

Versicherungspflicht gegen Naturgefahren

Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung

CHRISTIAN GROSS / GERT G. WAGNER / BARBARA LEIER

SVRV
SACHVERSTÄNDIGENRAT
FÜR VERBRAUCHERFRAGEN



Zitierhinweis für diese Publikation:

Groß, C., Wagner, G. G. & Leier, B. (2022). Versicherungspflicht gegen Naturgefahren: Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Berlin, Februar 2022

Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen

ISSN: 2365-919X

Herausgeber

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen
beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Mohrenstraße 37

10117 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 18 580-0

Fax: +49 (0) 30 18 580-9525

E-Mail: info@svr-verbraucherfragen.de

Internet: www.svr-verbraucherfragen.de

Gestaltung: Sagross DesignOffice GmbH

© SVRV 2022

Redaktionsschluss: 16. Februar 2022

Versicherungspflicht gegen Naturgefahren

Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung

CHRISTIAN GROSS / GERT G. WAGNER / BARBARA LEIER

Christian Groß und Barbara Leier

Geschäftsstelle des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV) im Bundesministerium der Justiz (die Aufgabenwahrnehmung erfolgt für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz), Berlin

Gert G. Wagner

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV), Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (MPIB), Berlin, Harding-Zentrum für Risikokompetenz, Potsdam, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden und Berlin, und Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin

Mitglieder und Mitarbeitende des SVRV

Mitglieder des SVRV

Prof. Dr. Peter Kenning (Vorsitzender)

Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Marketing, an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider (Stellvertretende Vorsitzende)

Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Informations- und Datenrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Nina Baur

Leiterin des Fachgebiets Methoden der empirischen Sozialforschung am Institut für Soziologie der Technischen Universität Berlin

Susanne Dehmel

Rechtsanwältin und Mitglied der Geschäftsleitung von Bitkom e.V.

Prof. Dr. Veronika Grimm

Inhaberin des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Christa Liedtke

Leiterin der Abteilung „Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren“ am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, apl. Professur Design und Nachhaltigkeit, Fakultät für Design und Kunst, Abteilung Industrial Design, Bergische Universität Wuppertal, Mitglied an der Folkwang Universität der Künste

Prof. Dr. h. c. Hans-Wolfgang Micklitz

Professor für Wirtschaftsrecht am Robert Schuman Centre für Advanced Studies des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz

Sven Scharioth

Bereichsleitung Marktbeobachtung und Mitglied der Geschäftsleitung im Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Prof. Dr. Dr. h. c. Gert G. Wagner

Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin, Associate beim Harding-Zentrum für Risikokompetenz in Potsdam, Fellow beim Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB Fellow, Wiesbaden und Berlin) und beim Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin

Mitarbeitende des SVRV

Leiterin der Geschäftsstelle:

Barbara Leier, LL.M. (Duke University)

Wissenschaftlicher Stab der Geschäftsstelle:

Marlitt Brandes

Dr. Christian Groß

Sarah Sommer

Dr. Patrick Weber

Vorwort

Der vorliegende Policy Brief ist die zweite Veröffentlichung des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV), die sich mit dem Problem einer sachgerechten Politik im Hinblick auf Elementarschadenereignisse und Naturkatastrophen beschäftigt. Nach einem Policy Brief, der bereits 2019 unter Federführung unseres Ratskollegen Gert G. Wagner veröffentlicht wurde („Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung“), beschäftigt sich die vorliegende Ausarbeitung gezielt mit einem durch die Flutkatastrophe vom Sommer 2021 in den Vordergrund getretenen Thema, nämlich einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren, und untersucht neben neueren Entwicklungen die Verfassungskonformität einer solchen Pflicht sowie ihre Akzeptanz in der Bevölkerung.

Die Autorin und die Autoren sowie der SVRV möchten betonen, dass das vorliegende Paper in erster Linie als Informationsgrundlage für die kommende politische Diskussion zum Thema Elementarschadenversicherung gedacht ist, da neben dem 2019 vom SVRV eingebrachten Vorschlag zur Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden nun zwei alternative Vorschläge vorliegen: vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und dem Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv). Alle drei Vorschläge werden in dem vorliegenden Papier diskutiert.

Vor diesem neuen Diskussionsstand wird im vorliegenden Policy Brief herausgearbeitet, dass jeder der Vorschläge (die zum großen Teil dieselben Detailreformen vorschlagen) nur dann umgesetzt werden kann, wenn die (Bundes-)Politik die gesetzlichen Rahmenbedingungen verbessert. Dies dürfte im Übrigen auch für weitere Vorschläge gelten, die in der laufenden Diskussion durchaus noch entwickelt werden könnten.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Ausarbeitung stehen dabei zunächst die Ergebnisse einer im Auftrag des SVRV von infratest dimap durchgeführten repräsentativen Online-Umfrage unter Wahlberechtigten zum Status quo und zu möglichen Weiterentwicklungen der Elementarschadenversicherung. Ein weiteres Kapitel stellt die drei oben genannten Reformvorschläge überblicksartig vor und diskutiert wesentliche Merkmale der drei Modelle. Nicht zuletzt werden die Ergebnisse einer von Thorsten Kingreen (Universität Regensburg) im Auftrag des SVRV durchgeführten verfassungsrechtlichen Prüfung des SVRV-Konzepts für eine Versicherungspflicht vorgestellt. Das vollständige Rechtsgutachten erscheint zeitgleich mit dem vorliegenden Policy Brief und ist auf der Internetseite des SVRV abrufbar.

Als Vorsitzende des SVRV möchten wir gerne betonen, dass die vorliegende Ausarbeitung ohne das herausragende Engagement mehrerer Personen nicht möglich gewesen wäre. Denen sind wir zu Dank verpflichtet. An erster Stelle gebührt dieser Dank unserem Ratskollegen Gert G. Wagner, der dieses nicht nur verbraucherpolitisch wichtige Thema unbeirrt fest im Blick behalten und vorangetrieben hat. Ganz wesentlich wurde er dabei von der Leiterin unserer Geschäftsstelle, Barbara Leier, und von Christian Groß, Mitarbeiter im wissenschaftlichen Stab des SVRV, unterstützt. Ohne die beiden hätte der Policy Brief nicht so gehaltvoll, wie er jetzt vorliegt, geschrieben werden können; wir danken dafür herzlich.

Die synoptische Darstellung des Status quo sowie der drei Reformvorschläge wurden zudem von Lars Gatschke (vzbv) und Oliver Hauner (GDV) einer kritischen Durchsicht unterzogen und sind so zu einer verlässlichen Grundlage für die Diskussion der Modelle geworden. Beiden gilt ein großer Dank dafür.

Die repräsentative Online-Umfrage wurde von Felix Schwarzer (infratest dimap) betreut, dem wir – wie dem gesamten Team bei infratest dimap – ebenfalls sehr herzlich dafür danken. Eine Reihe von Unterstützerinnen und Unterstützern haben zudem beratend an der Entwicklung der Fragebögen mitgewirkt; ihnen gebührt dafür ebenfalls der Dank des Rats.

Herzlich sei auch Thorsten Kingreen (Universität Regensburg) für sein verfassungsrechtliches Gut-

achten gedankt, das eine aus unserer Sicht wesentliche Facette der laufenden Diskussion beleuchtet.

Schließlich gilt unser Dank Marlitt Brandes, Mitarbeiterin im wissenschaftlichen Stab des SVRV, für Kommentare und, nicht zuletzt, unseren Ratskolleginnen und -kollegen, die mit hilfreichen Anmerkungen und Vorschlägen zum Entwurf des Policy Briefs dazu beigetragen haben, diesen besser zu machen.

Düsseldorf und Bonn, 16. Februar 2022



(Peter Kenning)
Vorsitzender des SVRV



(Louisa Specht-Riemenschneider)
Stellv. Vorsitzende des SVRV

Executive Summary

Die Flutkatastrophe des Sommers 2021 hat gezeigt, dass Deutschland vom Klimawandel voll erfasst wird, aber nicht hinreichend an die Folgen des Klimawandels angepasst ist. Im Hinblick auf eine bessere Anpassung haben der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV), der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) Konzepte vorgelegt, die jeweils das Ziel verfolgen, dass deutlich mehr – idealerweise alle – Wohngebäude gegen Naturgefahren versichert werden und damit Eigentümerinnen und Eigentümer genauso wie Mieterinnen und Mieter resilienter als bislang gegenüber den Folgen des Klimawandels werden. Heute sind sie es noch nicht, wie aktuelle Befragungsergebnisse des SVRV deutlich zeigen.

Die Hauptbefunde der Befragung sind:

1. Wissen über Extremwetterereignisse ist grundsätzlich vorhanden, und auch der Klimawandel wird als abstrakte Gefahr wahrgenommen – weniger konkret ist der Bezug zur eigenen Gefährdung;
2. technische Schutzmaßnahmen an Wohngebäuden gegen Extremwetterereignisse sind ausbaufähig;
3. die Solidarität mit den Geschädigten von Naturkatastrophen ist hoch – gleichwohl wird die Ausgestaltung der Ad-hoc-Hochwasserhilfe wie bei der Flutkatastrophe 2021 nicht von der Mehrheit der Befragten getragen;
4. die Versicherbarkeit von Elementarschäden ist grundsätzlich bekannt, ...
5. ... aber die Mehrheit der Eigentümerinnen und Eigentümer kennt den eigenen Versicherungsschutz nicht genau;

6. die Mehrheit der Deutschen spricht sich für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden aus, ...
7. ... aber die Wünsche bezüglich niedriger Prämien und umfassender Versicherung sind sehr heterogen und ...
8. ...Versicherer genießen ein eher geringes Vertrauen in der Bevölkerung – das hat Auswirkungen auf den freiwilligen Abschluss einer Elementarschadenversicherung und die Akzeptanz einer Versicherungspflicht.

Aus Sicht der Autorin und der Autoren dieses Papiers, aber auch von Seiten des GDV und vzbv, ist eine Elementarschadenversicherung neben organisatorischen und technischen Vorsorgemaßnahmen ein zentraler Bestandteil einer wirksamen Politik zur Anpassung des Wohngebäudebestands an den Klimawandel. Zwischen den drei ausgearbeitet vorliegenden Papieren von SVRV, GDV und vzbv besteht dahingehend Konsens, dass die Versicherungsdichte erhöht werden muss, um den Wohngebäudebestand in Deutschland resilienter gegen Naturgefahren zu machen. Dabei sollte eine effektive Elementarschadenversicherung so ausgestaltet sein, dass sie zugleich 1) Anreize zur individuellen Prävention schafft und 2) sozial vertretbar ist, insbesondere mit Blick auf a) Bestandsbauten in Hochrisikolagen und b) finanzschwache Haushalte. Die Richtung, die politische Entscheiderinnen und Entscheider nun einschlagen können, unterscheidet sich jedoch teilweise fundamental je nach gewähltem Reformmodell.

