

# FÜR EINE ANGEMESSENE ABSICHERUNG GEGEN NATURGEFAHREN AN WOHNGEBÄUDEN

Eckpunktepapier des vzbv zur Ausgestaltung einer  
möglichen Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an  
Wohngebäuden

11. November 2021

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Finanzmarkt*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*finanzen@vzbv.de*

## EINFÜHRUNG

Die zunehmenden witterungsbedingten Schadenereignisse verdeutlichen die Notwendigkeit, sich gegen diese Naturgefahren finanziell abzusichern. Mit den Überschwemmungsereignissen Mitte Juli, vor allem in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, hat eine erneute Diskussion über regulative Maßnahmen für eine Erhöhung der Versicherungsdichte begonnen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) schlägt hierzu ein gestuftes Verfahren vor.

In einem ersten Schritt soll ein gesetzliches Leitbild einer Allgefahrenabsicherung (einschließlich sämtlicher Naturgefahren) für die Wohngebäudeversicherung im Versicherungsvertragsgesetz geschaffen werden. Gleichzeitig sollen die Altverträge auf die neuen Bedingungen umgestellt werden. Die Einführung der Allgefahrendeckung soll mit einer breit angelegten Informationskampagne begleitet werden, mit der zum Abschluss einer entsprechenden Absicherung geworben werden soll.

Zwei Jahre nach Einführung der Allgefahrenabdeckung sollte evaluiert werden, ob diese Maßnahme ihre Wirkung entfaltet hat. Sollte sich herausstellen, dass

- es für bestimmte Verbraucherguppen mit erheblichem Aufwand verbunden ist, Versicherungsschutz zu erlangen,
- die Versicherungsprämien so abschreckend hoch sind, dass der Versicherungsschutz abgewählt wird oder
- die Verbreitung der Absicherung nicht mindestens 80 Prozent erreicht,

so würde dann die Einführung einer Versicherungspflicht gefordert werden.

Für den Fall der Einführung einer Versicherungspflicht definiert der vzbv Eckpunkte zur Ausgestaltung dieser Pflicht und notwendiger, begleitender Maßnahmen.

## AUSGESTALTUNG EINER VERSICHERUNGSPFLICHT

- ❖ Die Versicherungspflicht sollte privatrechtlich aufgestellt werden: Eine öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung ist mit europäischem Recht nicht vereinbar. Staatliche Versicherungsmonopole mussten schon im Jahre 1994 abgeschafft werden. Weiterer Vorteil einer privatrechtlichen Lösung ist, dass auf das bestehende System aufgebaut werden kann, wodurch eine schnelle Umsetzung ermöglicht wird.
- ❖ Die privatrechtliche Versicherungspflicht sollte mit einer begrenzten staatlichen Deckungszusage kombiniert werden, um so einen umfassenden Risikoschutz zu gewährleisten: Großschadensereignisse stellen die Versicherungswirtschaft vor eine Herausforderung. Der Staat sollte daher für solche Hochschadensereignisse die Rolle des Regulierers in letzter Instanz übernehmen, indem er ab einer bestimmten Schadenshöhe die darüberhinausgehenden Schäden reguliert. Damit wird eine umfassende Schadensabsicherung sichergestellt. Der Schwellenwert sollte von einem Expertengremium festgesetzt und regelmäßig überprüft werden.

Um eine jederzeitige Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu gewährleisten, sollten mit der Einführung der Versicherungspflicht sukzessive Haushaltsmittel für diese Ausfalldeckung bereitgestellt und angesammelt werden. Dies sollte in Form eines unselbständigen Sondervermögens im Bundeshaushalt erfolgen, welches von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten

getrennt zu halten ist. Ein solches Vorgehen würde auch einen Anreiz für die öffentliche Hand schaffen, gesellschaftliche Präventionsmaßnahmen durchzuführen.

