersatz. Bis zum Jahr 2007 wurde die Versicherungsteuer so lange schrittweise erhöht, bis ihr Satz mit der Umsatzsteuer von dann 19 % gleichzog (siehe Tab. 4).^{53, 54}

Tabelle 4. Zeitliche Entwicklung des Versicherungsteuersatzes (eigene Darstellung)

Jahr	Versicherungsteuersatz
Bis 1988	5 %
Ab 1989	7 %
Ab 1991	10 %
Ab 1993	12 %
Ab 1995	15 %
Ab 2002	16 %
Ab 2007	19 %

Siehe: Matthias Beenken, „Vorsorgebremse Steuer“, *versicherungsmagazin.de*, 24. März 2014, <https://www.versicherungsmagazin.de/rubriken/branche/vorsorgebremse-steuer-1887935.html>; Thomas Holzheu, *Die Einbeziehung der Schaden-/Unfallversicherung in das Umsatzsteuersystem*, Veröffentlichungen der Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens (VFW, 2000), 23:5–6.

⁵² Thomas Holzheu, *Die Einbeziehung der Schaden-/Unfallversicherung in das Umsatzsteuersystem*, Veröffentlichungen der Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens (VFW, 2000), 23:5–6.

⁵³ Matthias Beenken, „Vorsorgebremse Steuer“, *versicherungsmagazin.de*, 24. März 2014, <https://www.versicherungsmagazin.de/rubriken/branche/vorsorgebremse-steuer-1887935.html>.

⁵⁴ Die Einnahmen der Versicherungsteuer stehen allein dem Bund zu. Sie betragen 2023 16,9 Mrd. €. („Steuereinnahmen aus der Versicherungsteuer bis 2024“, Statista, zugegriffen 21. November 2025, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38606/umfrage/steueraufkommen-der-versicherungsteuer-in-deutschland-seit-2000/>).

Man könnte sich im Falle der Elementarschadenversicherung die Frage stellen, ob die Versicherungsteuer überhaupt erhoben werden sollte; denn sie entfaltet eine ungünstige Lenkungswirkung. Ein eigentlich aus Sicht des Staats wünschenswertes Verhalten (möglichst flächendeckender Versicherungsschutz zur Vermeidung von Notfallhilfen) wird durch den Aufschlag gewissermaßen bestraft. Bei einer steuerlichen Nettobelastung von 41,6 % und hinreichend hoher Erwartung an Staatshilfe nach einem Schaden ist es nicht abwegig, die These aufzustellen, dass ein Hausbesitzer sich durchaus ökonomisch rational verhält, wenn er sich unter diesen Rahmenbedingungen gar nicht erst versichert.

Ansonsten führt aus Sicht des Staats die Versicherungsteuer zu einem sehr konstanten, gut planbaren Einnahmestrom. Während die Schäden selbst starken jährlichen Schwankungen unterliegen, entwickeln sich die Beiträge sehr konstant. Besteuert wird nicht der jährliche Schadenaufwand an sich, sondern die viel stabilere Prognose der Schäden in der Grundgesamtheit. Da die Versicherer zudem versuchen, möglichst mehr an Einnahmen am Markt als den prognostizierten Gesamtschaden zu erzielen, ist in aller Regel die besteuerte Basis sogar größer als sie *ex post* betrachtet gewesen wäre.⁵⁵ Der Einnahmestrom ist auch deshalb sehr konstant, weil die Versicherer ihre Kunden in aller Regel nicht jedes Jahr neu gewinnen müssen. Wer einmal versichert ist, bleibt es normalerweise auch über Jahre. Die Beitrags- und damit Versicherungsteuereinnahmen sind deshalb viel stabiler als die Umsatzentwicklungen in vielen anderen Branchen.

An dieser Stelle soll nicht der Einbeziehung der Versicherungswirtschaft in das Umsatzsteuersystem Wort geredet werden, oder dem Verzicht auf die Erhebung der Umsatzsteuer auf Schäden durch vernichtete Güter von Privatpersonen. Dies würde zu ganz anderen Abgrenzungsproblemen (z. B. war das Wirtschaftsgut nicht schon teilweise oder ganz durch Verschleiß vernichtet?) führen^{56, 57} und die Komplexität einer Reform der Elementarschadenversicherung unverhältnismäßig erhöhen.

Als weniger eingriffstiefe Alternative empfehlen wir aber, die Versicherungsteuereinnahmen aus der Elementarschadenversicherung „zweckzubinden“, zur Finanzierung:

- von Zuschüssen an jene zu verwenden, die sich die Elementarschadenversicherungsbeiträge nicht leisten können (Härteregelungen),
- der Förderung von Präventionsmaßnahmen, wie die in Abschnitt D vorgeschlagene konzertierte Aktion und
- eines staatlichen Rückdeckungsprogramms für die Elementarschadenversicherer für ruinöse Großkatastrophen.

Die Experten in unseren Workshops gehen heute von einem Elementarrisiko-Prämienanteil von ca. 20 % an den gesamten Wohngebäudeprämieneinnahmen von 13,3 Mrd. € im Jahr 2024 aus. Dies wären 2,66 Mrd. € für die Elementarschadenversicherung. Das ergäbe bei einem Steuersatz von 19 % ein geschätztes Versicherungsteueraufkommen von ca. 500 Mio. € jährlich. Da heute nur 57 % der Wohngebäude versichert sind, würde sich das heutige Steueraufkommen aus der Elementarschadenversicherung verdoppeln, zumal die hoch gefährdeten Gebäude – wegen der höheren durchschnittlichen Beiträge – heute eher nicht versichert sind. Wären alle Wohngebäude versichert, dürften die Versicherungsteuereinnahmen aus dieser Quelle jährlich rund 1 Mrd. € betragen. Die Verwendung von Steuermitteln aus Versicherungsbeiträgen für zweckgebundene Maßnahmen wäre im Übrigen kein Novum. In der Gebäudefeuerversicherung ist die Versicherungsteuer abgesenkt. Sie wird durch die Feuerschutzsteuer „aufgefüllt“, die für die Förderung des Brandschutzes verwendet wird.

⁵⁵ Wenn ein Versicherer berichtet, er hätte eine Schadenquote von 95 % erzielt, bedeutet dies, dass er mit einem Schaden von 100 in seiner Prognose gerechnet hat und er aber für seine Schäden nur 95 aufwenden musste.

⁵⁶ Siehe hierzu Thomas Holzheu, *Die Einbeziehung der Schaden-/Unfallversicherung in das Umsatzsteuersystem*, Bd. 23, Veröffentlichungen der Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens (VfVW, 2000).

⁵⁷ Wie will man beispielsweise anhand einer Rechnung unterscheiden, ob eine Waschmaschine durch ein Elementarschadenereignis oder durch Abnutzung kaputt ging?

Fazit

Ein bisher in der Diskussion über eine Reform der Elementarschadenversicherung wenig beleuchteter Aspekt ist die Besteuerung sowohl der Aufwendungen für die Schadenbeseitigung als auch der Versicherungsbeiträge selbst.

Auf Sach- und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Reparaturen wird Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer erhoben. Die Versicherungsbeiträge selbst sind zwar von der Mehrwertsteuer befreit, es wird aber in derselben Höhe von 19 % eine Versicherungsteuer erhoben. Im Ergebnis werden die Schadenleistungen somit zweimal besteuert, insgesamt mit 41,6 %. Wir schätzen die Versicherungsteuereinnahmen aus der Elementarschadenversicherung in der Größenordnung von jährlich 1 Mrd. €, wenn alle Gebäude versichert wären.

Diese Mittel schaffen Spielraum zur Unterstützung von Gebäudeeigentümern, die die Elementarschadenbeiträge für ihre Gebäude nicht aufbringen können, für Präventionsmaßnahmen und für eine Katastrophenrückdeckung für die Versicherer.

Die versicherten Wohngebäudeeigentümer sind für die Allgemeinheit bzw. Volkswirtschaft sehr wertvoll. Sie befreien den Staat nicht nur von den Lasten aus Katastrophenhilfen. Sie sorgen auch noch für erhebliche zusätzliche, konstant fließende Steuereinnahmen. Gleichzeitig, weil bereits finanziert, beschleunigen sie den Wiederaufbau. Die eigenverantwortliche Versicherung durch die Wohngebäudeeigentümer sollte deshalb gefördert und nicht unnötig belastet werden.

F. Bezahlbarkeit

Grundsätzlich sprechen wir uns für auf aktuarieller Basis ermittelte Beiträge aus. Diese sollten vom Versicherungsnehmer grundsätzlich selbst getragen werden.

Für diesen Ansatz spricht zunächst einmal, dass nur so der Gebäudeeigentümer erfährt, welchen laufenden Aufwand sein Gebäude erfordert, um es vor Verlusten aus Elementarschadenereignissen zu schützen. Dieses ökonomische „Preissignal“ ist wichtig, weil es gleichzeitig anzeigt, bis zu welchem Aufwand sich private Präventionsmaßnahmen lohnen. Außerdem ist die Höhe des Versicherungsbeitrags (vergleichbar den Heizkosten) ein wichtiger Faktor für die Ermittlung des Werts des Gebäudes. Dies sollte man im Auge behalten, wenn man plant, zur Verbesserung der Bezahlbarkeit Beiträge durch Subventionierungen abzusenken. Es entstehen dann nicht nur zusätzliche administrative Kosten für die Umverteilung selbst, sondern auch dauerhaft höhere Kosten, wegen unterlassener (wirtschaftlich sinnvoller) Präventionsmaßnahmen.