Der SVRV will mit dem vorliegenden Papier über die vorhandenen Modelle informieren und ihre Vor- wie Nachteile darlegen. Für die politische Entscheidung darüber, welches Modell am besten geeignet sein könnte, werden differenzierte empirische Daten

aus einer repräsentativen Befragung der deutschen Online-Bevölkerung im Oktober 2021 und Januar 2022 vorgelegt, insbesondere über das Wissen über Naturgefahren, den Stand der Ver- und Absicherung von Wohngebäuden gegen Naturgefahren sowie die Gründe für den Nicht-Abschluss einer Versicherung gegen Naturgefahren.

Zur Vereinbarkeit einer umfassenden Versicherungspflicht, die ausnahmslos alle Wohngebäude resilienter gegen Naturgefahren machen würde, mit europäischem Unionsrecht und deutschem

Verfassungsrecht wird im vorliegenden Papier das Ergebnis eines juristischen Gutachtens wiedergegeben, das der Verfassungsrechtler Thorsten Kingreen, Universität Regensburg, im Auftrag des SVRV verfasst hat.

Abschließend wird ausgeführt, dass auf den Gesetzgeber regulatorische Maßnahmen unausweichlich zukommen, wenn er die Effektivität von Elementarschadenversicherungen in Deutschland verbessern will, und das unabhängig von der durch ihn im Einzelnen gewählten Politik.

Keywords

KLIMAWANDEL / KLIMAANPASSUNG / EXTREMWETTER / BASISVERSICHERUNG FÜR WOHNGEBÄUDE / VERSICHERUNGSPFLICHT / VORSORGE / NATURGEFAHREN-ABSICHERUNG / ELEMENTARSCHADEN-VERSICHERUNG / NATURGEFAHRENVERSICHERUNG / WOHNGEBÄUDEVERSICHERUNG / AKZEPTANZ / VERFASSUNGSKONFORM / UMWELTPOLITIK / VERBRAUCHERPOLITIK

Inhalt

1. Stand der Dinge	10
2. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zum Thema Elementarschäden und Elementarschadenversicherung vom Oktober 2021 und Januar 2022.....	14
2.1 Befragungsmethode.....	14
2.2 Wissen über Extremwetterereignisse ist grundsätzlich vorhanden und auch der Klimawandel wird als abstrakte Gefahr wahrgenommen – weniger konkret ist der Bezug zur eigenen Gefährdung.....	18
2.3 Technische Schutzmaßnahmen an Wohngebäuden gegen Extremwetterereignisse sind ausbaufähig.....	23
2.4 Die Solidarität mit den Geschädigten von Naturkatastrophen ist hoch – gleichwohl wird die Ausgestaltung der Ad-hoc-Hochwasserhilfen wie bei der Flutkatastrophe 2021 nicht von der Mehrheit der Befragten getragen.....	26
2.5 Die Versicherbarkeit von Elementarschäden ist grundsätzlich bekannt.....	28
2.6 ... aber die Mehrheit kennt eigenen Versicherungsschutz nicht genau.....	30
2.7 Die Mehrheit spricht sich für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden aus.....	32
2.8 ... aber die Wünsche bezüglich niedriger Prämien und umfassender Versicherung sind sehr heterogen.....	37
2.9 Versicherer genießen ein eher geringes Vertrauen in der Bevölkerung – das hat Auswirkungen auf den freiwilligen Abschluss einer Elementarschadenversicherung und die Akzeptanz der Versicherungspflicht.....	39
3. Drei ausgearbeitete Vorschläge von SVRV, GDV und vzbv zur Verbesserung der Elementarschadenversicherung.....	44
3.1 Kurzdarstellung der Modelle.....	44
3.2 Diskussion wesentlicher Merkmale der Modelle.....	55
4. Fazit und Diskussionspunkte	61
Literaturverzeichnis.....	65

1. Stand der Dinge

Die Flutkatastrophe des Sommers 2021 hat gezeigt, dass Deutschland vom Klimawandel voll erfasst wird, aber nicht hinreichend an die Folgen des Klimawandels angepasst ist. Mindestens 180 Menschen sind in Folge des Hochwassers ums Leben gekommen, und die dadurch verursachten versicherten Schäden an Wohngebäuden, Hausrat und Betrieben sind mit knapp acht Milliarden Euro beträchtlich, insgesamt war 2021 das bisher teuerste Naturgefahrenjahr für die Versicherer (GDV, 2021b). Weitere 30 Milliarden Euro für den Wiederaufbau wurden und werden aus den Hochwasserhilfen des Bundes bereitgestellt. Diese finanziellen Ad-hoc-Hilfen des Bundes sind existenziell wichtig und Ausdruck eines handlungsfähigen Sozialstaats – ein Modell für die Zukunft sind sie in Anbetracht des fortschreitenden Klimawandels und der damit verbundenen Herausforderungen nicht.

Es ist unstrittig, und so auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung¹ festgehalten, dass katastrophale Elementarschäden, etwa durch Hochwasser, durch planerische, organisatorische und technische Maßnahmen reduziert werden können und sollen (vgl. z. B. Messari-Becker, 2021). Dessen ist sich auch die Bevölkerung bewusst: Eine Stichprobe von Wahlberechtigten nennt in einer Online-Erhebung neben einer Versicherung gegen Naturgefahren zahlreiche weitere potenzielle kurz- und langfristige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienlich sind (Abbildung 1).² Diese im Auftrag des SVRV durchgeführte repräsentative Erhebung (vgl. auch Abschnitt 2) zeigt, dass eine Naturgefahrenversicherung ein relevantes Bindeglied zwischen vielen weiteren Maßnahmen

der Klimaanpassung ist, darunter Schutzvorkehrungen am eigenen Haus, aber auch im Hinblick auf kollektive technische Vorkehrungen wie Deiche und die Renaturierung von Flüssen. Eine Versicherung kann im Falle einer Naturkatastrophe die Existenz und damit die Resilienz der Bewohnerinnen und Bewohner eines Hauses sichern und sie kann zugleich mit risikogerechten Prämien einen starken Anreiz schaffen, individuell wie gesellschaftlich Vorsorge zu leisten, um die Schäden durch Naturereignisse zu minimieren.

Solange es keine ausreichende Ver- und Absicherung gegen Naturgefahren gibt, befindet sich die Bevölkerung in einem Dilemma: Die Solidarität und das Mitgefühl mit den Opfern von Naturkatastrophen ist einerseits hoch – das zeigen auch die Daten der für das vorliegende Papier im Auftrag des SVRV durchgeführten Bevölkerungsbefragung. Andererseits werden aber die Nothilfen nicht in dem Ausmaß, wie sie nach der Katastrophe im Sommer 2021 geleistet wurden, ohne weiteres von der Bevölkerungsmehrheit akzeptiert: Eine knappe Mehrheit der Befragten spricht sich dafür aus, staatliche Hilfen grundsätzlich gar nicht oder nur an diejenigen auszus zahlen, die sich „erfolglos um eine Versicherung bemüht“ haben – dieser Wortlaut entspricht einem Beschluss der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder aus dem Jahr 2017,³ mit dem diese Eigentümerinnen und Eigentümer vom freiwilligen Abschluss einer Natur- bzw. Elementargefahrenversicherung überzeugen wollten.

1 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (abgerufen am 15. Februar 2022).

2 Mit Blick auf die Anzahl der Nennungen einer Versicherung gegen Naturgefahren ist jedoch einschränkend zu sagen, dass diese möglicherweise in Teilen auf „soziale Erwünschtheit“ zurückzuführen sind, da die Elementarschadenversicherung mehrfach in der Befragung thematisiert wurde (vgl. Abschnitt 2).

3 https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/0_top41_bmub-bericht_1522238674.pdf (abgerufen am 15. Februar 2022).

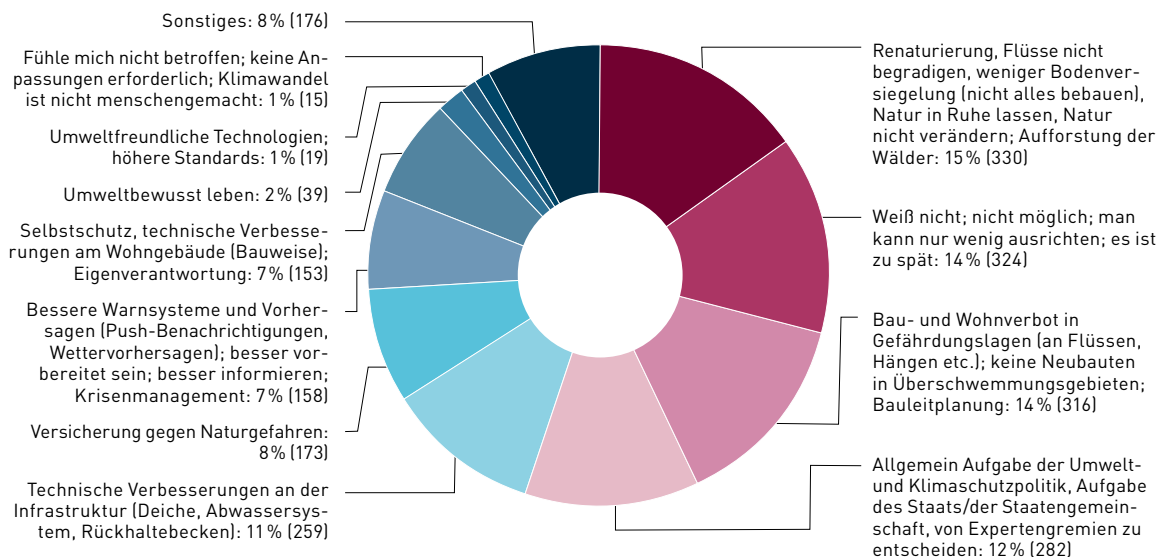


Abbildung 1: Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Klimaanpassung aus Sicht der Bevölkerung im Januar 2022

Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Antworten auf die offen gestellte Frage: „Was meinen Sie: Wie sollten wir uns kurz- und mittelfristig besser vor den Folgen von Naturgefahren wie Starkregen, Sturm und Flusshochwasser schützen?“, die Antworten wurden vorläufig nur in einem Durchlauf kodiert (Mehrfachantworten möglich) und aggregiert; insgesamt wurden 2.244 Codes für die Aussagen von n=1.760 Befragten vergeben.

Gleichwohl ist noch immer weniger als die Hälfte der Wohngebäude in Deutschland gegen Naturgefahren versichert (GDV, 2021a). In Rheinland-Pfalz, dem Bundesland, das besonders schwer von der Sturzflut des Sommers 2021 betroffen war, beträgt die Versicherungsdichte sogar nur 37 Prozent. In absoluten Zahlen ausgedrückt, sind damit rund 10,4 Millionen der insgesamt 19,3 Millionen Wohngebäude in Deutschland nicht gegen Elementarschäden versichert. Zwar wurde seit der Oderflut 1997 eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden nach größeren Schadensereignissen immer wieder diskutiert (vgl. z. B. Citlak & Wagner, 2001), diese wurde aber jedes Mal politisch verworfen (zuletzt 2017; vgl. z. B. Roth, 2021a). Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen im Dezember 2019 ein Konzept für eine solche Versicherungspflicht vorgelegt (Groß, Schwarze & Wagner, 2019; Schwarze, Groß & Wagner, 2021; Groß & Wagner, 2021).