- ❖ Die Versicherungspflicht sollte alle Verbraucher:innen und Personen in einer verbraucherähnlichen Lage einbeziehen und auch Eigentumswohnungen mit umfassen: Die Versicherungspflicht soll für nicht gewerblich vermietete Wohngebäude gelten, weil hier der Markt gegenüber dem Privatkundengeschäft komplett anders aufgestellt ist. Eine Grauzone ist das Wohngebäude mit einer Einliegerwohnung oder zwei zusätzlichen Wohneinheiten. Die Versicherungspflicht sollte sich auch auf diese Kundengruppe beziehen. Denn sie wird die gleichen Angebote erhalten, wie Selbstnutzende und ihre Position ist damit mit der der Verbraucher:innen vergleichbar. Auch wenn es für Eigentumswohnungen schon einen gesetzlichen Anknüpfungspunkt für einen angemessenen Versicherungsschutz gibt, sollte auch hier die Pflicht klar formuliert werden.
- ❖ Für die Erfüllung und Aufrechterhaltung der Versicherungspflicht ist eine Überprüfung im Rahmen der Grundsteuererhebung denkbar: Daneben sollte eine Kündigung erst wirksam werden, wenn der Abschluss einer neuen Versicherung nachgewiesen werden kann: Eine Versicherungspflicht ist bei der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung bekannt. Die Sanktion, das Fahrzeug außer Betrieb setzen zu müssen, ist auf Wohngebäude nicht übertragbar. Deswegen ist eine wirksame Überwachung der Versicherungspflicht notwendig. Wird eine Immobilie erworben, erfolgt eine erneute Grundsteuererhebung. Im Rahmen dieses Verfahrens könnte die Einhaltung der Versicherungspflicht überprüft werden. Versicherer sollten zudem verpflichtet werden, Veränderungen im Versicherungsschutz der zuständigen Behörde zu melden.

In der privaten Krankenversicherung können die Versicherungsnehmer:innen eine Versicherung nur dann kündigen, wenn bei einem anderen Versicherer für die versicherte Person ein neuer Vertrag abgeschlossen wurde, der dieser Pflicht genügt. Diese Regelung sollte übernommen werden, um den Fortbestand des Versicherungsschutzes sicher zu stellen.

- ❖ Hinsichtlich des Kontrahierungszwangs sollte das System der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung übernommen werden: In der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung sind die Versicherungsunternehmen verpflichtet, nach den gesetzlichen Vorschriften Versicherungsschutz zu gewähren. Der Antrag auf Abschluss eines Haftpflichtversicherungsvertrages gilt als angenommen, wenn der Versicherer ihn nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen vom Eingang des Antrags an schriftlich ablehnt oder ein abweichendes schriftliches Angebot unterbreitet. Der Antrag darf nur sehr eingeschränkt abgelehnt werden, jedoch auch dann, wenn der Versicherer nach Eintritt eines Versicherungsfalles oder wegen Prämienverzug gekündigt hat.
- ❖ In der Pflichtversicherung sollten alle Gefahren abgesichert werden: Die Versicherungspflicht sollte sich auf sämtliche Naturereignisse beziehen. Es geht also nicht ausschließlich um die Absicherung gegen Überschwemmungsschäden auf Grund von Hochwasser oder Starkregen, sondern um sämtliche Naturgewalten: Sturm, Hagel, Erdbeben und Erdbeben, Schneeeinbruch, Vulkanausbruch oder Sturmflut und Hitze. Der Versicherungsschutz muss aber über den Begriff der Naturgewalt hinausgehen. Denn eine Naturgewalt beschreibt einen Prozess in der Natur mit

hoher, bedrohlicher Energie.

Der Risikoschutz sollte nicht nur reine Naturereignisse umfassen, sondern auch andere Risiken. Damit kann vermieden werden, dass ausschließlich korrelierte Risiken abgesichert sind. Schon heute ist es bewährte Praxis, verschiedene Arten unkorrelierter Gefahren in einer Versicherungspolice zu bündeln, etwa Feuer und Hagel sowie Sturm in der normalen Wohngebäudepolice und Überschwemmung sowie andere Naturgewalten und Leitungswasserschäden im erweiterten Versicherungsschutz. Da die in einer Police gebündelten Schäden voneinander unabhängig sind, wird das Gesamtrisiko des Eintritts eines bestimmten Schadensfalls gemindert.