Grenzen der Belastbarkeit

Gleichwohl werden nicht alle Wohngebäudeeigentümer in der Lage sein, die zusätzlichen Beiträge für die Elementarschadenversicherung aus eigener Kraft tragen zu können. Man sollte aber die Zahl der Subventionsempfänger so klein wie möglich halten und dafür zunächst die marktwirtschaftlichen Mittel zur Minderung laufender Versicherungsbeiträge ausschöpfen, wie z. B. Selbstbehalte. Diese lägen allerdings auf rein marktwirtschaftlicher Basis in den hochbetroffenen Gebieten leicht bei 100.000 € und höher, damit sie eine deutlich beitragsenkende Wirkung entfalten. Es würde sich deshalb eher um eine Katastrophendeckung handeln.

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Gebäudeeigentümer, und ggf. auch dessen Mieter, die Beiträge nicht leisten kann, ist bei Wohngebäuden, die sich in der ZÜRS-Zone 4 und der Zone 3, in den Starkregen-Klassen 2 und 3 befinden, am größten. Hier ist mit vierstelligen jährlichen Beiträgen zu rechnen.

Oft wird argumentiert, dass die Kosten der Elementarversicherung eine Höhe haben müssten, die für alle bezahlbar ist. Dabei wird aber nicht konkretisiert, welcher Beitrag – absolut oder relativ etwa zum Haushaltseinkommen oder Gebäudewert – als allgemein bezahlbar akzeptiert würde. Einen für alle

gültigen, möglichst gerechten absoluten Höchstbeitrag zu definieren, dürfte praktisch unmöglich sein. Außerdem zählen Gebäudeeigentümer im Mittel eher zu den vermögenderen Bürgern, sodass Subventionsprogramme kritisch hinterfragt würden. Dies gilt insbesondere auch für jene, deren Grundstücke nahe an Gewässern liegen. Diese Grundstücke sind im Allgemeinen viel begehrt und damit deren Preise pro Quadratmeter deutlich höher als andere Lagen (im Übrigen auch deren Grundsteuerwertfestsetzung). Auch ein vierstelliger Jahresbeitrag ist relativ zu sehen. Für andere Versicherungen, wie beispielsweise in der Kraftfahrzeugversicherung, werden ebenfalls nicht selten Jahresbeiträge von über 1.000 € erhoben. Man denke nur an Fahranfänger oder ältere Menschen mit Vorschäden, deren Vermögen im Schnitt niedriger als das von Gebäudeeigentümern sein dürfte. Für diese Personengruppen gibt es im Bereich der Kraftfahrzeugversicherung ebenfalls keine Subventionsprogramme.

Dennoch könnte man als ersten Ansatz für Hilfen an eine Form des Wohngelds denken, weil es dieses Instrument bereits gibt. Nutzt man als Eigentümer seinen Wohnraum selbst, kann man bereits heute seine Wohngeldstelle kontaktieren und einen Antrag auf Lastenzuschuss stellen. Dieser kann, die entsprechende finanzielle Notlage vorausgesetzt, für „belastungsfähige Aufwendungen“ gewährt werden, darunter die Kosten der Wohngebäudeversicherung.⁵⁸ Da nur maximal 2 % der Gebäude zu den Hochbetroffenen gehören, sind dies bei 19,5 Mio. Wohngebäuden 400.000 „betroffene“ Gebäude. Angenommen, dass hiervon 5 % ihre Beiträge nicht selbsttragen können, wären dies 20.000 Antragsteller für einen Lastenzuschuss verteilt auf die gesamte Bundesrepublik.^{59, 60}

Will man den Weg des „Lastenzuschusses“ nicht beschreiten, könnte der Gesetzgeber dem Versicherer auferlegen, Beiträge nur bis zu einem festgesetzten Höchstbeitrag erheben zu dürfen. Dies wäre zwar eine einfach zu beschreitende Maßnahme. In der Folge würden aber die Versicherer jedoch all diejenigen Risiken meiden, deren aktuarieller Beitrag über diesem Höchstbeitrag liegt. Das hieße dann, dass diese Gebäudeeigentümer nur schwer einen Versicherer fänden, da jeder Versicherer versuchen würde, möglichst wenig von diesen Versicherungsnehmern zu erhalten. Dies nicht aus reinem Profitstreben; vielmehr bekämen die Versicherer, die überproportional viele von diesen Versicherungsnehmern versichern, ein Ertrags- oder sogar Solvenzproblem.

In einem Wettbewerbsumfeld kommt es zu einer Antiselektionsspirale (siehe auch Abschnitt B): Die Versicherer mit überdurchschnittlich hohem Anteil an untertariften Risiken sind gezwungen, die Beiträge für alle ihre Kunden – auch die mit ausreichend tarifierten Verträgen – anzuheben, bis die Mischung aus ausreichend und untertariften Risiken wieder stimmt. Nach der Beitragsanpassung sind aber die Beiträge für die bislang ausreichend tarifierten Kunden zu hoch, sodass die Kunden zu den Versicherern wechseln werden, die eine unterdurchschnittliche Zahl oder gar keine untertariften Gebäude versichert haben. Die Versicherer, die die untertariften Risiken gesetzeskonform unbegrenzt angenommen haben, müssen die Beiträge nun wieder nach oben korrigieren, weil ihnen der zusätzliche Beitrag von den übertarifierten Kunden fehlt. Sie werden die Beiträge immer wieder erhöhen müssen. Ist dann der Deckel der Kappungsgrenze erreicht, machen sie nur noch Verluste.

Die Umsetzung dieses auf den ersten Blick einfachen Wegs einer Deckelung der Beiträge wäre in einem Wettbewerbsumfeld somit nicht umsetzbar.

⁵⁸ Unter „belastungsfähige Aufwendungen“ versteht man u. a. die Kosten für Zinsanteile von Darlehen zur Finanzierung des Hauses, Grundsteuer, Instandhaltungsrücklagen, Wohngebäudeversicherung, Müll-, Abwasser-, Wassergebühren, Heizkosten, Nebenkosten für die Nutzung (z. B. Straßenreinigung, Schornsteinfeger) („Lastenzuschuss: Wohngeld für Eigentümerinnen und Eigentümer von selbst genutztem Wohneigentum“, BMWWSB, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/wohngeld/lastenzuschuss/lastenzuschuss_node.html).

⁵⁹ Da man die Adressen aller dieser Wohngebäude kennt, dürfte es relativ einfach möglich sein, eine genauere Abschätzung der Zahl der Bedürftigen zu erhalten. Die Konsumentenforschung verfügt über recht gute Daten über Kaufkraft, Einkommen und Vermögen zu den Adressen.

⁶⁰ Im Abschnitt „Steuerliche Aspekte“ wurde gezeigt, dass die hierfür notwendigen finanziellen Mittel aus den zusätzlichen Steuereinnahmen grundsätzlich zur Verfügung stehen müssten.

Wettbewerbsneutral wirken die Prämienzuschüsse nur dann, wenn sie von einem „Dritten“ nach Bestimmung des jeweiligen spezifischen Bedarfs für jedes Gebäude zur Verfügung gestellt werden. Solche Lösungen sind aber immer mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden (Erhebung des Mittelbedarfs für Zuschüsse, die regional und von Versicherer zu Versicherer verschieden sein können, Beschaffung der Mittel für die Subventionen, Verteilung der Mittel über die einzelnen Versicherer an die Kunden) und bedürfen der ständigen Kontrolle: Wie hoch ist der aktuelle Subventionsbedarf insgesamt? Nach welchem Schlüssel wird die Umlage von wem erhoben? Ist die Höchstbeitragsgrenze noch aktuell (Inflations-Dynamik in den Beiträgen)? Wie werden die Zuschüsse und von wem verteilt?

Da alle Beiträge über der Höchstbeitragsgrenze nicht mehr dem Wettbewerb unterliegen, da den Gebäudeeigentümern die Höhe des überschießenden Beitragsteils gleichgültig sein kann, besteht zusätzlich die Gefahr, dass für diese Risiken überhöhte Beiträge verlangt werden. Die Kalkulation der einzelnen Versicherer für dieses Segment müsste deshalb theoretisch ebenfalls überwacht werden.

Um die Herausforderung der Bezahlbarkeit zu meistern, erscheint uns als Alternative vielmehr die Einführung eines an das britische Flood Re-Modell angelehnten, in Abschnitt C beschriebenen Modells zweckmäßig. Der Vorschlag ist wettbewerbsneutral, denn auf dem darin beschriebenen Teilmarkt der abgegebenen Risiken gäbe es keinen Wettbewerb mehr, denn der neu zu gründende aufnehmende Versicherer hätte ein faktisches Monopol. Insgesamt wäre dieser stärker regulierte Teilmarkt aber nicht größer als die genannten maximal 2 % der Wohngebäuderisiken.

Die Erstversicherer würden die Wohngebäude der überführten Versicherungsnehmer sowohl mit ihren Antrags- und Vertragsprozessen als auch im Schadenfall weiter betreuen. Diese Arbeitsteilung ist aus rein pragmatischen Gründen zweckmäßig: Zum einen versichert der Erstversicherer den Kunden auch mit seinen restlichen Gebäuderisiken (z. B. Feuer oder Leitungswasser) und verfügt damit bereits über alle für die Abwicklung notwendigen Informationen. Zum andern muss so der zu gründende Versicherer keinen eigenen Apparat für die Abwicklung der einzelnen Verträge und Schäden aufbauen. Insbesondere Letzteres wäre unwirtschaftlich, weil die Schadenanzahl sehr schwankt und unnötig hohe Kapazitäten vorgehalten werden müssten.