Die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren (Elementarschadenversicherung) würde eine flächendeckende Versicherung aller Wohngebäude in Deutschland garantieren. Und eine flächendeckende Versicherung gegen Naturgefahren ist in Zeiten des fortschreitenden Klimawandels sinnvoll, da potenziell jedes Wohngebäude in Deutschland von einer Naturgefahr getroffen werden kann: Insbesondere Starkregen und Hagel können alle Wohngebäude in Deutschland unmittelbar wie mittelbar treffen. In den unterschiedlichen Regionen Deutschlands bestehen zudem unterschiedliche Cluster für Naturgefahren. Bedingt durch den fortschreitenden Klimawandel wird sich die Lage nach wissenschaftlichen Prognosen voraussichtlich weiter verschärfen (siehe hierzu die Hintergrundinformation auf Seite 12).

Naturgefahren in Deutschland

Stark vereinfachend und hier nur überblicksartig darstellbar lässt sich sagen, dass für Wohngebäude relevante Naturgefahren und insbesondere Extremwetterereignisse, wie z. B. Starkregen, Hagel, Schneedruck, Erdbeben bzw. Bodenerosion und Gewitter, grundsätzlich überall in Deutschland auftreten können – wenn auch mit unterschiedlicher regionaler bzw. lokaler Intensität. Teilweise haben Naturgefahren aber auch regional bzw. lokal eng eingegrenzte Schwerpunkte, wie z. B. Hochwasser an Flüssen, Sturmfluten an den Küsten, Erdbeben in den Vulkangebieten Deutschlands oder Waldbrandgefahr in Waldnähe, wobei Letztere wiederum, u. a. je nach Baumbestand, unterschiedlich stark von Trockenheit bzw. im Extremfall Dürre beeinflusst wird. Stabile Trends bezüglich Dürre gibt es derzeit allerdings nicht (DWD, 2020).

Ob und wie stark eine Naturgefahr bzw. ein Extremwetterereignis an einer bestimmten Stelle auftreten bzw. Schäden anrichten kann, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Beispielhaft genannt seien hier die Erosivität von Niederschlägen (BGR, ohne Datum; DWD, ohne Datum, a), die Lage eines Gebäudes in einer der drei Schneelastzonen (BBK, ohne Datum, b), die Starkregengefährdungsklasse (GDV, 2021d; Kind, et al., 2019), die Lage in einem Überschwemmungsgebiet (Hochwassergefahrenkarten werden jeweils von den Bundesländern zur Verfügung gestellt), die Blitzdichteverteilung (BBK, ohne Datum, a), der Waldbrandgefahrenindex (DWD, ohne Datum, b) und das Hagelpotenzial (EKSP, ohne Datum, a).

Der Ort des Auftretens eines Extremwetterereignisses und der Ort eines potenziell resultierenden Schadensereignisses müssen, wie (Nikogosian, et al., 2021) am Beispiel des Starkregens zeigen, nicht zwingend übereinstimmen. So kann Starkregen kurzer Dauerstufen zwar unmittelbar am Ort des Auftretens beispielsweise zu einer Sturzflut (sogenanntes pluviales Hochwasser) führen und durch Eindringen von Oberflächenwasser und/oder Rückstau, d. h. „Zurückdrücken“ von Abwasser aus einem überlasteten Kanal in die angeschlossenen Gebäudeleitungen, Schäden an Wohngebäuden verursachen. Darüber hinaus kann Stark- und insbesondere Dauerregen zu einem Anstieg des Pegelstands eines Flusses führen und damit mit-

telbar Überschwemmungen durch Flusshochwasser (sogenanntes fluviales Hochwasser) auch an anderen Orten verursachen (wie im Falle der Flutkatastrophe im Ahrtal). Mögliche weitere mittelbare Folgen sind Überschwemmungen in niederen topografischen Lagen durch Abfluss von Oberflächenwasser aus höheren Lagen und Rückstau jenseits des Orts des Auftretens eines Starkregens. In höheren Lagen wiederum kann Starkregen zu Hangrutschen sowie generell zu Bodenerosion führen (Kind, et al., 2019).

Städte und Siedlungen sind mit Blick auf das Starkregenrisiko besonderen Herausforderungen ausgesetzt, wenn dort Flächen großflächig versiegelt sind (aktuell sind etwa 45 Prozent der als Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgewiesenen Flächen in Deutschland versiegelt (UBA, 2022; Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung; GDV, 2018). Wenn es die Entwässerungssysteme bei Starkregen nicht effektiv schaffen, das Wasser abzutransportieren, entstehen sogenannte urbane Sturzfluten (Voß, et al., 2021). Insbesondere der Abschlussbericht des Projekts „KlamEx“ („Klassifikation meteorologischer Extremereignisse zur Risikovorsorge gegenüber Starkregen für den Bevölkerungsschutz und die Stadtentwicklung“) hebt die Kritikalität des Wassermanagements für Städte und Siedlungen hervor (Nikogosian, et al., 2021).

Insgesamt verdichten sich die Anzeichen dafür, dass sich Intensität und Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturgefahren bzw. Extremwetterereignissen bedingt durch den Klimawandel ändern: Mit Blick auf die Starkregengefahr kommt eine Studie des Deutschen Wetterdienstes zu der Schlussfolgerung, dass der Klimawandel Starkregenfälle wahrscheinlicher macht, die wiederum zu Überschwemmungen u. a. durch Flusshochwasser führen können, wie etwa im Sommer 2021 im Ahrtal (DWD, 2021a). Trockenheit und Hitze können grundsätzlich zu einer zunehmenden Waldbrandgefahr führen (Voß, et al., 2021). Auch die Gefahr für Hagelschäden nimmt insgesamt zu (EKSP, ohne Datum, a; KIT, 2021). Und nach heutigem Kenntnisstand wird sich die Sturmaktivität zukünftig verändern, wobei sich eine leichte Zunahme der Böengeschwindigkeit in Norddeutschland andeutet (EKSP, ohne Datum, b).

Das katastrophale Starkregen- und Flutereignis in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Sommer 2021 hat das Thema einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden, zu denen auch Schäden durch Stürme oder in Deutschland sehr seltene Ereignisse wie Erdbeben gehören, wieder in die öffentliche Debatte (Wagner & Kemfert, 2021; Fuest & Thum, 2021) und auf die politische Agenda gebracht. So hat die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo)⁴ auf ihrer Herbstkonferenz am 11. und 12. November 2021 beschlossen, dass die JuMiKo-Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ ihre Arbeit wieder aufnimmt. Diese wurde gebeten, der Frühjahrskonferenz im Juni 2022 einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Inzwischen liegen neben dem SVRV-Vorschlag weitere Konzepte für eine Verbesserung bzw. größere Verbreitung der Elementarschadenversicherung vor, allerdings ohne Einführung einer Versicherungspflicht. Dies gilt sowohl für den Vorschlag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV, 2021c), als zunächst jedenfalls, auch für den Vorschlag des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv, 2021a; vzbv, 2021b), der jedoch bei Verfehlen gewisser Kriterien (wie der Unterschreitung einer Versicherungsdichte von 80 Prozent nach einer Frist von zwei Jahren) eine spätere Versicherungspflicht in Erwägung zieht.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Policy Brief einen Input für die anstehende gesellschaftliche und politische Willens- und Entscheidungsfindung liefern und die Diskussion auf eine bessere empirische und rechtswissenschaftliche Grundlage stellen.

Hierfür hat der SVRV zum Ersten eine differenzierte Auswertung eines in seinem Auftrag im Oktober 2021 und in der zweiten Januarhälfte 2022 erhobenen Bevölkerungssurveys durchgeführt, mit dem der

effektive Versicherungsschutz gegen Elementarschäden und dessen Struktur differenziert erfragt wurden⁵. Die Gesamtbevölkerung (und nicht nur die Gruppe der Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnimmobilien) ist für die Untersuchung relevant, da steuerfinanzierte Nothilfen alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler direkt finanziell belasten. Indirekt sind auch diejenigen, die keine Steuern zahlen, von der Finanzierungslast durch Nothilfen betroffen, da sie die sogenannten Opportunitätskosten von Nothilfen (also die durch die zu zahlenden Nothilfen für andere potenzielle staatliche Leistungen entgangenen Gelder) an anderer Stelle mittragen. Deswegen wurde die Akzeptanz von Versicherungen und staatlichen Hilfsmaßnahmen nach Elementarschaden-Ereignissen nicht nur bei Eigentümerinnen und Eigentümern erfragt, sondern auch bei Mieterinnen und Mietern. Präzise gesagt: Befragt wurden deutsche Wahlberechtigte mit Online-Zugang (vgl. Abschnitt 2.1). Die Befragungsergebnisse liefern einen belastbaren Beitrag für die Diskussion über Maßnahmen zur Beherrschung von Elementarschäden. Die Ergebnisse werden in den Abschnitten 2.2 bis 2.9 dargestellt.

Zum Zweiten stellt dieser Policy Brief die drei vorliegenden Konzepte von SVRV, GDV und vzbv zur Steigerung der Versicherungsdichte von Naturgefahrenabsicherungen vergleichend vor und diskutiert diese in Abschnitt 3. In Abschnitt 3 werden außerdem die wesentlichen Ergebnisse eines verfassungsrechtlichen Gutachtens zusammengefasst, welches der Verfassungsrechtler Thorsten Kingreen im Auftrag des SVRV erstellt hat. Dieses Gutachten prüft die Verfassungskonformität des SVRV-Vorschlags für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden.

Abschnitt 4 skizziert mögliche (politische) Schlussfolgerungen.

⁴ https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Herbstkonferenz_2021/TOP-I_-5---Pflichtversicherung-fuer-Elementarschaeden.pdf [abgerufen am 15. Februar 2022].

⁵ Wir danken Peter Kenning für wichtige Hinweise bezüglich der Befragung und deren Analyse.

2. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zum Thema Elementarschäden und Elementarschadenversicherung vom Oktober 2021 und Januar 2022

2.1 Befragungsmethode

Im Oktober 2021 (erste Befragungswelle) sowie im Januar 2022 (zweite Befragungswelle) wurden 2.368 bzw. 1.760 wahlberechtigte Personen in Deutschland im Rahmen einer Online-Panel-Befragung zu den Themen Elementarschäden und Elementarschadenversicherung befragt. Die ausgewerteten Fallzahlen sind etwas kleiner, da aus methodischer Sicht gebotene Bereinigungen des Rohdatensatzes vorgenommen wurden (insbesondere wurden sogenannte Speeder, die unplausibel schnell den Fragebogen beantwortet haben, ausgeschlossen). Siehe dazu die Angaben zu der jeweiligen Fallzahl sowie zu weiteren befragungsrelevanten Informationen je untersuchter Fragestellung in den Tabellenunterschriften. Die Befragten der zweiten Welle sind dieselben wie diejenigen der ersten Welle (bis auf diejenigen, die bei der zweiten Welle nicht teilnehmen wollten oder konnten). Die Erhebung wurde im Auftrag des SVRV vom Umfrage- und Analyseinstitut infratest dimap⁶ durchgeführt, das dafür seine COMPASS-Längsschnittstudie nutzte (vgl. dazu z. B. Huebener et al.,

2021). Die Median-Befragungszeit betrug 15 Minuten in der ersten Welle und vier Minuten in der zweiten Welle. Die in der Befragung zum Einsatz gekommenen Fragebögen sind auf der Internetseite des SVRV veröffentlicht.⁷

Basis für diese Online-Erhebung ist eine Zufallsauswahl von Mitgliedern des Kundenbindungsprogramms „Payback“, dem etwa 25 Millionen Mitglieder angehören. Das Payback-Panel zeichnet sich im Vergleich zu vielen anderen Access-Panels, die für Befragungen in der Marktforschung online rekrutiert wurden, durch eine Offline-Rekrutierung aus, also eine schriftliche Ansprache von Payback-Mitgliedern. Das Payback-Panel besteht aus insgesamt etwa 120.000 aktiv befragungsbereiten Personen, deren Rekrutierung von der Payback-Organisation ausgeht, nicht vom Payback-Mitglied. Um Personen auszuschließen, die aus der Teilnahme an Online-Erhebungen Einkommen erzielen, und um durch Selbstrekrutierungen Selektivitätseffekte in der Stichprobe zu vermeiden, besteht beim Payback-Panel keine Möglichkeit einer Selbstanmeldung. Die erhobenen Daten werden so gewichtet, dass sie für die in Deutschland lebenden Wahlberechtigten mit Online-Zugang repräsentativ

⁶ <https://www.infratest-dimap.de/> (abgerufen am 11. Februar 2022).

⁷ https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/2022_SVRV_MATERIAL_Elementarschadenversicherung.pdf (abrufbar ab 24. Februar 2022).

sind. Die Gewichtung basiert auf Zahlen des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes (Deutsche ab 18 Jahren) und des D21-Index der Initiative D21 zur Online-Nutzung sowie auf eigenen Berechnungen durch infratest dimap. Zur Gewichtung wurden die Variablen Alter, Geschlecht, Bildung, Haushaltsgröße und Region (Bundesland und Gemeindegrößen/BIK10) herangezogen.

Befragt wurden sowohl Eigentümerinnen und Eigentümer als auch Mieterinnen und Mieter, da für die untersuchte Fragenstellung die Meinung der Gesamtbevölkerung relevant ist. Denn nicht nur Eigentümerinnen und Eigentümer sind betroffen, falls es zu einem Schaden durch ein Extremwetterereignis kommt, sondern auch Mieterinnen und Mieter, die darauf angewiesen sind, dass das Gebäude, in dem sie wohnen, gegen Extremwetter geschützt ist. Außerdem war es in der Vergangenheit so, dass im Falle einer Naturkatastrophe wie im Sommer 2021 alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler an der Zahlung der Fluthilfen beteiligt waren (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 1 sowie Kingreen, 2022).

Die zum Einsatz gekommenen Fragebögen erhoben neben soziodemografischen Merkmalen und Daten zu dem Bundesland, in dem die befragte Person lebt (beides erhoben in der ersten Welle), zusätzlich Informationen u. a. aus den folgenden Themenbereichen:

- persönliche Ängste hinsichtlich bestimmter (Natur-)Gefahren (Welle 1)
- Vertrauen in unterschiedliche Institutionen, darunter Versicherer (Welle 1 sowie in reduziertem Umfang in Welle 2); der Befund eines allgemein gering ausgeprägten Vertrauens hat die Autorin und die Autoren dazu veranlasst, in der zweiten Welle die Gründe für das gering ausgeprägte Vertrauen in einer offenen Frage herauszufinden
- persönliche Erfahrungen mit Naturgefahren (Welle 1)

- topografische Lage des Wohngebäudes sowie Nähe des Wohngebäudes zu einem Gewässer (Welle 1); aus der Angabe zur Entfernung des Wohngebäudes zu einem Gewässer wurde errechnet, ob sich das Wohngebäude in der sogenannten Bachzone, also bis zu 100 m von einem Gewässer entfernt, befindet
- Vorhandensein und Planungsstand technischer Schutzvorkehrungen gegen Extremwetterereignisse an Wohngebäuden (Welle 1) und Vorschläge für den Umgang mit den Folgen des Klimawandels (Welle 2)
- Vorhandensein einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung sowie Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden, wobei die Akzeptanz in unterschiedlichen Varianten erfragt wurde, um die Robustheit der Ergebnisse zu validieren (Welle 1 und 2); in der Hintergrundinformation auf Seite 16 wird das Ausmaß der Akzeptanz einer Versicherungspflicht, die sich in unserer Befragung zeigt, mit den Ergebnissen von Befragungen in den Jahren 2020 und 2021 verglichen
- sinnvolle kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Klimaanpassung aus Sicht der befragten Personen als offene Frage (Welle 2)
- Gründe für die Ablehnung des Abschlusses einer Elementarschadenversicherung (Welle 1)

Zur Vermeidung von Methodenartefakten wurde die Reihenfolge von Antwortitems teilweise randomisiert. Eine Analyse der Stellung einzelner Items bei der Erhebung ergab keine nennenswerten Reihenfolgeeffekte. In der zweiten Welle der Befragung wurde auch der Einführungstest randomisiert. Auch hier konnte kein Einfluss auf das Antwortverhalten festgestellt werden.

Der Datensatz wird nach Abschluss der Analysen durch den SVRV dem GESIS-Archiv übergeben werden.

Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden in verschiedenen Bevölkerungsbefragungen 2020 bis 2021

Fragen zur Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden wurden in den Jahren 2020 und 2021 in insgesamt vier verschiedenen Bevölkerungsbefragungen in sieben verschiedenen Varianten gestellt. Es ergibt sich ein konsistentes Bild: Die Bevölkerung befürwortet – je nach genauer Fragestellung und Kontext der Erhebung – mehr oder weniger deutlich eine Versicherungspflicht, meist liegt der Anteil der Befürworterinnen und Befürworter zwischen 55 und 60 Prozent der Befragten.

1. Erhebung „Klimawandel in Deutschland: Risikowahrnehmung und Anpassung in privaten Haushalten 2020“ (Osberghaus et al., 2020) vom Frühsommer 2020

Die Erhebung konzentrierte sich auf Erfahrungen mit Extremwetterereignissen und der Verbreitung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel in deutschsprachigen Privathaushalten. Die vom forsa-Institut durchgeführte Erhebung erfolgte über das Internet bzw. über ein spezielles an ein TV im Haushalt angeschlossenes Gerät (Osberghaus et al., 2020, S. 5f). Im Frühsommer 2020 wurde u. a. die folgende Frage gestellt:⁸ „In diesem Zusammenhang [Anm.: Bezug sind hier Flut- und Hochwasserereignisse sowie die Steuerfinanzierung von Ad-hoc-Hilfen] wurde diskutiert, ob es eine Versicherungspflicht für Elementarschäden geben soll. Eine Versicherungspflicht bedeutet, dass sich alle Hauseigentümer gegen diese Schäden versichern müssen und dafür auch Versicherungsprämien bezahlen müssen. Würden Sie

die Einführung einer solchen Versicherungspflicht für Elementarschäden befürworten?“

Diese Frage wurde in der zitierten Veröffentlichung selbst nicht ausführlich ausgewertet. Eine Sonderauswertung, die freundlicherweise für den SVRV durchgeführt wurde, zeigt,⁹ dass 71 Prozent der Befragten antworteten „ja, auf jeden Fall“ bzw. „wahrscheinlich schon“, 22 Prozent gaben an „wahrscheinlich nicht“ bzw. „auf keinen Fall“ und „weiß nicht/keine Angabe“ sagten acht Prozent.

2. Erhebung im Rahmen der COMPASS-Stichprobe kurz vor der Bundestagswahl 2021

In einer Erhebung, die unmittelbar vor der Bundestagswahl 2021 stattfand, wurde eine Online-Stichprobe (COMPASS, siehe Abschnitt 2.1 für weitere Ausführungen zu dieser Stichprobe) deutscher Staatsbürger zu Fragen der Wahl ausführlich befragt.¹⁰ Im Rahmen der Vorwahl-Erhebungen wurde im September 2021 innerhalb einer Reihe von Aussagen über gesellschaftliche Probleme um Bewertung der folgenden Aussage gebeten: „Hauseigentümer sollten zum Abschluss einer Versicherung gegen Elementarschäden (zum Beispiel in Folge von Starkregen oder Hochwasser) verpflichtet werden.“ Die Anteile für die vorgegebenen Antwortkategorien waren diese: 21 Prozent stimmen „überhaupt nicht“ bzw. „eher nicht zu“, 28 Prozent gaben „teils/teils“ an, und 49 Prozent stimmten „eher“ bzw. „voll und ganz zu“; keine Angabe machten drei Prozent. Das Ergebnis der

8 Der Bezug bzw. die Hinführung zur eigentlichen Frage war sehr ausführlich. Hinführung und Frage lauteten wie folgt: „In Deutschland ist es Hauseigentümern freigestellt, ob sie ihre Immobilie gegen Elementarschäden, z.B. durch Überschwemmung und Rückstau aus der Kanalisation, versichern. Nach den letzten großen Hochwasserereignissen haben die Bundesregierung und einige Landesregierungen wiederholt finanzielle Soforthilfen und Wiederaufbauhilfen an geschädigte Hauseigentümer gezahlt, die sich nicht versichert hatten. Dies wurde aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. In diesem Zusammenhang wurde diskutiert, ob es eine Versicherungspflicht für Elementarschäden geben soll. Eine Versicherungspflicht bedeutet, dass sich alle Hauseigentümer gegen diese Schäden versichern müssen und dafür auch Versicherungsprämien bezahlen müssen. Würden Sie die Einführung einer solchen Versicherungspflicht für Elementarschäden befürworten?“.

9 Die Ergebnisse liegen der Autorin und den Autoren vor. Die Autorin und die Autoren danken Daniel Osberghaus für die Zurverfügungstellung dieses bislang nicht veröffentlichten Ergebnisses.

10 Die Ergebnisse liegen der Autorin und den Autoren vor. Die Erhebungen erfolgten im Rahmen des von der VW-Stiftung geförderten Projekts „Perception and Behavior Adaptation in Times of Corona and Populism: A Longitudinal Study“ (Az.: 99 249); Projektleiter sind Thorsten Faas (FU Berlin), Nico A. Siegel (infratest dimap, Berlin) und Gert G. Wagner (MPI für Bildungsforschung, Berlin).

Umfrage ergibt also eine knappe explizite Mehrheit für eine Versicherungspflicht (wenn man die Antwort „teils/teils“ nicht als Ablehnung wertet, so ergeben sich vergleichbare Zustimmungswerte mit der unter 1. diskutierten Erhebung vom Frühsommer 2020).

3. Erhebung der Verbraucherzentrale Sachsen Ende August 2021

Im Auftrag der Verbraucherzentrale Sachsen führte das forsa-Institut Ende August 2021 bei 1.003 deutschsprachigen Personen in Privathaushalten eine telefonische Erhebung zum Thema „Pflichtversicherung Elementarschäden“ durch.¹¹ Es wurden zwei Fragen zu einer Elementarschadenversicherung gestellt.