- ❖ Bei einer Einführung der Versicherungspflicht sollte Verbraucher:innen ein angemessener Versicherungsschutz als Komplettpaket angeboten werden. Sie sollten aber die Möglichkeit erhalten, gesetzlich vorgegebene Selbstbehalte individuell zu vereinbaren: Gegen obligatorische Selbstbehalte oder gar eine ausschließliche Deckung im Katastrophenfall spricht, dass die Versicherungspflicht eine dauerhafte Akzeptanz bei Verbraucher:innen haben muss. Dafür maßgeblich ist, was wie schnell im Schadensfall geleistet wird und ob sich dies mit den Erwartungen der Versicherten an den Versicherungsschutz deckt. Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen, dass Lücken im Versicherungsschutz zu Unmut bei den Versicherten führen. Einen Anreiz zu individuellen Präventionsmaßnahmen schafft man über individuell vereinbarte Präventionsmaßnahmen und nicht über verpflichtende Selbstbehalte.
- ❖ Wenn das Wohngebäude wiederhergestellt wird, sollte der Neuwert des Status quo ersetzt werden: Neuwert und Zeitwert können bei Immobilien erheblich auseinanderfallen. Wird nur der Zeitwert erstattet, kann eine erhebliche Finanzierungslücke entstehen. Zudem würde durch eine Zeitwert-Schadenskompensation de facto ein Selbstbehalt durch die Hintertür eingeführt, der sich zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses für den Schadensfall noch nicht einmal bemessen lässt.
- ❖ In Gefährdungsgebieten sollte es Ausschlüsse und Einschränkungen der Versicherungsleistung geben: Schwarzbauten in den Gefährdungsgebieten sollten keinen Versicherungsschutz bei Schadensereignissen, die auf Naturereignissen beruhen, erhalten. Bei Neubauten in den Gefährdungszonen, die den baurechtlichen Vorschriften entsprechen, soll kein pauschaler Risikoausschluss erfolgen dürfen. Jedoch können Einschränkungen bei den erstattungsfähigen Gebäudebestandteilen, etwa Parkett in gefährdeten Räumen oder Heizungsanlagen im Keller, vorgenommen werden. In Kombination mit individuell vereinbarter Präventionsmaßnahmen als vertragliche Obliegenheiten und der Berücksichtigung von konkreten Schadensfällen bei der Prämienhöhe kann so viel zielgenauer gesteuert werden.
- ❖ Konkrete Präventionsmaßnahmen sollten als Obliegenheiten individuell vertraglich vereinbart und durch regelmäßige Kontrollen überwacht werden: Das System der Obliegenheiten im Versicherungsrecht bietet einen viel stärkeren Sanktionsmechanismus und einen höheren wirtschaftlichen Anreiz für Präventionsmaßnahmen als einheitlich festgelegte Selbstbehalte. So wird der Versicherer bei einer vorsätzlichen Verletzung einer von Versicherungsnehmer:innen zu erfüllenden vertraglichen Obliegenheit leistungsfrei.

Im Fall einer grob fahrlässigen Verletzung der Obliegenheit ist der Versicherer berechtigt, seine Leistung in einem der Schwere des Verschuldens der Versicherungsnehmer:innen entsprechenden Verhältnis zu kürzen. Jedoch sollten die Obliegenheiten nicht pauschal in Versicherungsbedingungen geregelt werden, sondern im Antragsprozess individuell vereinbart sein, damit dieses Vorgehen eine Warnfunktion wegen der Rechtsfolgen entfalten kann. Des Weiteren sollte die Einhaltung der vertraglichen Obliegenheiten regelmäßig von technischen Sachverständig:innen – vergleichbar mit dem TÜV beim Kraftfahrzeug – überprüft werden.