Die von den Erstversicherern dem Rückversicherer zur Verfügung gestellten gekappten Beiträge reichen – konstruktionsgemäß – nicht aus, um dessen Aufwendungen zu decken. Er stellt deshalb den seine Beitragseinnahmen überschießenden Teil seiner Kosten den einbringenden Erstversicherern in Form einer „Umlage“ in Rechnung. Mit dieser „Umlage“ belasten die einzelnen Erstversicherer dann ihre Gebäudeversicherten. Der Begriff der „Umlage“ wird an dieser Stelle bewusst gewählt, denn wenn diese als Versicherungsbeitrag angesehen wird, würde hierauf wieder Versicherungsteuer fällig. Andere Autoren haben deshalb vorgeschlagen, eine solche Umlage auf die Grundsteuer zu erheben.⁶¹

Als Höchstbeitragsgrenze schlagen wir mindestens 1.200 € für die Elementarschaden-Zusatzdeckung vor. Wichtig wäre es allerdings, anders als im Vereinigten Königreich, keinen absoluten Höchstbeitrag für alle Gebäude festzulegen, sondern (entsprechend dem Vorschlag bzgl. der Selbstbehalten) einen entsprechenden Prozentsatz vom Wert des Gebäudes. Teure Gebäude würden bei der Festlegung eines absoluten Höchstbeitrags viel früher von einer Subventionierung profitieren als einfache Gebäude. Dies würde zu einer Fehlallokation der Mittel führen.

Im Vereinigten Königreich hat man für dieses Subventionierungsprogramm von vornherein eine zeitliche Begrenzung vorgenommen. Dies wäre ebenfalls bei einer Übertragung zu empfehlen. Die zeitliche Grenze, z. B. von zehn bis 20 Jahren, gäbe dem Eigentümer ausreichend Zeit, durch Präventionsmaßnahmen den Zustand seines Hauses so zu verbessern, dass es risikotechnisch so eingestuft werden kann, dass er keine Zuschüsse für seinen Beitrag mehr benötigt. Neu errichtete und umgebaute Gebäude werden im

⁶¹ Maria Heep-Altiner u. a., *Flächendeckende Absicherung von Elementarrisiken*, Nr. 5/2024, *Forschung am iwvKöln* (Institut für Versicherungswesen, TH Köln, 2024), <https://doi.org/10.57684/COS-1252>.

Vereinigten Königreich im Übrigen nicht durch das Programm abgedeckt. Bei Elementarschadenversicherung mit subventionierten Beiträgen könnte man zusätzlich überlegen, ob man nicht eine relativ hohe Selbstbeteiligung (bis zu 25.000 € oder noch besser als Prozentsatz vom Gebäudewert, z. B. 5 %) vorschreibt. Dies ebenfalls, um den Druck für Präventionsmaßnahmen aufrechtzuerhalten.

Es wäre zusätzlich zu überlegen, ob – anders als im britischen Modell – der Erstversicherer einen Teil des Schadens selbsttragen sollte (z. B. 10 %), damit er ein Interesse an einer wirtschaftlichen Schadenregulierung behält.

Das UK-Modell Flood Re hat den Vorteil, dass es aus der Perspektive der Gebäudebesitzer recht unproblematisch umgesetzt werden könnte: 98 % der betroffenen Wohngebäudeeigentümer würden geringfügig zusätzlich belastet; die restlichen 2 % könnten je nach festgelegter Höchstgrenze deutlich entlastet werden. Wie oben ausgeführt, sollte man aber streng darauf achten, dass die hiermit verbundenen negativen Auswirkungen auf die erforderlichen Anreize für Präventionsmaßnahmen im Rahmen bleiben. Hohe Subventionierungen über eine Umlage führen im Übrigen nicht nur bei den Gebäudeeigentümern selbst, sondern auch beim Staat zu einem geringeren Handlungsdruck bezüglich der Präventionsmaßnahmen. Gesamtwirtschaftlich gesehen bleibt die Schadenlast dann auf Dauer unnötig hoch. Es besteht die große Gefahr, dass ein solches Umlagesystem zur Dauereinrichtung würde. Deshalb sollte man von vornherein eine zeitliche Befristung vorsehen.

Fazit

Zur Lösung des Problems der Bezahlbarkeit gibt es drei grundsätzliche Wege:

- Jeder zahlt seinen Beitrag selbst, ggf. ergänzt um stärkere Ausschöpfung von rein marktwirtschaftlichen Lösungen wie substanzieller Selbstbehalte.
- Einkommensschwächere Wohngebäudeeigentümer erhalten einen Zuschuss in Form von Sozialleistung analog zum Wohngeld.
- Ein angepasstes UK-Modell Flood Re mit gekappten und quersubventionierten Beiträgen, die über einen zu gründenden Rückversicherer abgewickelt werden.

Welchen Weg man geht, hängt nicht zuletzt von der Frage ab, ob man einen Ansatz auf Basis von Freiwilligkeit oder einer Pflicht zur Versicherung wählt.

Wir plädieren in jedem Fall für risikogerechte, aktuariell berechnete Beiträge in der Elementarschadenversicherung, die zunächst von den Gebäudeeigentümern selbst getragen werden sollten. Nur so entstände ein realistisches Preissignal, das Präventionsmaßnahmen wirtschaftlich sinnvoll macht und Fehlanreize durch Subventionen vermeidet. Staatliche Zuschüsse oder Beitragshöchstgrenzen würden den Markt verzerren, Antiselektion fördern und langfristig die Gesamtkosten erhöhen. Als gangbarer Kompromiss wird ein an das UK-Modell Flood Re angelehntes System gesehen.

G. Handlungsansätze zur flächendeckenden Absicherung gegen Elementargefahren

Das Ziel dieses Abschnitts ist, Strategien für eine möglichst flächendeckende Absicherung gegen Elementargefahren darzustellen, ohne eine konkrete politische Empfehlung auszusprechen. Wie eingangs ausgeführt, war dies auch nicht unser Auftrag.

Der Handlungsrahmen umfasst drei Grundmodelle: freiwillige Absicherung, Angebotspflicht (mit oder ohne Opt-out) und Versicherungspflicht. In allen Varianten können unterstützende Maßnahmen, wie Subventionen, Leistungseinschränkungen oder Präventionsauflagen, zum Einsatz kommen, um Prämien für hochgefährdete Gebiete zu reduzieren. Zu den Details der möglichen Maßnahmen wird auf andere Stellen in der Studie verwiesen.

Um eine hohe Durchdringung insbesondere in Hochrisikogebieten zu erreichen, wird ein ähnliches Modell wie das vorgestellte UK-Modell Flood Re vorgeschlagen. Dieses Modell nimmt die hochgefährdeten Risiken über gezielte Beitragssubventionen aus dem klassischen Markt auf (vgl. Abschnitt C und F).

Die begrenzte Auswirkung auf Beitragsreduktionen hoher Selbstbehalte wurde in Kapitel B beleuchtet, das Thema Bezahlbarkeit in Kapitel F untersucht. Zu den steuerlichen Auswirkungen der Modelle wird ebenfalls nicht weiter ausgeführt und auf Kapitel E verwiesen.

Da in Kapitel A bereits zum Deckungsumfang der Elementarschadenversicherung Stellung bezogen wurde, wird hierzu ebenfalls nicht in den Varianten ausgeführt. Eine staatlich regulierte Leistungseingrenzung zur Beitragssenkung erscheint für kein Modell sinnvoll. Leistungseinschränkungen senken zwar Beiträge, erzeugen aber Schutzdefizite und falsche Erwartungen, Verwaltungsaufwand (Kontrolle) und Fehlanreize (vernachlässigte Prävention), sodass die angestrebte Absicherung flächendeckend nicht erreicht wird.

Die Geschwindigkeit des Anstiegs der Versicherungsdurchdringung beeinflusst maßgeblich die finanziellen und organisatorischen Anforderungen der Versicherer, sie bleibt an dieser Stelle allerdings unberücksichtigt in der Betrachtung der Varianten, da die Thematik bereits in Kapitel C teilweise aufgegriffen wurde.

Die staatliche Rolle bei zukünftigen Katastrophenhilfen wird im Folgenden jeweils kurz in der Modellbeschreibung beleuchtet. Zur Notwendigkeit einer staatlichen Garantie zur Absicherung von Extremereignissen wurde bereits vor dem Hintergrund der Bezahlbarkeit und Präventionsbereitschaft des Staats ausgeführt (vgl. u. a. Kapitel C).

Je nach Modell entstehen zudem organisatorische Anforderungen an die Versicherer zu deren Umsetzung. Dies gilt insbesondere für die ca. 8,5 Mio. noch umzustellenden Verträge in den Beständen.⁶²

Zwar bestehen Herausforderungen bei Altverträgen, Risikoprüfungen und Verwaltungsaufwand – je nach Modell in unterschiedlicher Ausprägung –, diese sind jedoch beherrschbar, sofern Übergangsregelungen geschaffen und digitale Prozesse gestärkt werden.

Unabhängig vom Modell ist zu berücksichtigen, dass ein belastbares, verbindliches staatliches Präventionsprogramm die zentrale Voraussetzung für jede Reform bildet. Dies umfasst u. a.: wasserwirtschaftliche Infrastruktur, kommunale Bauleitplanung, objektbezogene Prävention, Bauordnungsrecht usw. (vgl. Kapitel D).

Freiwilligkeit

Mit dem Ansatz der Freiwilligkeit vertraut man auf die Einsicht der Gebäudeeigentümer, sich selbst um die notwendige Vorsorge zu kümmern. In der Vergangenheit hat man unterstützend Informationskampagnen durchgeführt. Erhebungen⁶³ und die Praxis⁶⁴ zeigen, dass dies nur zu moderaten Steigerungen geführt hat. Ähnlich steigen die Abschlüsse regelmäßig nach Katastrophenmeldungen und stagnieren dann kurze Zeit

⁶² 2022 gab es in Deutschland ca. 19,5 Mio. Wohngebäude (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). Davon sind ca. 43 % nicht gegen Elementarschäden versichert („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>).

⁶³ 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/>.

⁶⁴ Höchste Versicherungsdurchdringung freiwilliger Policen: private Haftpflichtversicherung 83 % und private Wohngebäudeversicherung 98 %, hier allerdings Voraussetzung für Finanzierung („So sind die Deutschen versichert“, GDV, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 16. August 2019, <https://www.gdv.de/gdv/themen/gesellschaft/versicherungsschutz-versicherungsdichte-ueberversicherung-49418>).

danach. Gerade in Hochrisikozonen bleibt die Versicherungsbereitschaft gering, sodass die Absicherungslücke dort am größten ist, wo der Bedarf am höchsten wäre.