Die erste Frage lautete: „Nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli wird diskutiert, ob für Hauseigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden wie etwa durch Überschwemmung bei Starkregen verpflichtend sein sollte. Wie sehen Sie das? Sind Sie für eine solche Versicherungspflicht oder dagegen?“ 37 Prozent der Befragten antworten mit „dagegen“ und 59 Prozent mit „dafür“ (vier Prozent mit „weiß nicht/keine Angabe“).

Die zweite Frage konkretisierte die Prämienhöhe anhand einer überschlägigen Kalkulation bei Groß, Schwarze und Wagner (2019), die von hohen Selbstbehalten in Hochrisikolagen ausgeht, die aber in der Frage nicht genannt wurden. Die Frage lautete: „Und halten Sie für eine solche Elementarschadenversicherung für Wohngebäude eine nach Risiko gestaffelte Versicherungsprämie, die monatlich zwischen 5 Euro (sehr niedrige Gefährdung) und 50 Euro (sehr hohe Gefährdung) liegen könnte, für Hauseigentümer angemessen?“. 22 Prozent antworteten mit „nein“, 73 Prozent mit „ja“ (und fünf Prozent mit „weiß nicht/keine Angabe“).

4. Ergebnisse des vorliegenden Papiers vom Oktober 2021 und Januar 2022

In der für das vorliegende Papier durchgeführten Online-Umfrage (COMPASS von infratest dimap, vgl. Abschnitt 2.1 oben) wurden im Oktober 2021 drei einschlägige Fragen gestellt; zwei davon wortgleich mit den beiden Fragen aus der Umfrage im Auftrag der Verbraucherzentrale Sachsen. Im Januar 2022 wurden nochmals bei denselben Befragten zwei der drei Fragen aus dem Oktober gestellt.

Für die erste Frage der Verbraucherzentrale Sachsen nach der Ja-/Nein-Akzeptanz einer Versicherungspflicht ist das Ergebnis im Oktober 2021 von der Größenordnung her mit dem Ergebnis der Umfrage für die Verbraucherzentrale vergleichbar: 32 Prozent sagen zur Versicherungspflicht „sie seien dagegen“, 54 Prozent sagen „dafür“ und 14 Prozent antworten „weiß nicht“. Im Januar 2022 sagen 21 Prozent zur Versicherungspflicht „sie seien dagegen“, 62 Prozent sagen „dafür“ und 17 Prozent „weiß nicht“.

Die zweite Frage der Verbraucherzentrale Sachsen, die niedrige Prämien ohne Nennung des dazugehörigen Selbstbehalts vorgibt, brachte bei COMPASS im Oktober 2021 ein vergleichbares Ergebnis (mit einem deutlich höheren „weiß nicht“-Anteil): nur 14 Prozent antworteten „nein“, 68 Prozent „ja“ und 18 Prozent „weiß nicht“.

Schließlich wurde in der COMPASS-Erhebung im Rahmen mehrerer Politikbereiche den Befragten die Aussage „Hauseigentümer sollten zum Abschluss einer Versicherung gegen Elementarschäden (zum Beispiel in Folge von Starkregen oder Hochwasser) verpflichtet werden“ präsentiert und nach ihrer Akzeptanz gefragt. Sie brachte im Oktober 2021 und im Januar 2022 ein wiederum von der Größenordnung her vergleichbares Ergebnis zu den oben genannten Umfragen unter 1. und 2.: 23 bzw. 19 Prozent der Befragten gaben an „stimme überhaupt nicht zu“ bzw. „stimme eher nicht zu“, „teils/teils“ gaben 25 Prozent im Oktober 2021 wie im Januar 2022 an, und 51 bzw. 54 Prozent nannten „stimme eher zu“ bzw. „stimme voll und ganz zu“ (bei zwei Prozent „weiß nicht“).

¹¹ Die Ergebnisse liegen der Autorin und den Autoren vor. Die Autorin und die Autoren danken der Verbraucherzentrale Sachsen für die Zurverfügungstellung des Ergebnisbands.

2.2 Wissen über Extremwetterereignisse ist grundsätzlich vorhanden, und auch der Klimawandel wird als abstrakte Gefahr wahrgenommen – weniger konkret ist der Bezug zur eigenen Gefährdung

Um eine hinreichend informierte Entscheidung über die Notwendigkeit einer freiwilligen Ver- und Absicherung gegen Extremwetterereignisse treffen zu können, bedarf es zumindest minimaler Kenntnisse über grundlegende klimatologische bzw. wetterbezogene Wirkzusammenhänge. Gleiches gilt für die Einordnung der im Abschnitt 3 unten diskutierten Weiterentwicklung der Elementarschadenversicherung in Deutschland: Das Wissen darüber, dass beispielsweise Naturgefahren wie Starkregen überall in Deutschland auftreten und potenziell Schäden verursachen

können (siehe dazu die Hintergrundinformation auf Seite 12, muss hinreichend weit verbreitet sein, damit eine weiterentwickelte Elementarschadenversicherung – sei es als Versicherungspflicht, sei es auf freiwilliger Basis – auf eine grundsätzliche Akzeptanz stößt. Die hier dargestellten Ergebnisse zu klimatologischem Wissen können jedoch nur einen kursorischen Überblick mit Bezug zum Schwerpunktthema Elementarschadenversicherung vermitteln.

Mit Blick auf die in der SVRV-Befragung exemplarisch untersuchten hydrologischen Extreme zeigt sich mehrheitlich zutreffendes Antwortverhalten bei den gestellten Wissensfragen (Tabelle 1). Eine Detailbefragung, die sich ausschließlich mit diesem Thema befassen würde, würde selbstverständlich weitere Wissenskategorien abfragen, und auch die Formulierungen der gestellten Fragen würden variieren, um die Robustheit des Wissens besser abschätzen zu können. Für die Zwecke des vorliegenden Papiers reicht jedoch der allgemeine Befund, dass Wissen zu konkreten hydrologischen Extremen bei einer deutlichen Mehrheit der deutschen Bevölkerung vorhanden ist.

Tabelle 1: Wissen über (hydrologische) Extremwetterereignisse im Oktober 2021

	Aussage trifft zu	Aussage trifft nicht zu
„Überschwemmungen treten ausschließlich in der Nähe von großen Gewässern auf.“ Richtige Antwort: trifft nicht zu	14 % (328)	86 % (1.888)
„Die Wahrscheinlichkeit für extreme Regenfälle hat sich durch den Klimawandel nicht verändert.“ Richtige Antwort: trifft nicht zu	24 % (531)	76 % (1.685)
„Extreme Regenfälle können überall in Deutschland auftreten.“ Richtige Antwort: trifft zu	99 % (2.193)	1 % (23)
Der Meeresspiegel ist seit Mitte des 19. Jahrhunderts an einzelnen Orten der deutschen Küste um 40 Zentimeter gestiegen.“ Richtige Antwort: trifft zu	77 % (1.652)	23 % (564)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „trifft zu“/„trifft nicht zu“ beantworteten: „Es geht nun um das Risiko für Hochwasser und Überschwemmungen in Deutschland. Welche der folgenden Aussagen trifft Ihrer Meinung nach zu? Bitte sagen Sie uns, ob die folgenden Aussagen Ihrer Meinung nach jeweils richtig oder falsch sind.“; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

Fragt man konkreter nach dem Wissen über die Hochwassergefahr in der eigenen Region, zeigt sich jedoch ein anderes Bild (Tabelle 2): So geben weniger als ein Fünftel der Befragten an, sich schon einmal systematisch mit der Hochwassergefahr in ihrer Region auseinandergesetzt zu haben. Von denjenigen, die in der sogenannten Bachzone¹² (bis zu 100 m Entfernung von einem Gewässer) wohnen und damit grundsätzlich einem höheren Risiko durch hydrologische Extreme insbesondere mit Blick auf Hochwasser ausgesetzt

sind, geben nur 28 % an, sich schon einmal mit der Hochwassergefahr auseinandergesetzt zu haben. Und nur rund zwei Prozent der Befragten geben an, sich schon einmal das Informationsangebot des GDV („Naturgefahren-Check“)¹³ angeschaut zu haben, mithilfe dessen man nutzerinnen- und nutzerfreundlich das Naturgefahrenpotenzial durch Angabe der eigenen Adresse sowie weiterer optionaler Angaben herausfinden kann.

Tabelle 2: Auseinandersetzung mit der Hochwassergefahr in der eigenen Region nach Lage des Wohngebäudes (in Gewässernähe bzw. „Bachzone“ und anderswo) im Oktober 2021

	Ja , mit Hochwassergefahr auseinandergesetzt	Nein , nicht mit Hochwassergefahr auseinandergesetzt	Weiß nicht
Gebäude der befragten Person liegt in der Bachzone	28 % (39)	72 % (105)	1 % (1)
Gebäude der befragten Person liegt nicht in der Bachzone	18 % (369)	79 % (1.656)	3 % (46)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „Ja“/„Nein“/„Weiß nicht“ beantworteten: „Haben Sie sich schon einmal systematisch mit der Hochwassergefahr in Ihrer Region auseinandergesetzt (zum Beispiel, indem Sie Einsicht in die Hochwassergefahrenkarten Ihres Bundeslandes genommen haben)?“; differenziert nach Lage des Wohngebäudes der befragten Person bis 100 m Entfernung von einem Gewässer („Bachzone“) und Lage außerhalb der Bachzone; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

¹² 6,8 Prozent der Befragten (dieser Wert ist gewichtet, ungewichtet sind es 6,5 Prozent) geben an, in der „Bachzone“ zu wohnen. Dieser Wert entspricht damit fast exakt dem Wert von 6,3 Prozent aller Adressen, mit welchem der GDV kalkuliert. Wir danken Olaf Burghoff vom GDV herzlich für diese Auskunft.

¹³ <https://www.dieversicherer.de/versicherer/haus-garten/naturgefahren-check> (abgerufen am 16. Februar 2022).

Insgesamt fühlen sich rund 41 Prozent der Befragten gut bzw. sehr gut gegen Naturgefahren aller Art abgesichert, 42 Prozent teils/teils und 15 Prozent weniger gut bzw. schlecht (Tabelle 3). Die Unterschiede zu einer Erhebung von GDV und GfK aus dem Jahr 2016 (GDV & GfK, 2016), der die Fragestellung der SVRV-Befragung entlehnt ist, sind beachtlich: Zu diesem Zeitpunkt fühlten sich 93 Prozent der Befragten gut bzw. sehr gut gegen Naturgefahren aller Art abgesichert, sechs Prozent teils/teils und

ein Prozent weniger gut bzw. schlecht. Offen bleibt, ob sich diese Unterschiede damit erklären lassen, dass es im Jahr 2016 keine Naturkatastrophe vergleichbaren Ausmaßes wie Sturmtief „Bernd“ gab und daher eine hohe gefühlte Sicherheit vor Naturgefahren stärker ausgeprägt war oder, ob sich aus den Unterschieden bei der gefühlten Sicherheit zwischen 2016 und 2021 ein Trend zu abnehmender gefühlter Sicherheit ableiten lässt.