- ❖ Die Prämie muss risikobasiert auf Grundlage der Schadenserwartung für die Zukunft und unter Berücksichtigung der Schadensfälle berechnet werden: Entscheidet man sich für eine privatversicherungsrechtliche Lösung, ist eine Einheitsprämie nicht möglich. Die Versicherungsprämie ist risikobasiert zu kalkulieren. Ein höheres Risiko muss eine höhere Prämie zahlen. Grundlage für die Prämienberechnung ist der Schadenserwartungswert, also eine Annahme darüber, welcher Schaden bei der konkreten Immobilie in Zukunft eintreten könnte. Zusätzlich sollten aber auch eingetretene Schadensfälle bei der Prämienberechnung berücksichtigt werden. Ein solches System der Schadensfreiheitsklassen besteht schon in der Kfz-Versicherung. Neben der Hebung oder Senkung des Beitragssatzes sollte auch eine Änderung der Selbstbeteiligung erfolgen können. Ein solches System führt – wenn auch zeitversetzt – auf lange Sicht zu einem Prämiensystem, das der individuellen Risikodisposition des versicherten Objektes am nächsten kommt, und sanktioniert im Schadensfall Neubauten in Gefährdungsgebieten zusätzlich.

## BEGLEITENDE MAßNAHMEN

- ❖ Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz unserer Gebäude und des Wohnumfelds gegen die Auswirkungen des Klimawandels müssen ergriffen werden. Für den Neubau und im Falle der Sanierung von Bestandsgebäuden gilt es den Schutz gegen vermehrte Starkregenereignisse und Hitzetage bestmöglich zu gewährleisten. Ein Ausbau der steuerlichen oder direkten Förderung baulicher, präventiver Schutz- und Anpassungsmaßnahmen ist geboten, um die Schäden durch Extremwetterereignisse künftig so weit wie möglich zu reduzieren und ihre Folgen abzumildern. Es bedarf einer breiten und verständlichen Kommunikation von öffentlicher Seite, um die Verbraucher:innen aufzuklären und zu einer aktiven Teilnahme zu befähigen. Eine nachhaltige Stadt- und Raumplanung muss das Ergebnis partizipativer Prozesse unter Beteiligung aller relevanten Akteure sein.
- ❖ Die Absicherung des Elementarschadensrisikos sollte nicht auf die Betriebskosten umlagefähig sein: Eine Versicherungspflicht hätte zur Folge, dass auch die erhöhte Prämie durch den erweiterten Versicherungsschutz auf die Mieter:innen umgelegt werden würde, was zu einer Steigerung der Warmmiete führen würde. Die Frage, ob die Prämie für die Wohngebäudeversicherung auf die Betriebskosten umgelegt werden darf, ist nicht spezifisch mit der Versicherungspflicht gegen Elementarschäden verbunden. Sie verschärft aber das Problem. Deswegen sollte die Absicherung des Elementarschadenrisikos nicht umlagefähig sein.

- ❖ Um Fälle wirtschaftlicher Überforderung zu vermeiden, soll für Hochrisikoobjekte ein Versicherungspool geschaffen werden, der dem Modell von Flood Re folgt und über eine Sonderabgabe als Zuschlag zur Versicherungsprämie finanziert wird: Bei Neubauten ist es möglich, Aspekte der Klimaanpassung und damit prämierelevante Parameter zu berücksichtigen. Aus der Logik der Prävention heraus sollte daher kein Ausgleichsmechanismus greifen. Bei Bestandsbauten sollte es eine Solidarität geben, um unzumutbare Härten zu vermeiden. Diese Solidarität sollte innerhalb der Gemeinschaft der Immobilieneigentümer:innen über eine Sonderabgabe geschaffen werden. Solche Abgaben sind dann zulässig, wenn sie einem Sachzweck dienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, die Herangezogenen eine homogene und abgrenzbare Gruppe sind, die durch gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden ist, und die in Anspruch genommene Gruppe zum Sachzweck der Abgabe in einer spezifischen Beziehung steht. Alle diese Kriterien sind erfüllt. Die Sonderabgabe könnte als Zuschlag zur Versicherungsprämie erhoben werden. Mit der Sonderabgabe sollte ein Versicherungspool finanziert werden, über den die schlechten Risiken abgesichert werden. Dabei müssen Mechanismen gefunden werden, dass die Versicherer nicht leichtfertig versicherbare Risiken in den Pool schieben können.
- ❖ Jede Form der Kommunikation hinsichtlich der Versicherungspflicht sollte adressatenbezogen angepasst und in diesem Kontext empirisch getestet werden. Eine zielgerichtete Ansprache Betroffener durch deren Interessenverbände als Multiplikatoren muss eine breit angelegte Informationskampagne ergänzen.