Es muss davon ausgegangen werden, dass der Staat in diesem Szenario nicht aus dem „Samariter-Dilemma“ befreit wird. Vor dem Hintergrund staatlicher Ad-hoc-Nothilfen entsteht dann wiederum ein Moral Hazard-ähnlicher Fehlanreiz, der freiwillige Versicherungsentscheidungen weiter dämpft.

Angebotspflicht

Eine Verpflichtung der Versicherer, allen Kunden im Neu-, Ersatzgeschäft und Bestand ein Angebot zu unterbreiten, dürfte deutliche strukturelle Verbesserungen bewirken und substanzielle Erhöhungen der Versicherungsdurchdringung ermöglichen. Sie erhöht Transparenz und reduziert Abschlussbarrieren.

Eine Angebotspflicht stellt sicher, dass alle Eigentümer – unabhängig von Region, Alter des Gebäudes oder Versicherungswissen – Zugang zu einem klaren und verständlichen Angebot erhalten. Insbesondere in Verbindung mit dem in Kapitel C empfohlenen Modell Flood Re kann das Angebot zu bezahlbaren Preisen auch in Hochrisikogebieten erfolgen. Dies könnte durch eine ergänzende regulatorische Maßnahme, wie das Opt-out Modell, verstärkt werden, da es generell einen verbindlicheren Abschlussweg vorsieht.⁶⁵

Eine Angebotspflicht mit Opt-out, aber ohne eine Lösung des Problems der Bezahlbarkeit, beispielsweise über Flood Re, lässt jedoch erwarten, dass nach wie vor viele Wohngebäudeeigentümer in den Zonen 3 und 4 das Angebot wegen der Beitragshöhe ablehnen. Insbesondere dann, wenn sie weiter auf staatliche Nothilfen hoffen dürfen. Die Angebotspflicht mit Opt-out gilt als verhältnismäßiges und administrativ effizientes Instrument.

Durch ein verpflichtendes Angebot wird die bestehende Informationslücke geschlossen. Eigentümer behalten die vollständige Entscheidungsfreiheit und können das Angebot ablehnen. Eine flächendeckende Angebotspflicht verhindert, dass nur risikoarme Gruppen einfache Zugänge zu Versicherungsschutz haben.

Eine Angebotspflicht hätte den Vorteil, dass kein Wohngebäudeeigentümer mehr behaupten könnte, er hätte nichts von der Notwendigkeit einer Elementarschadenversicherung und von deren Kosten gewusst. Seine Entscheidung dafür oder dagegen bleibt jedoch freiwillig. Die Kombination der Instrumente Flood Re und Opt-out lassen eine sehr deutliche Steigerung der Versicherungsdurchdringung erwarten.⁶⁶ Somit wären auch die Voraussetzungen geschaffen, dass der Staat aufgrund der bewussten Risikoentscheidung der ablehnenden Gebäudeeigentümer eine gute Ausgangsbasis dafür hätte, keine Nothilfen mehr zu leisten. Das Samariter-Dilemma ließe sich lösen.

Instrumente wie gezielte finanzielle Hilfen (Wohngeld) oder gezielte Aufklärung können bei Bedarf ergänzend eingesetzt werden, um die Abschlussbereitschaft weiter zu erhöhen bzw. die Bezahlbarkeit zu gewährleisten.

Pflicht zur Versicherung

Eine deutlich höhere Eingriffstiefe wäre mit der Einführung einer Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden verbunden. Hierbei wären alle Wohngebäude zu einem gesetzlich festgelegten Zeitpunkt zu versichern. Instrumente wie finanzielle Hilfen oder Flood Re könnten ergänzend eingesetzt werden. Für den Staat entsteht ebenfalls keine Notwendigkeit mehr, für Entschädigung privater Wohngebäudebesitzer einzustehen (Samariter-Dilemma).

Zwar gewährleistet eine Pflichtversicherung eine nahezu vollständige Durchdringung, allerdings nur wenn die Gebäudeeigentümer ihrer Pflicht nachkommen. Um dies sicherzustellen, sind Kontroll- und

⁶⁵ GDV, „Debatte um Elementarschaden-Pflichtversicherung: Opt-out ist Teil der Lösung“, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 30. Mai 2025, <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/debatte-um-elementarschaden-pflichtversicherung-opt-out-ist-teil-der-loesung-188830>.

⁶⁶ Hinweis: Zum Instrument Opt-out gibt es auch kritische Stimmen, wonach im Einzelfall eine kritische Auseinandersetzung mit dem Angebot nicht stattfindet.

Sanktionsmechanismen erforderlich, die mit erheblichem Aufwand verbunden sind und die kommunale Verwaltung zusätzlich belasten würden. Um diesen Aufwand in Grenzen zu halten, wurde empfohlen, die Pflicht auf versicherte Wohngebäude zu begrenzen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil es durchaus auch Gründe geben kann, die eine Versicherung gar nicht notwendig werden lassen. Ohne wirksame Sanktionsmöglichkeiten wäre eine Pflicht allerdings kaum zielführend.

Die Pflicht zur Versicherung ist ein erheblicher Eingriff in die Vertragsfreiheit und auch verfassungsrechtlich nicht unumstritten. Die grundsätzliche Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Versicherungspflicht wird in juristischen Gutachten kontrovers diskutiert.⁶⁷ Rechtsgutachten kommen zwar grundsätzlich zu dem Ergebnis, dass eine Pflichtversicherung verfassungsrechtlich möglich wäre, aber nur unter engen Voraussetzungen und als Ultima Ratio.

Neben der in sehr engen Grenzen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit muss festgehalten werden, dass bei Nutzung dieses Instrumentes die Widerstände gegen eine Einführung eindeutig am größten wären: Sowohl Eigentümerverbände als auch die Verbände der Versicherer haben sich mehrfach gegen eine Pflicht ausgesprochen. Dies sind die beteiligten Gruppen, die die primäre künftige Last – sowohl in finanzieller als auch organisatorischer Sicht – trügen. Da deren zugrundeliegenden Bedenken durchaus fundiert sind, wäre die Einführung einer singulären Pflicht zur Versicherung keine geeignete Lösung. Ergänzende effiziente Präventionsprogramme, Lösungen für die Bezahlbarkeit, wie Flood Re, staatliche Rückdeckungen usw. werden dann erst recht zu Pflichtprogrammen für den Staat.

Fazit

Eine wirksame Reform der Elementarschadenversicherung setzt zwingend die Implementierung eines verbindlichen, staatlichen Präventionsprogramms voraus. Nur durch systematische Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, kommunale Bauleitplanung und Bauordnungsrecht lassen sich die Risiken für alle Beteiligten nachhaltig reduzieren – unabhängig von dem gewählten Versicherungsmodell.

Freiwillige Versicherungsmodelle stoßen insbesondere in hochgefährdeten Regionen an strukturelle Grenzen: Die Erwartung staatlicher Nothilfen erzeugt Fehlanreize (Moral Hazard) und begrenzt die Versicherungsdurchdringung. Selbst bei flankierenden Subventionen oder Informationskampagnen verbleiben erhebliche Unterdeckungen.

Die Einführung einer Pflichtversicherung impliziert einen deutlich stärkeren Eingriff in die Vertragsfreiheit, führt zwar zu einer nahezu vollständigen Durchdringung, aber ist nur unter engen Voraussetzungen umsetzbar und verfassungsrechtlich nicht unumstritten.

Die Angebotspflicht, ergänzt um Maßnahmen – wie gezielte Beitragsentlastungen für Härtefälle (z. B. aus Flood Re), Opt-Out, die Stabilisierung der Rückversicherungsmärkte – verbindet eine praktische Wirksamkeit mit minimalen Eingriffen in die Eigentümerautonomie. Sie gewährleistet Transparenz, ermöglicht ein flächendeckendes Versicherungsangebot und dokumentiert die bewusste Risikoentscheidung der Eigentümer. Die Notwendigkeit des Staats, für unversicherte Schäden eintreten zu müssen, entfiel vor dem Hintergrund der bewussten Entscheidung.

⁶⁷ Siehe hierzu BMJ, *Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken* (Bundesministerium der Justiz, 2025), https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf; 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/>. Roland Michael Beckmann und Annemarie Matusche-Beckmann, *Verfassungsrechtliche und privatversicherungsrechtliche Vereinbarkeit der Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung nach dem Solidarmodell und grundlegende privatversicherungsrechtliche Umsetzungsvoraussetzungen im deutschen Rechtsraum* (Universität des Saarlandes, 2024).

H. Schlusswort

Der Umgang mit Naturgefahren ist eine gesamtgesellschaftliche und komplexe Herausforderung. Diese wird in Zeiten des Klimawandels eine größere Rolle als zuvor in unterschiedlichen Bereichen des Lebens spielen.

Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturereignissen, welche große oder sehr große Schäden verursachen, ist zwar gering. Insbesondere auf der Ebene der subjektiven Wahrnehmung wird die Gefahr als kaum relevant erachtet – schließlich erleben die meisten Menschen solche Ereignisse nur äußerst selten am eigenen Leib. Doch Erfahrungswissen kann in einem sich aufgrund des Klimawandels ändernden Umfeld trügerisch mit Blick auf die Abschätzung künftiger Gefahren wirken. Zudem fühlt man sich für den Eintritt von Naturereignissen nicht verantwortlich, weil man sie selbst nicht ausgelöst hat – zumindest nicht allein.

Neben steigenden Klimarisiken beruht der immer weiter steigende Aufwand für Schäden auf der immer stärker werdenden Wertkonzentration an einem Ort (Verstädterung, hochkomplexe Industrieanlagen usw.). Die Konzentration von Werten geschieht darüber hinaus vielfach in Regionen, welche relativ stärker von Naturgefahren wie Überschwemmung bedroht sind (an Flüssen, Meeren, durch die Tektonik anfällige Gebiete). All diese Veränderungen erfolgen langsam und damit oft unterhalb der menschlichen Wahrnehmungs- oder zumindest Reaktionsschwelle.