Tabelle 3: Persönlich empfundene Absicherung gegen Naturgefahren aller Art im Oktober 2021

	„Fühle mich sehr gut gegen Naturgefahren aller Art abgesichert“
Stimme voll und ganz zu	8 % (187)
Stimme eher zu	33 % (745)
Teils/teils	42 % (928)
Stimme eher nicht zu	12 % (259)
Stimme überhaupt nicht zu	3 % (52)
Weiß nicht	2 % (37)
Keine Angabe	0 % (8)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage auf einer 5 Punkte umfassenden Likert-Skala („stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“ zzgl. der Kategorie „weiß nicht“) beantworteten: „Bitte sagen Sie uns, wie sehr Sie den folgenden Aussagen zustimmen. Ich fühle mich sehr gut gegen Naturgefahren aller Art abgesichert.“; die im Text genannten Kategorien entsprechen jeweils den folgenden Items: „gut“ „bzw. sehr gut“ („stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“), „weniger gut“ bzw. „schlecht“ („stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“); eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

Neben konkretem Wissen über aktuelle politische Entwicklungen, wie z. B. mögliche Steuererhöhung und/oder Leistungskürzungen wegen der finanziellen Belastung des Staatshaushalts durch die COVID-19-Pandemie, Entwicklungen im Umfeld, wie z. B. die Ausbreitung des politischen Extremismus, oder ganz konkrete Ereignisse, wie z. B. das Auftreten eines Extremwetterereignisses katastrophalen Ausmaßes, können zudem Informationen über das Vorhandensein diffuser Ängste und Sorgen einen Anhaltspunkt dafür bieten herauszufinden, wie sensibilisiert Menschen für bestimmte Themen sind, welche Bedeutung diese im Alltag der Menschen haben und als wie dringend die Notwendigkeit zum Handeln abgeschätzt werden kann.

Von Interesse sind hierbei insbesondere Fragen zu Ängsten im Zusammenhang mit den Folgen des Klimawandels und möglichen Implikationen für die Bevölkerung. Um das Ausmaß der diesbezüglichen Ängste besser einordnen zu können, wurden die abgefragten Klimaängste zusätzlich um weitere Bereiche ergänzt. Tabelle 4 stellt die Ergebnisse zusammenfassend dar.

Mit Blick auf die Aussagen, die einen unmittelbaren Bezug zu den Themen Klimawandel und Naturkatastrophen haben, zeigt sich, dass die Angst davor, dass der Klimawandel dramatische Folgen für die Menschheit hat, mit einem Wert von 6,2 auf einer Skala von 0 („sehr geringe Angst“) bis 10 („sehr große Angst“) ähnlich stark ausgeprägt ist wie das Thema der Schuldenlast aufgrund der COVID-19-Pandemie und deren mögliche Folgen für die Steuer- und Sozialpolitik der nächsten Jahre.

Darüber hinaus zeigt sich allerdings, dass die Ängste im Durchschnitt desto geringer ausfallen, je konkreter das Gefahrenszenario mit Bezug zu einer potenziell eigenen Betroffenheit formuliert ist: Dass Deutschland immer häufiger von Wetterextremen wie Dürre, Hitzewellen oder Starkregen betroffen sein könnte, rangiert auf der Angstskala noch mit einem Wert von 5,9. Wird mittels der Fragestellung ein unmittelbarer Bezug zu einer potenziellen Betroffenheit der befragten Person hergestellt, so sinken die Werte auf 4,6 („finanzielle Überforderung durch ein schweres Naturereignis“) bzw. 3,9 („starke Beschädigung bzw. Zerstörung des eigenen Wohngebäudes“). Geringer ausgeprägt ist bei den abgefragten Ängsten nur noch Flugangst (ein Wert von 2,7; allerdings mit sehr großer Streuung unter den befragten Personen).

Tabelle 4: Sorgen vor den Folgen des Klimawandels und sonstigen Ereignissen im Oktober 2021

Rang	Die Menschen haben Angst davor,...	Durchschnittliches Ausmaß der Angst (jeweils in Klammern: Standardabweichung)
1.	...dass der Staat wegen der Schuldenlast der Corona-Krise dauerhaft Steuern erhöht oder Leistungen kürzt	6,8 (2,3)
2.	...dass der Klimawandel dramatische Folgen für die Menschheit hat	6,2 (2,6)
3.	...dass sich der politische Extremismus ausbreitet	6,1 (2,5)
4.	...dass Deutschland bei der Digitalisierung hinterherhinkt	6,0 (2,6)
5.	...dass Deutschland immer häufiger von Wetterextremen wie Dürre, Hitzewellen oder Starkregen betroffen wird	5,9 (2,4)
6.	...dass ich schwer an Krebs, einem Herzinfarkt oder einem Schlaganfall erkrankte	5,6 (2,7)
7.	...dass ich persönlich einmal wirtschaftlich in Not gerate, zum Beispiel durch Verlust des Arbeitsplatzes oder von Erspartem oder aufgrund sonstiger Ereignisse	5,4 (2,8)
8.	...dass ich einen Unfall im Straßenverkehr erleide	4,6 (2,5)
9.	...dass die Folgen eines schweren Naturereignisses (wie zum Beispiel Starkregen, Überschwemmungen oder Erdbeben) mich finanziell überfordern	4,6 (2,8)
10.	...dass ein schweres Naturereignis (wie zum Beispiel Starkregen, Überschwemmungen oder Erdbeben) das Gebäude, in dem ich wohne, stark beschädigt oder vollständig zerstört	3,9 (2,7)
11.	...in ein Flugzeug zu steigen	2,7 (2,9)

Gewichtete Werte; Durchschnitt der Werte, mit denen die Befragten ausgedrückt haben, wie groß ihre Angst vor den Folgen des Klimawandels und sonstigen Ereignissen ist auf einer Skala von 0 („überhaupt keine Angst“) bis 10 („sehr große Angst“) als Antwort auf die Frage: „Es gibt viele Risiken und Gefahren im Leben. Uns interessiert, inwieweit Sie sich davon bedroht fühlen. Bitte geben Sie uns – spontan – eine Bewertung, die aussagt, für wie bedrohlich Sie dieses Ereignis halten.“; in Klammern angegeben ist die Standardabweichung (je höher der Wert, desto weiter liegen die Äußerungen zu der jeweiligen Aussage auseinander); eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

Die geringe Ausprägung der Ängste vor einer existenziellen Belastung durch Extremwetter birgt Chancen und Risiken. So ist es auf der einen Seite begrüßenswert, dass eine Debatte über Zerstörungen durch den Klimawandel rational und nicht angstgesteuert geführt werden kann. Die gering ausgeprägten Bedenken bezüglich der individuellen Betroffenheit sind auch insofern rational, als die Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturkatastrophen zwar steigend, aber insgesamt doch gering ist. Hierfür sind beispielsweise gute und laiengerecht aufbereitete Informationen hilfreich, wie sie in ausgearbeiteter Form von Fleischhut und Jenny (2019) im Auftrag des SVRV vorgelegt wurden. Adäquate Informationen können dabei helfen, gute Entscheidungen über eine individuell passende Ab- und Versicherung gegen Naturgefahren zu treffen.

Auf der anderen Seite kann allerdings eine geringe individuelle „Awareness“ (so der Fachjargon der Versicherungswirtschaft) und, weiter gefasst, eine allgemein schwach ausgeprägte „Katastrophenkultur“ (siehe hierzu Groß, Schwarze & Wagner, 2019) zu ungenügender Absicherung und Versicherung führen, was sich tatsächlich in der geringen Versicherungsdichte bei der Elementarschadenversicherung, aber auch in ausbaufähigen Schutzmaßnahmen von Wohngebäuden (dazu Abschnitt 2.3 unten) manifestiert. Naturkatastrophen treffen zwar mit geringer Wahrscheinlichkeit ein, dafür aber potenziell überall in Deutschland und gelegentlich sehr heftig. Die Auffassung „Mich wird es schon nicht treffen“ ist daher in Zeiten des Klimawandels für Eigentümerinnen und Eigentümer riskant.

2.3 Technische Schutzmaßnahmen an Wohngebäuden gegen Extremwetterereignisse sind ausbaufähig

Der Abschluss einer Elementarschadenversicherung schließt die Notwendigkeit für individuelle Prävention gegen Extremwetterereignisse nicht aus – eine gut ausgestaltete Weiterentwicklung einer risikodifferenzierten Elementarschadenversicherung sollte vielmehr Anreize für individuelle Vorsorge, beispielsweise durch Einbau geeigneter technischer Schutzmaßnahmen am Wohngebäude, schaffen, damit der weitaus größte Teil potenzieller Schäden am Wohngebäude gar nicht erst entsteht. Und so zeigen Andor, Osberghaus und Simora (2020) auch empirisch, dass Versicherung und Absicherung komplementär zueinander sein können und die Kritik, dass eine Elementarschadenversicherung zu mangelnder Prävention führt, nicht greift – zumindest nicht für diejenigen, die sich gegenwärtig freiwillig versichern.

Beispielsweise kann das Volllaufen eines Kellers im Falle einer Überschwemmung mit sehr hohen Schäden verbunden sein, insbesondere wenn dort hochwertige Gegenstände gelagert werden und sich hochwertige Einbauten dort befinden. Sind wichtige Anschlüsse für Wasser, Strom, Fernwärme und Internet im Keller verbaut, kann zudem die Nutzung des Wohngebäudes erheblich gestört werden; Gleiches gilt für wichtige Funktionsräume wie Arbeitszimmer oder Waschküche. Tabelle 5 zeigt, dass nach Angaben der für den SVRV Befragten die Art der Kellernutzung weitgehend unabhängig davon ist, ob sich ein Wohngebäude in der Nähe eines Gewässers („Bachzone“, vgl. Abschnitt 2.2) befindet, was Fragen hinsichtlich der Awareness für konkrete hydrologische Extreme in der Bachzone hinsichtlich der Gefahrenvermeidung aufwirft.

Fast drei Viertel der Befragten geben an, dass sie in Wohngebäuden leben, bei denen sich wichtige Hausanschlüsse sowie wichtige Funktionsräume im Keller befinden. Hochwertige Gegenstände bzw. Einrichtungen befinden sich im Schnitt sogar häufiger in den Kellerräumen von in der Bachzone gelegenen Wohngebäuden, was damit zusammenhängen mag, dass nach den Ergebnissen der Befragung mehr Haushalte mit höherem Einkommen in der Nähe von Gewässern leben (in der Bachzone verfügen rund 24 Prozent über ein Haushaltsnettoeinkommen über 4.000 Euro im Vergleich zu rund 20 Prozent außerhalb der Bachzone) und die Wohngebäude im Schnitt auch einen höheren Wert haben (nach Angaben der Befragten liegen in der Bachzone rund 18 Prozent der Gebäude mit einem Wert größer 500.000 Euro im Vergleich zu rund 16 Prozent außerhalb der Bachzone).