Der Umgang mit Risiken, die nur selten eintreten und mit hohen Schäden verbunden sind, ist verhaltenswissenschaftlich gut untersucht. Selbst wenn wir die Risiken als relevant wahrnehmen, handeln wir häufig dennoch nicht. Wir ignorieren das Risiko im Zweifel lieber. Dies zeigt sich gerade auch bei der Versicherung gegen Elementarschäden. Die aktive Nachfrage bleibt trotz gravierender Elementarereignisse in Deutschland relativ gering. Selbst fertig vorliegende Versicherungsangebote werden nicht angenommen. Oft ist sehr aufwendige Überzeugungsarbeit durch Vermittler und Berater erforderlich, um Menschen von der Sinnhaftigkeit eines Versicherungsabschlusses zu überzeugen.

Auch beim Thema Prävention bestehen ähnliche Herausforderungen hinsichtlich der Bereitschaft, Maßnahmen heute zu ergreifen und nicht etwa andere Investitionen zu priorisieren. Dies lässt sich in aller Allgemeinheit sowohl über Eigentümer von Wohnhäusern als auch über den Staat sagen. Selbst wenn man zu denen gehört, die von der Notwendigkeit zum Handeln überzeugt sind, heißt dies noch lange nicht, dass die vorgesehenen Präventionsmaßnahmen auch ergriffen werden. Man schiebt sie vor sich her. Warum soll man die Investition gerade jetzt tätigen, wenn es doch sehr unwahrscheinlich ist, dass das Ereignis gerade am eigenen Ort in nächster Zukunft eintritt? Zumal, wenn man die notwendigen Mittel für interessantere Themen gebrauchen könnte. Kurzfristige Ziele, vor langfristige zu stellen, davor ist niemand gefeit. Dabei ist Prävention dasjenige Instrument, welches die finanziellen Belastungen von Staat, Wirtschaft und Wohngebäudeeigentümern langfristig am stärksten eindämmen und die Ausgaben – auch vor dem Hintergrund des Klimawandels – stabilisieren kann. Mit Versicherungen allein lassen sich insbesondere die finanziellen Risiken umverteilen und die finanziellen Lasten planbar machen. Die Schäden selbst lassen sich allerdings nur sehr begrenzt beeinflussen.

Auch für die Versicherer ist die Versicherung gegen Elementarschäden mit Herausforderungen verbunden. Das gilt insbesondere für das Problem der niedrigen Eintrittswahrscheinlichkeit bei hohem Verlustpotenzial. Die Kombination dieser beiden Faktoren macht erforderlich, dass Versicherer für den Ernstfall aufgrund von Solvabilitätsanforderungen im Vergleich zu anderen Versicherungszweigen viel mehr Kapital (oder Rückversicherung) vorhalten müssen. Dieses Erfordernis verursacht zusätzliche Kosten für das Instrument Versicherung.⁶⁸

Hier kommt die Rückversicherung ins Spiel. Da die Versicherer wegen der Größe und der Schwankungen der Schäden in der Elementarschadenversicherung besonders viel Rückversicherung benötigen, sind diese

⁶⁸ Man könnte dies zur Illustration fast mit den erneuerbaren Energien vergleichen. Diese werden in Deutschland mittlerweile günstig produziert. Aber die schwankenden Lasten erfordern den Ausbau der teuren Speicherkapazität.

auf stabile Rückversicherungskonditionen für dieses Geschäft angewiesen. Insbesondere wenn sie langfristige Vertragsverbindungen zu einigermaßen stabilen Konditionen anbieten möchten, wie das in Deutschland üblicherweise erwartet wird. Die Rückversicherer wiederum versuchen, ihre Schäden aus dieser Gefahr auf dem Weltmarkt auszugleichen. Dass große Naturkatastrophen in den USA, Europa und Asien gleichzeitig eintreten, ist weniger wahrscheinlich als dies für Deutschland allein der Fall ist. Trotz der Möglichkeit zum Ausgleich schwanken die Weltmarktpreise für Rückversicherung gegen Elementargefahren immer noch erheblich.

In Deutschland werden, außer in Baden-Württemberg, Elementarschadenversicherungen erst seit rund einem Vierteljahrhundert in der Breite angeboten. Die heute vorhandenen Bestände haben sich nur langsam aufgebaut. Damit sind die Schadenerfahrungen der Versicherer aus ihren eigenen Beständen auf diesem Gebiet relativ begrenzt. Für die Beobachtung der Entwicklung von Naturgefahren sind 25 Jahre nicht viel. Zeitreihen von 100 oder 200 Jahren wären stochastisch bei dieser Risikolage durchaus angemessen. Man ist deshalb für seine Schadenprognosen vielfach zusätzlich auf physikalische und chemische Modelle aus der Meteorologie sowie auf mathematische Verfahren angewiesen. Dieser Ansatz ist mit neuen, sog. „Modellrisiken“ verbunden und verursacht somit zusätzliche Vorbehalte aufseiten der Versicherer gegenüber diesem Versicherungszweig.

Die Gefährdungslagen in den einzelnen Gebieten in Deutschland sind sehr unterschiedlich. Dies führt dazu, dass die Beiträge für eine Elementarschadenversicherung für Wohngebäude zwar für die meisten Gebiete niedrig sind, aber um einen Faktor größer zehn variieren. Dadurch wird das Thema Bezahlbarkeit und die Entwicklung hierfür geeigneter Lösungsinstrumente zur wichtigen Facette des Themas.

Zum Thema gehört auch die fiskalische Dimension von Elementarschäden. Nicht versicherte Elementarschäden sind eine große Herausforderung für den Staatshaushalt, da politischer Druck wiederholt zur Zahlung von Nothilfen in Milliardenhöhe geführt hat. Bei versicherten Schäden hingegen stellt sich das Problem ganz anders dar. Die Finanzierung der Behebung der Schäden ist gesichert und kann zeitnah beginnen. Da die Schäden vollständig behoben werden können, wirkt sich dies positiv auf die Bauwirtschaft aus und kann sogar zur Steigerung von Steuereinnahmen beitragen. Schließlich werden auf Bauleistungen 19 % Umsatzsteuer fällig. Außerdem führen die Versicherten auf ihre Beiträge jedes Jahr 19 % Versicherungsteuer ab. Diese zusätzlichen Einnahmen könnten beispielsweise zur Finanzierung notwendiger Präventionsmaßnahmen verwendet werden.

Für die Lösung der von uns diskutierten Problemstellungen mag es unterschiedliche Umsetzungswege geben. Ziel unserer Diskussionen war es, möglichst konkrete Handlungsoptionen aus Sicht der Praxis mit auf den Weg zu geben.

Unser Dank gilt allen Beteiligten an den Projektgruppen und auch jenen, die uns von außerhalb beraten haben. In die Projektgruppen waren insgesamt 25 Expertinnen und Experten eingebunden, die ihre Freizeit für dieses Thema geopfert haben. Ohne sie wäre die Erstellung der Studie nicht möglich gewesen. Die vier Leiter der Projektgruppen, die Herren Dr. Martin Creutz, Sebastian Etz, Dr. Daniel John und Thomas Leicht, waren dabei besonders gefordert, weil sie zusätzlich noch die Diskussionen in den Projektgruppen koordinieren mussten. Wir haben uns alle freiwillig und ohne jede Vergütung an der Erstellung der Studie beteiligt. Uns liegt das Thema persönlich am Herzen und wir haben uns teilweise über Jahrzehnte damit beschäftigt.

Wir wissen auch, dass vieles, was in dieser Studie steht, irgendwann und irgendwo bereits in ähnlicher Form diskutiert wurde. Das Thema wird nach jeder Katastrophe von neuem aufgegriffen. Wir haben die Hoffnung, dass Deutschland bei der Lösung des Problems im Umgang mit Elementarschäden nun einen

deutlichen Schritt nach vorne kommt. Wir sehen hierfür gute Chancen, nicht zuletzt deswegen, weil das Thema ausführlich Erwähnung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung fand.⁶⁹

Unser Dank gilt außerdem dem Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, der das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Fragen der Verbraucherpolitik berät. Wir danken dem Vorsitzenden des Rats, Herrn Prof. Dr. Christoph Busch, und der stellvertretenden Vorsitzenden, Frau Tatjana Halm, die uns die Basis für die Auseinandersetzung mit dem Thema und die Möglichkeit zur Verbreitung unserer Einschätzung und Vorschläge gegeben haben. Für organisatorische Unterstützung und den Feinschliff am Text danken wir dem Leiter der Geschäftsstelle des Rats, Herrn Dr. Harald Bajorat und Herrn Dr. Noah Peters.

Es gibt zwei weitere Mitstreiter, die mich in meiner Arbeit schon von den ersten Anfängen an begleitet haben: Herr Dr. Christian Groß und Herr Prof. Dr. Oliver Schellenberger. Wir bildeten gemeinsam die Leitung und haben jeden einzelnen Schritt der Erstellung der Studie und um diese herum bestritten. Wir sind zu einem konstruktiven Team zusammengewachsen und ergänzen uns hervorragend. Ihnen bin ich, und sind wir alle, zu ganz besonderem Dank verpflichtet.

Hartmut Waninger

⁶⁹ *Verantwortung für Deutschland*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode (Berlin, 2025), Ziff. 2763–74, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>.

Anhang 1: Teilnehmende der Projektgruppen

Nachname	Vorname	Titel	Gruppe	Organisation	Bereich	Funktion	Sitz
Birnbaum	Jens		A	ERGO	Produktmanagement	Abteilungsleiter Sach, HSSB D	Düsseldorf
Böttinger	Michael		D	SparkassenVersicherung	Risikoservice	Risikoingenieur	Stuttgart
Büning	Caren		C	Deutsche Rück		Vorstand	Düsseldorf
Creutz*	Martin	Dr.	A	Provinzial Versicherung AG	Firmenkunden/ Agrarwirtschaft/ Schadenverhütung/ Risk Engineering	Direktor	Düsseldorf
Etz*	Sebastian	M.Eng./MBA	D	R+V Allgemeine Versicherung	Firmenkunden/ Risk Engineering	Teamleiter Risk Engineering	Wiesbaden
Groß**	Christian	Dr.		Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Goethe-Universität	ICIR	Referent	Berlin
Gründl	Helmut	Prof. Dr.	C	TH Köln		Professor	Frankfurt/M
Heep-Altiner	Maria	Prof. Dr.	B	Verbraucherzentrale Sachsen	Finanzdienstleistungen	Referent	Köln
Herbolzheimer	Fabian		A (bis 31.03.2025)	HUK-COBURG	Aktuariat	Leiter Aktuariat Komposit	Leipzig
John*	Daniel	Dr.	B	Verbraucherzentrale Hamburg	Finanzdienstleistungen	Abteilungsleiterin	Coburg
Klug	Sandra		A (ab 01.04.2025)				Hamburg
Leicht*	Thomas		C		Ex-Sachversicherung	Pensionär	Frankfurt/M
Lenz	Jutta		D	HKC e. V.	HW-Vorsorge, technisch und kommunikativ	Stv. Geschäftsführerin	Köln
Müller	Ulrich		C	Versicherungskammer Bayern	Rückversicherung	Hauptabt.-Leiter (ppa.)	München
Müller	Uwe	Dr.-Ing. habil.	D	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie	Abteilung Wasser, Boden, Kreislaufwirtschaft	Abteilungsleiter/Vizepräsident der DWA	Dresden/Hennef
Naumann	Thomas	Prof. Dr.-Ing.	D	Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden	Baukonstruktion	Professor	Dresden
Neumann	Georg		A	Continental Vers.AGaG	Leitung Aktuariat und Recht	Verantwortlicher Aktuar	Dortmund

Nachname	Vorname	Titel	Gruppe	Organisation	Bereich	Funktion	Sitz
Nickel- Waninger**	Hartmut	Prof. Dr.		Goethe-Universität	ICIR	Honorarprofessor	Frankfurt/M
Pickel	Michael	Dr. jur.	C	E+S Rück AG	Vorstand	Vorstand	Hannover
Saxe	Henning	Dr.	A	LVM	Sachversicherung	Direktor	Münster
Schellenberger**	Oliver	Prof. Dr.		Zurich	Vertriebssteuerung	Managing Director	Düsseldorf
Schick	Barbara		C (ab 01.04.2025)	Versicherungskammer Bayern		Vorstand a. D.	München
Straub	Sascha		B	Verbraucherzentrale Bayern	Finanzdienstleistungen	Referatsleiter	München
Sussmann	Gerald	Dr.	B	Versicherungskammer Bayern	Aktuarial	Hauptabt.-Leiter	München
Voggenauer	Roland		C	Zühlke	P&C	Berater	Zürich

Projektgruppen: A: Deckungsumfang; B: Tarifierung/Selbstbehaltsregelung; C: Rückversicherung/staatlicher Stop-Loss/Eigenkapital; D Schadensprävention:

* Leitung Projektgruppe

** Projektleitung

Anhang 2: Eingeladene Verbände

Bund der Versicherten e. V. (BdV)

Deutsche Aktuarvereinigung (DAV)

Deutscher Mieterbund (DMB)

Gesamtverband der Versicherer (GDV)

Haus und Grund

Verband öffentlicher Versicherer (VöV)

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

Anhang 3: Auszug aus Musterbedingungen des GDV zur Allgemeinen Wohngebäude Versicherung

(VGB 2022 – Wert 1914 „Gleitender Neuwert Plus“),⁷⁰ hier: erweiterte Elementarschadenversicherung

A 5.4 Weitere Naturgefahren (Elementargefahren)

A 5.4.1 Überschwemmung

Überschwemmung ist die Überflutung von Grund und Boden des Versicherungsgrundstücks oder von unmittelbar angrenzenden Grund- und Bodenflächen, Straßen, Geh- und Radwegen mit erheblichen Mengen von Oberflächenwasser. Dies gilt nur, wenn

A 5.4.1.1 eine Ausuferung von oberirdischen (stehenden oder fließenden) Gewässern,

A 5.4.1.2 Witterungsniederschläge

oder

A 5.4.1.3 ein Austritt von Grundwasser an die Erdoberfläche als Folge von A 5.4.1.1

oder

A 5.4.1.2 die Überflutung verursacht haben.

A 5.4.2 Rückstau

Rückstau liegt vor, wenn Wasser aus den gebäudeeigenen Ableitungsrohren oder damit verbundenen Einrichtungen in das Gebäude eindringt. Dies gilt nur, wenn

A 5.4.2.1 eine Ausuferung von oberirdischen (stehenden oder fließenden) Gewässern

oder

A 5.4.2.2 Witterungsniederschläge den Rückstau verursacht haben.

A 5.4.3 Erdbeben

Erdbeben ist eine naturbedingte Erschütterung des Erdbodens, die durch geophysikalische Vorgänge im Erdinneren ausgelöst wird. Erdbeben wird unterstellt, wenn der Versicherungsnehmer einen der folgenden Sachverhalte nachweist:

A 5.4.3.1 Die naturbedingte Erschütterung des Erdbodens hat in der Umgebung des Versicherungsorts Schäden an Gebäuden im einwandfreien Zustand oder an ebenso widerstandsfähigen anderen Sachen angerichtet.

A 5.4.3.2 Der Schaden kann wegen des einwandfreien Zustands der versicherten Sachen nur durch ein Erdbeben entstanden sein.

A 5.4.4 Erdsenkung

Erdsenkung ist eine naturbedingte Absenkung des Erdbodens über naturbedingten Hohlräumen.

⁷⁰ GDV, *Allgemeine Wohngebäude Versicherungsbedingungen (VGB 2022 – Wert 1914 „Gleitender Neuwert Plus“)*, Musterbedingungen des GDV (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023), 10–12, <https://www.gdv.de/resource/blob/37086/02fb8b489f66951d8706078e35a3d080/allgemeine-wohngebaue-versicherungsbedingungen-vgb-2022-wert-1914-gleitender-neuwert-plus--data.pdf>.

A 5.4.5 Erdrutsch

Erdrutsch ist ein naturbedingtes Abrutschen oder Abstürzen von Erd- oder Gesteinsmassen.

A 5.4.6 Schneedruck

Schneedruck ist die Wirkung des Gewichts von Schnee- oder Eismassen. Als Schneedruck gilt auch das Abrutschen von Schnee- oder Eismassen von Dächern.

A 5.4.7 Lawinen

Lawinen sind Schnee- oder Eismassen, die an Berghängen niedergehen.

A 5.4.8 Vulkanausbruch

Vulkanausbruch ist eine plötzliche Druckentladung beim Aufreißen der Erdkruste, verbunden mit Lavaergüssen, Asche-Eruptionen oder dem Austritt von sonstigen Materialien und von Gasen.

A 5.5 Nicht versicherte Schäden

Nicht versichert sind ohne Berücksichtigung mitwirkender Ursachen – es sei denn, im Folgenden sind solche genannt – Schäden durch

A 5.5.1 Sturmflut;

A 5.5.2 Eindringen von Regen, Hagel, Schnee oder Schmutz durch nicht ordnungsgemäß geschlossene Fenster, Außentüren oder andere Öffnungen. Dies gilt nicht, wenn diese Öffnungen durch Sturm oder Hagel entstanden sind und einen Gebäudeschaden darstellen;

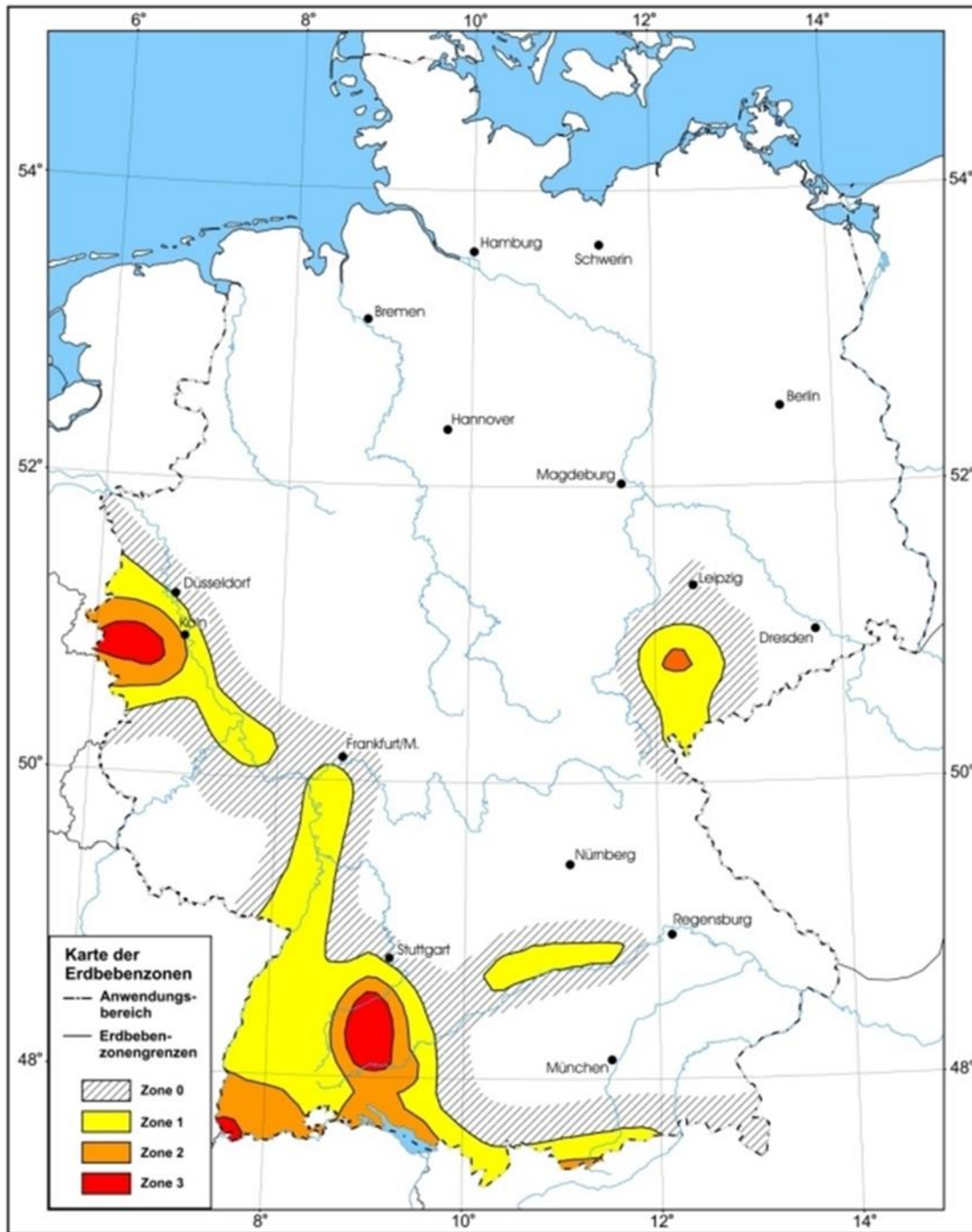
A 5.5.3 Grundwasser, soweit nicht infolge von Witterungsniederschlägen oder Ausuferung von oberirdischen Gewässern an die Erdoberfläche gedrungen;