Viele technische Schutzmaßnahmen sind kostengünstig, darauf hatte der SVRV bereits in 2019 (Groß, Schwarze & Wagner, 2019) hingewiesen – insbesondere, wenn man Kosten und Nutzen im Falle eines Extremwetterereignisses gegeneinander aufwiegt. Dieses gilt beispielsweise für den Einbau von Rückstauklappen oder einer wenige Zentimeter hohen

Einfassung von Lichtschächten z. B. mittels einer einfachen oder doppelten Backsteinreihe.

Mit der SVRV-Befragung konnte nun systematisch erfasst werden, wie es um die Verbreitung von technischen Schutz- bzw. Wartungsmaßnahmen an Wohngebäuden bestellt ist. Unterschieden wurde dabei zwischen Maßnahmen, die bereits durchgeführt bzw. konkret in Planung sind, Maßnahmen die weder durchgeführt noch konkret in Planung sind sowie Maßnahmen, die aus Sicht der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht erforderlich sind. Etwa die Hälfte der abgefragten Schutzmaßnahmen beziehen sich auf hydrologische Ereignisse, so dass in Tabelle 6 erneut nach Lage (in- oder außerhalb der Bachzone) differenziert wird. Auch alle weiteren untersuchten Schutzmaßnahmen werden nach Lage (in- oder außerhalb der Bachzone) differenziert, und zwar um darlegen zu können, ob die dauerhafte Konfrontation mit einer potenziellen Gefahrenquelle (einen Fluss sieht man, wenn auch bei normalem Pegelstand, immer – anders als z. B. Starkregen, der nur von kurzer Dauer und nicht örtlich gebunden ist) einen Einfluss auf die generelle Ausstattung mit technischen Vorkehrungen hat.

Tabelle 5: Nutzungsarten des Kellers in Wohngebäuden nach Lage des Wohngebäudes (in Gewässernähe bzw. „Bachzone“ und anderswo) im Oktober 2021

	Bachzone	Keine Bachzone
Überwiegend geringwertiges Lagergut	61 % (73)	58 % (1.046)
Hochwertige Gegenstände und/oder teure Einrichtungen bzw. Gerätschaften (z.B. Sauna, Partyzimmer)	26 % (32)	20 % (360)
Wichtige Hausanschlüsse (z.B. Wasser, Fernwärme, Strom, Internet)	70 % (83)	72 % (1.308)
Wichtige Funktionsräume (z.B. Waschküche, Arbeitszimmer)	40 % (45)	44 % (793)
Wohnraum	4 % (3)	7 % (118)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die Angaben zu den erfragten Nutzungsarten ihres Kellerraums gemacht haben auf die Frage: „Welche der nachfolgend genannten Räume, Anschlüsse und Gerätschaften befinden sich in Ihrem Keller? Mehrfachantworten sind möglich.“; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; differenziert nach Lage des Wohngebäudes der befragten Person bis 100 m Entfernung von einem Gewässer („Bachzone“) und Lage außerhalb der Bachzone n=1.924.

Tabelle 6: Technische und sonstige Vorkehrungen am Wohngebäude zum Schutz vor Extremwetterereignissen nach Lage des Wohngebäudes (in Gewässernähe bzw. „Bachzone“ und anderswo) im Oktober 2021

	Durchgeführt bzw. konkret in Planung		Weder durchgeführt noch konkret in Planung		Aus Sicht der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht erforderlich		Weiß nicht	
	Bachzone	Keine Bachzone	Bachzone	Keine Bachzone	Bachzone	Keine Bachzone	Bachzone	Keine Bachzone
Rückstauklappe	34 % (24)	30 % (326)	26 % (20)	24 % (238)	36 % (26)	36 % (354)	4 % (4)	10 % (102)
Wasserschutz von Lichtschächten	18 % (15)	19 % (198)	29 % (24)	31 % (311)	51 % (33)	42 % (434)	1 % (2)	8 % (77)
Wasserschutz von Gefahrengut; umsichtige Lagerung	30 % (23)	27 % (273)	22 % (16)	23 % (232)	46 % (33)	46 % (479)	1 % (2)	3 % (36)
Überschwemmungsschutz des Grundstücks	18 % (14)	18 % (165)	38 % (28)	31 % (302)	42 % (30)	49 % (528)	3 % (2)	2 % (25)
Abdichtung gegen Wassereintritt (z.B. wasserdichte Türen und Fenster)	22 % (14)	16 % (151)	31 % (25)	36 % (360)	42 % (32)	44 % (468)	5 % (3)	5 % (41)
Schutz des Dachs gegen Sturm	31 % (23)	27 % (264)	51 % (33)	45 % (468)	13 % (12)	19 % (198)	5 % (6)	9 % (90)
Schutz des Dachs gegen Wasser- und Hagelschäden	25 % (17)	22 % (219)	49 % (35)	49 % (501)	20 % (15)	19 % (191)	6 % (7)	11 % (109)
Wartung von Dachanbauten (z.B. Antennen, Regenrinnen)	55 % (42)	49 % (504)	30 % (21)	33 % (335)	12 % (8)	12 % (128)	3 % (3)	5 % (53)
Überspannungsschutz (z.B. FI-Schalter)	67 % (52)	73 % (738)	25 % (14)	15 % (153)	5 % (4)	6 % (65)	3 % (4)	6 % (64)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der befragten Eigentümerinnen und Eigentümer, die Angaben zu den erfragten Schutzvorkehrungen gemacht haben auf die Frage: „Je nach Unwettergefahr vor Ort kann es sinnvoll sein, das eigene Wohngebäude gegen Naturgefahren technisch zu schützen. Bitte geben Sie an, welche der nachfolgend genannten Vorkehrungen an Ihrem Wohngebäude: bereits getroffen wurden, konkret in Planung sind, oder weder getroffen wurden noch in Planung sind.“; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; differenziert nach Lage des Wohngebäudes der befragten Person bis 100 m Entfernung von einem Gewässer („Bachzone“) und Lage außerhalb der Bachzone; n=1.094.

Die Ergebnisse zeigen in der Gesamtschau, dass die überwiegende Mehrheit der befragten Eigentümerinnen und Eigentümer nicht über die meisten der hier untersuchten Schutzmaßnahmen verfügt. Lediglich ein Überspannungsschutz sowie die regelmäßige Wartung von Dachbauten werden von der Mehrheit als zutreffend angegeben.

Inwieweit der Einbau mancher oder aller Schutzvorkehrungen im konkreten Einzelfall zweckdienlich ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Auffällig ist jedenfalls die geringe Ausstattung von Wohngebäuden in der Bachzone mit durchaus kostengünstigen Rückstauklappen sowie dem Wasserschutz von Lichtschächten. Eine umsichtige Lagerung von Gefahrgut (Befestigung von Heizöltanks, Lagerung von Chemikalien), welche nach Angaben der Befragten in 70 Prozent der Wohngebäude in der Bachzone nicht Standard ist, ist – abgesehen von Opportunitätskosten der Lagerung auf höheren Ebenen (mit anderen Worten: es ginge Platz für andere Nutzungen der Fläche verloren) – sogar kostenneutral. Da neben Starkregen z. B. auch Hagel überall auftreten kann, ist zudem der äußerst selten verbaute Schutz gegen Hagelschäden auffällig: So geben drei Viertel der Befragten an, nicht darüber zu verfügen, sehen es nicht als erforderlich an oder wissen nicht, ob ein entsprechender Schutz am eigenen Wohngebäude vorgenommen wurde.

Die hier dargestellten Ergebnisse können und sollen nicht Gutachten von Sachverständigen ersetzen, in denen die Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen individuell und im Detail für ein einzelnes Wohngebäude geprüft wird. Vielmehr könnten die hier dargestellten Ergebnisse eine Diskussion über die Notwendigkeit geeigneter Schutzmaßnahmen befördern, denn sie zeigen in der Gesamtschau, dass das Potenzial für individuelle Vorsorge gegen Extremwetterereignisse bei Weitem nicht ausgeschöpft ist.

2.4 Die Solidarität mit den Geschädigten von Naturkatastrophen ist hoch – gleichwohl wird die Ausgestaltung der Ad-hoc-Hochwasserhilfen wie bei der Flutkatastrophe 2021 nicht von der Mehrheit der Befragten getragen

Trotz anderslautender Bekundungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten aus dem Jahr 2017, wonach Hilfszahlungen nach einer Naturkatastrophe nur noch an diejenigen hätten gezahlt werden sollen, die sich erfolglos um eine Versicherung bemüht haben, hat der Bund mit der „Aufbauhilfe 2021“ insgesamt 30 Milliarden Euro Hochwasserhilfen bereitgestellt zur Beseitigung von Schäden an Wohngebäuden, die zum Zeitpunkt der Flut nicht über eine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung verfügten. Dabei wurden bzw. werden Kosten anteilig in Höhe von 80 Prozent, in begründeten Härtefällen sogar vollständig, übernommen.

Tabelle 7: Generelle Akzeptanz staatlicher Aufbauhilfen bei Naturkatastrophen im Oktober 2021

Ausgestaltung von Aufbauhilfen	Anteil
Nur denjenigen zahlen, die sich erfolglos um eine Versicherung bemüht haben	44 % (971)
Höchstens anteilig bezahlen	37 % (848)
Vollständig zahlen	10 % (196)
Gar nicht zahlen	9 % (201)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern); der Befragten, die sich für eine der in der Tabelle dargestellten Antwortmöglichkeiten entschieden haben (Einfachnennung) auf die Frage: „Sollte der Staat im Falle eines schweren Naturereignisses Ihrer Meinung nach Hilfgelder an diejenigen zahlen, die ihr Haus nicht gegen Elementarschäden versichert haben? Sollte der Staat Ihrer Meinung nach die Kosten der Wiederherstellung eines unversicherten Hauses...?“; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

Danach gefragt, in welchem Umfang der Staat im Falle eines schweren Naturereignisses Hilfgelder an diejenigen zahlen sollte (dabei wurde bei der Fragestellung kein inhaltlicher Bezug auf die Flutkatastrophe vom Sommer 2021 genommen), die ihr Wohngebäude nicht gegen Elementargefahren versichert haben, gab die Mehrheit der Befragten an, dass Hilfgelder entweder gar nicht oder nur an diejenigen ausbezahlt werden sollten, die sich erfolglos um eine Versicherung bemüht haben. Zwar ist die Mehrheit knapp, denn 47 Prozent sprechen sich dafür aus, dass der Schaden höchstens anteilig oder sogar vollständig bezahlt werden sollte. Allerdings wurde die Antwortkategorie „höchstens anteilig bezahlen“ nicht weiter spezifiziert, so dass nicht auszuschließen ist, dass die Zustimmung zu dieser Kategorie niedriger ausgefallen wäre, wäre der Wert von 80 Prozent mitkommuniziert worden.