A 5.5.4 Brand; Blitzschlag; Überspannung durch Blitz; Explosion; Verpuffung; Implosion; Anprall oder Absturz eines Luftfahrzeugs; Fahrzeuganprall; Sengschäden; Rauch- und Rußschäden. Dies gilt nicht, soweit diese Gefahren durch ein versichertes Erdbeben ausgelöst wurden;

A 5.5.5 Trockenheit oder Austrocknung.

Nicht versichert sind Schäden an nicht bezugsfertigen Gebäuden und Gebäudeteilen sowie an Sachen, die sich darin befinden. Schäden an Laden- und Schaufensterscheiben sind ebenfalls nicht versichert.

Anhang 4: Regionalisierung der Erdbebenzonen



©DIN Deutsches Institut für Normung e. V. mit den Konturen der Erdbebenzonen nach Grünthal & Bosse (1996) bzw. Grünthal u. a. (1998)

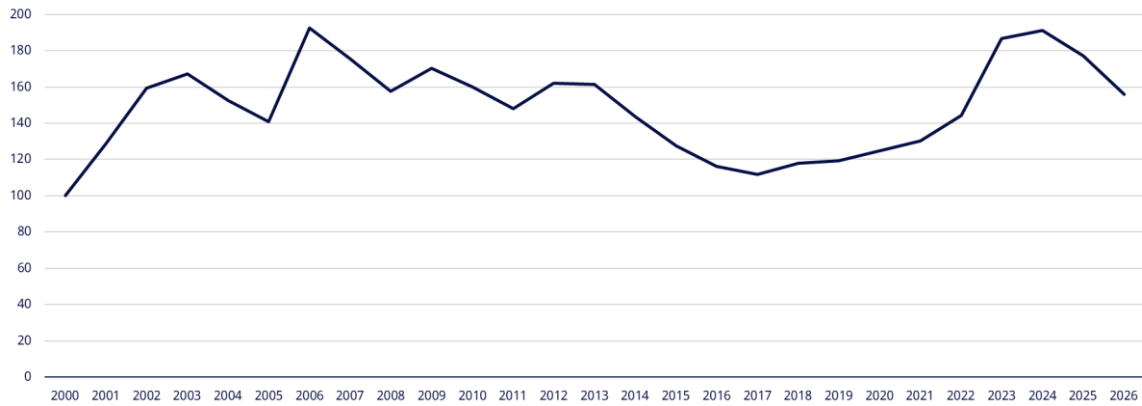
Quelle: Gottfried Grünthal, „Die erdbebengerechte Baunorm DIN EN 1998-1/NA (Fassung 2011-01) und die Zuordnung von Orten zu den Erdbebenzonen“, GFZ Helmholtz-Zentrum für Geoforschung, zugegriffen 29. Dezember 2025, <https://www.gfz.de/din4149-erdbenzenabfrage>.

Grundsätzlich gilt:

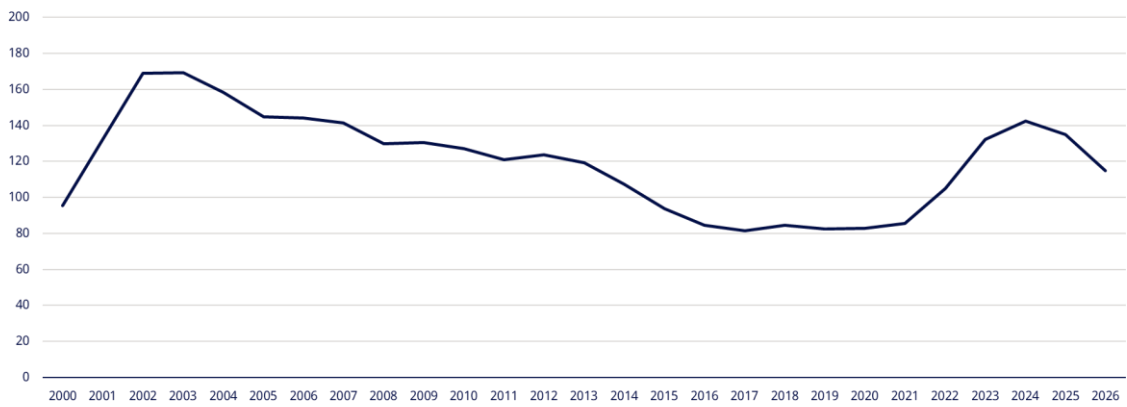
Die Zonen 0 und „weiß“ von Grünthal bilden die Zonen 2 und 3 von Grünthal bilden die die Zone 3 von Grünthal bildet die

Zone 1 des GDV,
 Zone 2 des GDV,
 Zone 3 des GDV.

Anhang 5: Weltweite Schwankungen der RV-Raten



Global Property Catastrophe Rate on Line Index



European Property Catastrophe Rate on Line Index

Die Abbildungen wurden uns freundlicherweise durch Guy Carpenter zur Verfügung gestellt.

Siehe hierzu Guy Carpenter, *January 1, 2026 Reinsurance Renewal Report* (Guy Carpenter, 2026), 5,

<https://content.guycarp.com/i/YbW7nrfH3tfrsV9PdAuMvcpUXVYsySe20BQGJgt4KZKmnPLUSSIGNENa88izzFffbpImQSRMLJcnizt2wYYTtSZJsUeiaPjKHLwLsGd12MSEFolUh5WyD4u6nBQJEZQo37jpX7>.

Literaturverzeichnis

ABI. „Flood Re Explained“. Association of British Insurers. <https://www.abi.org.uk/products-and-issues/topics-and-issues/flood-re/flood-re-explained/>.

AfW Bundesverband Finanzdienstleistung. „Koalitionsvertrag: AfW sieht positives Signal für Stabilität – mahnt jedoch echte Reformen bei Altersvorsorge an“. 9. April 2025. <https://afw-verband.de/presse/koalitionsvertrag-afw-sieht-positives-signal-fuer-stabilitaet-mahnt-jedoch-echte-reformen-bei-altersvorsorge-an/>.

Barrieu, Pauline, und Luca Albertini, Hrsg. *The Handbook of Insurance-Linked Securities*. Wiley, 2009.

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.

Beckmann, Roland Michael, und Annemarie Matusche-Beckmann. *Verfassungsrechtliche und privatversicherungsrechtliche Vereinbarkeit der Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung nach dem Solidarmodell und grundlegende privatversicherungsrechtliche Umsetzungsvoraussetzungen im deutschen Rechtsraum*. Universität des Saarlandes, 2024.

Beenken, Matthias. „Vorsorgebremse Steuer“. *versicherungsmagazin.de*, 24. März 2014. <https://www.versicherungsmagazin.de/rubriken/branche/vorsorgebremse-steuer-1887935.html>.

BMJ. *Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken*. Bundesministerium der Justiz, 2025. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf.

BMWSB. *Hochwasserschutzfibel: Objektschutz und bauliche Vorsorge*. Handreichung. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2022. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/raumordnung/hochwasserschutzfibel.html>.

BMWSB. „Lastenzuschuss: Wohngeld für Eigentümerinnen und Eigentümer von selbst genutztem Wohneigentum“. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/wohngeld/lastenzuschuss/lastenzuschuss_node.html.

CEC-ZEV. *Das französische System der Elementarschadenversicherung: Ein Zusammenwirken aus Staat und Marktwirtschaft*. Studie. Centre Européen de la Consommation/Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., 2025. https://www.ccec-zev.eu/fileadmin/Media/PDF/publications/Etudes-Rapports_DE/Studie_Elementarschadenversicherung_Frankreich_ZEV.pdf.

Chorzelewski, Philip. „Sicher sein in stürmischen Zeiten“. *Stiftung Warentest Finanzen*, Nr. 10 (2025): 56–65. <https://www.test.de/Wohngebaeueversicherung-Vergleich-4255878-0/>.

DWA. *DWA-Positionen: Hochwasser und Sturzfluten*. Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, 2022. <http://dwa.de/positionen>.

Ettl, Robin. *Naturkatastrophen und die Grenzen der Leistungspflicht des Versicherers*. Bd. 45. Versicherungswissenschaften an der Universität Frankfurt am Main. VVW, 2025. <https://doi.org/10.33283/978-3-86298-895-2>.

Flood Re. „How Does Flood Re Work?“ <https://www.floodre.co.uk/how-flood-re-works/>.

GDV. *Allgemeine Wohngebäude Versicherungsbedingungen (VGB 2022 – Wert 1914 „Gleitender Neuwert Plus“)*. Musterbedingungen des GDV. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023. <https://www.gdv.de/resource/blob/37086/02fb8b489f66951d8706078e35a3d080/allgemeine-wohngebaeue-versicherungsbedingungen-vgb-2022-wert-1914-gleitender-neuwert-plus--data.pdf>.

GDV. „Amtliche Zahlen zeigen: Mehr als 300.000 Adressen in Deutschland sind von Hochwasser bedroht“. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 5. Juni 2024. <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/amtliche-zahlen-zeigen-mehr-als-300-000-adressen-in-deutschland-sind-von-hochwasser-bedroht-168828>.

GDV. *Datenservice zum Naturgefahrenreport 2023*. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023. <https://www.gdv.de/resource/blob/154862/62aa5bfb463e9ad90cbd421d1bf41c20/naturgefahrenreport-datenservice-2023-download-data.pdf>.

GDV. *Datenservice zum Naturgefahrenreport 2025*. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2025. <https://www.gdv.de/resource/blob/193410/e09858f310a1f7b4d3c2135df59369ce/naturgefahrenreport-2025-datenservice-data.pdf>.

GDV. „Debatte um Elementarschaden-Pflichtversicherung: Opt-out ist Teil der Lösung“. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 30. Mai 2025. <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/debatte-um-elementarschaden-pflichtversicherung-opt-out-ist-teil-der-loesung-188830>.

GDV. *Leitfaden „Build Back Better“*. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2024. <https://www.gdv.de/resource/blob/181326/05a2996640fca365e3c6c94029c1a942/leitfaden-build-back-better--data.pdf>.

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>.

GDV. „So sind die Deutschen versichert“. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 16. August 2019. <https://www.gdv.de/gdv/themen/gesellschaft/versicherungsschutz-versicherungsdichte-uebersicherung-49418>.

GDV. *Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden*. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 2023. <https://www.gdv.de/resource/blob/136436/b39be0b71de065b89e257998b69e9042/pflichtversicherung-data.pdf>.

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. „ZÜRS Geo‘ – Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken“. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, 24. Juli 2025. <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>.

GFZ Helmholtz-Zentrum für Geoforschung. „Seismizität in Deutschland“. Zugegriffen 21. November 2025. <https://www.gfz.de/sektion/erdbebengefaehrdung-und-dynamische-risiken/themen/hintergrundinformationen-erdbeben/seismizitaet-in-deutschland>.

Gobierno de España. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. „Inicio“. Consorcio Compensación de Seguros. Zugegriffen 29. Dezember 2025. <https://www.conorseguros.es/inicio>.

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, und Gert G. Wagner. „Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren“. *Wirtschaftsdienst* 103, Nr. 8 (2023): 570–75. <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0158>.

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/>.

Grünthal, Gottfried. „Die erdbebengerechte Baunorm DIN EN 1998-1/NA (Fassung 2011-01) und die Zuordnung von Orten zu den Erdbebenzonen“. GFZ Helmholtz-Zentrum für Geoforschung. Zugegriffen 29. Dezember 2025. <https://www.gfz.de/din4149-erdbebenzonenabfrage>.

Guy Carpenter. „Examining Developments in the Italian Nat Cat Insurance Scheme“. <https://www.guycarp.com/insights/2024/09/examining-developments-italian-nat-cat-insurance-scheme.html>.

Guy Carpenter. *January 1, 2026 Reinsurance Renewal Report*. Guy Carpenter, 2026. <https://content.guycarp.com/i/iYbW7nrfH3tfrsV9PdAuMvcpUXVYsySe20BQJgt4KZKmnPLUSSIGNENa88izzFffbplmQSRMLJcni2wYYTtSZJsUeiaPjKhLwLsGd12MSEFoIUh5WYD4u6nBQJEZQo37jpX7>.

„Haus & Grund rät zu Elementarschadenversicherung“, Haus & Grund, 3. Juni 2024, <https://www.hausundgrund.de/haus-grund-raet-zu-elementarschadenversicherung>.

Heep-Altiner, Maria, Matthias Land, Michael Schüte, und Monika Sebold-Bender. *Flächendeckende Absicherung von Elementarrisiken*. Nr. 5/2024. Forschung am iwvKöln. Institut für Versicherungswesen, TH Köln, 2024. <https://doi.org/10.57684/COS-1252>.

HKC. „Hochwasser-Pass: Schutz für Haus und Leben“. Hochwasser-Kompetenz Centrum. Zugegriffen 21. November 2025. <https://www.hkc-online.de/de/Hochwasser-Pass>.

Holzheu, Thomas. *Die Einbeziehung der Schaden-/Unfallversicherung in das Umsatzsteuersystem*. Bd. 23. Veröffentlichungen der Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens. VVW, 2000.

Jahn, Andreas. „Nachhaltige Bewältigung von Klimarisiken: Die Perspektive der Versicherungswirtschaft“. Vortrag. Jahrestagung des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft, Berlin, 12. März 2025. https://www.dvfvw.de/wp-content/uploads/2025/08/10.45_NachhaltigeBewaeltigungvonKlimarisiken_Jahn.pdf.

Karten, Walter T. „How to Expand the Limits of Insurability“. *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice* 22, Nr. 4 (1997): 515–22. <https://doi.org/10.1057/gpp.1997.36>.

Karten, Walter T. „Zum Problem der Versicherbarkeit und zur Risikopolitik des Versicherungsunternehmens – betriebswirtschaftliche Aspekte“. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 61 (1972): 279–99.

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/>.

NDR. „Sturmflut an der Ostsee: Alle Berichte auf einen Blick“. Norddeutscher Rundfunk. <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Sturmflut-an-der-Ostsee-Alle-Berichte-auf-einen-Blick,sturmflut2076.html>.

Nguyen, Tristan, Hrsg. *Grenzen der Versicherbarkeit von Katastrophenrisiken: Erweiterungsmöglichkeiten durch Rückversicherung, Katastrophenanleihen und Versicherungsderivate*. Deutscher Universitäts-Verlag, 2007.

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, Harald Neugebauer, und Andreas Freiling. „Versicherung von Naturgefahren für Gebäude in Deutschland – Plädoyer für eine Pflichtversicherung mit Staatsgarantie“. *Zeitschrift für Versicherungswesen*, Nr. 4 (2023): 115–21. <https://www.allgemeiner-fachverlag.de/versicherung-von-naturgefahren-fuer-gebaeude-in-deutschland-plaedoyer-fuer-eine-pflichtversicherung-mit-staatsgarantie/>.

oesterreich.gv.at. „Finanzielle Unterstützungen im Katastrophenfall“. Zugegriffen 29. Dezember 2025. https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/notfaelle_unfaelle_und_kriminalitaet/katastrophenfaelle/Seite.29500422.

„Pflichtversicherung gegen Elementargefahren: Gibt es überhaupt genug Kapazität?“ *Zeitschrift für Versicherungswesen*, Nr. 11 (2023). <https://www.allgemeiner-fachverlag.de/pflichtversicherung-gegen-elementargefahren-gibt-es-ueberhaupt-genug-kapazitaet/>.

Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007, Abl. L 288, S. 27–34. In Kraft. <http://data.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj>.

Schwarze, Reimund. *Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa*. Studie. Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2019. <https://www.svr-verbraucherfragen.de/institutionenoekonomischer-vergleich-der-risikotransfersysteme-bezueglich-elementarschaeden-in-europa/>.

Surminski, Swenja, und Jillian Eldridge. *Flood Insurance in England – An Assessment of the Current and Newly Proposed Insurance Scheme in the Context of Rising Flood Risk*. Working Paper Nr. 144. Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2014. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2014/02/WP144-Flood-insurance-in-England.pdf>.

SVV. *Die Elementarschadenversicherung: Weltweit einzigartig*. Broschüre. Schweizerischer Versicherungsverband, 2024. <https://svv.ch/de/zahlen-fakten/factsheet/die-elementarschadenversicherung-ist-weltweit-einzigartig>.

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>.

Ungern-Sternberg, Thomas. „Staatseingriffe im Markt fuer Versicherung gegen Naturkatastrophen“. *Swiss Political Science Review* 11, Nr. 4 (2005): 123–38. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00373.x>.

Statista. „Steuereinnahmen aus der Versicherungsteuer bis 2024“. Zugegriffen 21. November 2025. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38606/umfrage/steueraufkommen-der-versicherungsteuer-in-deutschland-seit-2000/>.

Verbraucherzentrale Bundesverband. „Elementarschadenversicherung: Naturgefahren verlässlich absichern“. Zugegriffen 8. Dezember 2025. <https://www.vzbv.de/elementarschadenversicherung>.

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

Verbraucherzentrale Sachsen. *Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: Zeit zum Umdenken!* Faktenblatt. Leipzig, 2021. https://www.verbraucherzentrale-sachsen.de/sites/default/files/2021-08/faktenblatt_elementarschaden_2021_0.pdf.

Voggenauer, Roland. „Ein alternativer Ansatz für eine Pflichtdeckung gegen Elementargefahren in der Wohngebäudeversicherung“. *Zeitschrift für Versicherungswesen*, Nr. 7 (2024). <https://www.allgemeiner-fachverlag.de/ein-alternativer-ansatz-fuer-eine-pflichtdeckung-gegen-elementargefahren-in-der-wohngebaeudeversicherung/>.

Web Services of the Swiss Parliament. „Elementarschäden und Naturgefahren. Versicherungsschutz“. 14. November 2025. <https://ws-old.parlament.ch/affairs/20053682>.

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

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.