Sind die befragten Personen kaltherzig? Mitnichten, denn 84 Prozent der Befragten geben an, dass sie starkes Mitgefühl mit Menschen haben, die von einem schweren Naturereignis getroffen wurden.¹⁴ Die große generelle Bereitschaft zur Anteilnahme ließ sich im Falle der Flutkatastrophe des Sommers 2021 nicht zuletzt an der hohen Spendenbereitschaft für die Flutopfer ablesen. Hieraus folgt das in der Literatur bekannte Phänomen des „Charity Hazard“ (vgl. jüngst z. B. Tesselaar et al., 2022), welches oft als eine mögliche Erklärung für die geringe Versicherungsdichte im Bereich der Wohngebäude-Elementarschadenversicherung herangezogen wird: Unversicherte Eigentümerinnen und Eigentümer können davon ausgehen, dass ihnen, trotz anderslautender Bekundungen, im Notfall geholfen wird und versichern ihr Wohngebäude infolgedessen gewissermaßen strategisch nicht.

¹⁴ Die Fragestellung lautete: „Bitte sagen Sie uns, wie sehr Sie den folgenden Aussagen zustimmen. Ich empfinde starkes Mitgefühl mit Menschen, die von einem schweren Naturereignis (wie zum Beispiel Starkregen, Überschwemmung oder Erdbeben) getroffen wurden.“ Der Wert 84 Prozent fasst die Anteile der Antworten „stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“.

2.5 Die Versicherbarkeit von Elementarschäden ist grundsätzlich bekannt...

Eine der Leitfragen des empirischen Teils dieses Papiers ist, warum lediglich 46 Prozent der Wohngebäude in Deutschland gegen Elementarschäden versichert sind (GDV, 2021a). In diesem Abschnitt soll zunächst untersucht werden, ob die Wohngebäude-Elementarschadenversicherung als Versicherungsprodukt bekannt ist, mit dem sich ein Wohngebäude gegen Naturgefahren versichern lässt. Zu diesem Zweck wurden den Befragten fünf Aussagen zu möglichen aktuellen Regelungen der Elementarschadenversicherung präsentiert (Tabelle 8). Nur eine der Aussagen trifft zu, und zwar:

„Jeder Hauseigentümer kann sich freiwillig mit einer Elementarschadenversicherung gegen schwere Naturgefahren versichern.“

Die weiteren vier Aussagen wurden so formuliert, dass sie grundsätzlich plausibel erscheinen, sie treffen allerdings nicht zu. Insgesamt 92 % der Eigentümerinnen und Eigentümer konnten die Frage richtig beantworten; und auch 89 % der Mieterinnen und Mieter lagen richtig, obwohl sie selbst gar keine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung abschließen können. Viele falsche Antworten (von fast der Hälfte der Befragten) gab es lediglich bei der Bewertung der Aussage.

„Versicherungsunternehmen sind seit Kurzem dazu verpflichtet, aktiv auf alle Hauseigentümer (das heißt Neu- wie Bestandskunden) zuzugehen und denen ein Versicherungsangebot gegen Elementarschäden anzubieten.“

Diese Aussage stimmt nicht. Theoretisch könnte der GDV zu einer gewissen Verwirrung bei manchen Befragten beigetragen haben, da er am 27. Oktober einen ähnlich lautenden Vorschlag in einem Positionspapier veröffentlicht hat (GDV, 2021c; dazu mehr in Kapitel 3) – es ist jedoch unwahrscheinlich, dass damit das Antwortverhalten tatsächlich beeinflusst wurde. Zum einen war die Feldzeit der ersten Befragungswelle zu diesem Zeitpunkt fast abgeschlossen (diese lief vom 19. bis 28. Oktober 2021) und das Positionspapier richtete sich eher an interessierte Fachkreise. Insofern ist es bemerkenswert, dass sehr viele Befragte glauben, dass ihnen gewissermaßen automatisch geholfen werden wird, über die Versicherung von Elementarschäden nachzudenken.

Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass die geringe Versicherungsdichte im Bereich der Wohngebäude-Elementarschadenversicherung aller Voraussicht nach nicht auf einen zu geringen Bekanntheitsgrad des Versicherungsprodukts bzw. der aktuell geltenden gesetzlichen Regelung zur Versicherung von Wohngebäuden gegen Elementarschäden zurückzuführen ist.

Tabelle 8: Wissen über die aktuelle gesetzliche Regelung zur Versicherung von Wohngebäuden gegen Elementarschäden in Deutschland im Oktober 2021

Aussage	Welche der folgenden Aussagen trifft Ihrer Meinung nach zu?			
	Trifft zu		Trifft nicht zu	
	Eigentü- merinnen und Eigentümer	Mieterinnen und Mieter	Eigentü- merinnen und Eigentümer	Mieterinnen und Mieter
„Elementarschäden sind immer in der Wohngebäudeversicherung mitversichert. Es muss keine zusätzliche Versicherung abgeschlossen werden.“ Richtige Antwort: trifft nicht zu	14 % (160)	19 % (206)	86 % (934)	81 % (916)
„Jeder Hauseigentümer kann sich freiwillig mit einer Elementarschadenversicherung gegen schwere Naturgefahren versichern.“ Richtige Antwort: trifft zu	92 % (1.012)	89 % (1.004)	9 % (82)	11 % (118)
„Es besteht eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden.“ Richtige Antwort: trifft nicht zu	16 % (181)	24 % (281)	84 % (913)	76 % (841)
„Der Staat ist gesetzlich dazu verpflichtet, nach Naturkatastrophen sämtliche Elementarschäden an privaten Wohngebäuden zu beseitigen.“ Richtige Antwort: trifft nicht zu	13 % (115)	21 % (205)	87 % (979)	79 % (917)
„Versicherungsunternehmen sind seit Kurzem dazu verpflichtet, aktiv auf alle Hauseigentümer (das heißt Neu- wie Bestandskunden) zuzugehen und denen ein Versicherungsangebot gegen Elementarschäden anzubieten.“ Richtige Antwort: trifft nicht zu	43 % (456)	49 % (548)	57 % (638)	51 % (574)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „trifft zu“/ „trifft nicht zu“ beantworteten: „Es geht nun um die aktuell geltende gesetzliche Regelung in Deutschland zur Absicherung gegen Schäden an privaten Wohngebäuden durch sogenannte Elementarschäden (also Folgen schwerer Naturgefahren wie zum Beispiel Sturmschäden, Überschwemmung durch Starkregen, Hochwasser und Erdbeben). Welche der folgenden Aussagen trifft Ihrer Meinung nach zu?“, eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

2.6 ... aber die Mehrheit kennt den eigenen Versicherungsschutz nicht genau

Die geringe Versicherungsdichte im Bereich der Wohngebäude-Elementarschadenversicherung dürfte nach den in Abschnitt 2.5 präsentierten Ergebnissen nicht auf einen zu geringen Bekanntheitsgrad des Versicherungsprodukts zurückzuführen sein. Auffällig – wenn auch in der Literatur bekannt und daher nicht überraschend (Osberghaus & Philippi, 2016) – ist der Befund, dass in der SVRV-Befragung rund 60 Prozent der befragten Eigentümerinnen und Eigentümer angeben, über eine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung zu verfügen. Die Branchenstatistik des GDV zur Versicherungsdichte im Bereich Wohngebäude-Elementarschadenversicherung wird damit um 14 Prozentpunkte übertroffen, Eigentümerinnen und Eigentümer überschätzen daher den eigenen Schutz.

Um diesen potenziellen Mismatch zu erhellen, wurden in der zweiten Befragungswelle diejenigen Eigentümerinnen und Eigentümer, die in der ersten Welle angaben, über eine bzw. über keine Elementarschadenversicherung zu verfügen, befragt, wie sicher sie sich dieser Aussage auf einer Skala von 0 („sehr unsicher“) bis 10 („sehr sicher“) sind. Da eine Unsicherheit über den eigenen Versicherungsschutz im Bereich Wohngebäude-Elementarschäden im Ernstfall existenzielle Folgen haben kann, ist es natürlich wichtig, sich seines Versicherungsschutzes „sehr sicher“ zu sein. Zu der Gruppe, die sich „sehr sicher“ fühlt, werden daher nur diejenigen gezählt, die die Sicherheit ihrer Aussage mit 10 angegeben haben – alle übrigen Befragten, die mit 0 bis 9 antworteten, wurden als unsicher gewertet. Aus diesen Berechnungen ergibt sich das in Abbildung 2 dargestellte Diagramm.

Das Diagramm zeigt, dass die Gruppe derjenigen, die ganz sicher¹⁵ über eine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung verfügen, von 60 Prozent auf 44 Prozent schrumpft – eine fast deckungsgleiche Annäherung an die Branchenstatistik des GDV. Die Gruppe derjenigen, die ganz sicher nicht über eine solche Versicherung verfügt, schrumpft um 10 Prozent.

15 Es haben weit mehr Befragte angegeben, über eine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung zu verfügen, als es die Branchendaten zur Versicherungsdichte des GDV zeigen – 60 Prozent anstelle von 46 Prozent. Hierbei handelt es sich um ein in der Literatur bekanntes Phänomen (Osberghaus & Philippi, 2016). Bei der Untersuchung von Osberghaus und Philippi gaben sogar 62 Prozent an, über eine Wohngebäude-Versicherung zu verfügen. Wohlgermerkt lag der offizielle Wert aus der Branchenstatistik damals bei nur 38 Prozent, so dass die Diskrepanz bei der Versicherungsdichte zwischen Branchenstatistik und Selbsteinschätzung („Versicherungsillusion“) noch deutlich größer war als bei der SVRV-Befragung. Um in diesem Abschnitt ein möglichst realistisches Bild über die Versicherungsdichte auf Basis der Daten der SVRV-Befragung zeigen zu können, wurden die Daten neu berechnet anhand einer Nachfrage in der zweiten Befragungswelle, bei der denjenigen Befragten, die angaben, über eine bzw. keine Wohngebäude-Versicherung zu verfügen, die Frage gestellt wurde: „Sie haben bei unserer Befragung im Herbst 2021 angegeben, dass Ihre Wohngebäudeversicherung _____ eine/keine Deckung für sogenannte Elementarschäden enthält. Es kann ja durchaus vorkommen, dass man nicht genau weiß, welche Versicherungen man abgeschlossen hat. Wie sicher sind Sie sich dessen, dass Sie tatsächlich _____ eine/keine Elementarschadenversicherung für Ihr Wohngebäude abgeschlossen haben?“ Die Frage konnte durch Angabe eines Werts auf einer Skala von 0 („sehr unsicher“) bis 10 („sehr sicher“) beantwortet werden. Zu der Gruppe, die sich „sehr sicher“ fühlte, wurden nur diejenigen gezählt, die die Sicherheit ihrer Aussage mit dem Wert 10 angaben – alle übrigen Antworten wurden als unsicher („vielleicht ja/nein“) gewertet und der Kategorie „Weiß nicht“ zugewiesen. Wer bereits in der ersten Befragungswelle angab, es nicht zu wissen, verblieb in dieser Kategorie. Bei der Gruppenzuweisung anhand der 10er-Skala wurden unterschiedliche Robustheitsprüfungen vorgenommen: Würde man lediglich zusätzlich zu der Antwort „10“ die Antwort „9“ hinzufügen, läge die resultierende Höhe der Versicherungsdichte bereits bei rund 52 Prozent und damit deutlich über den Branchendaten des GDV.

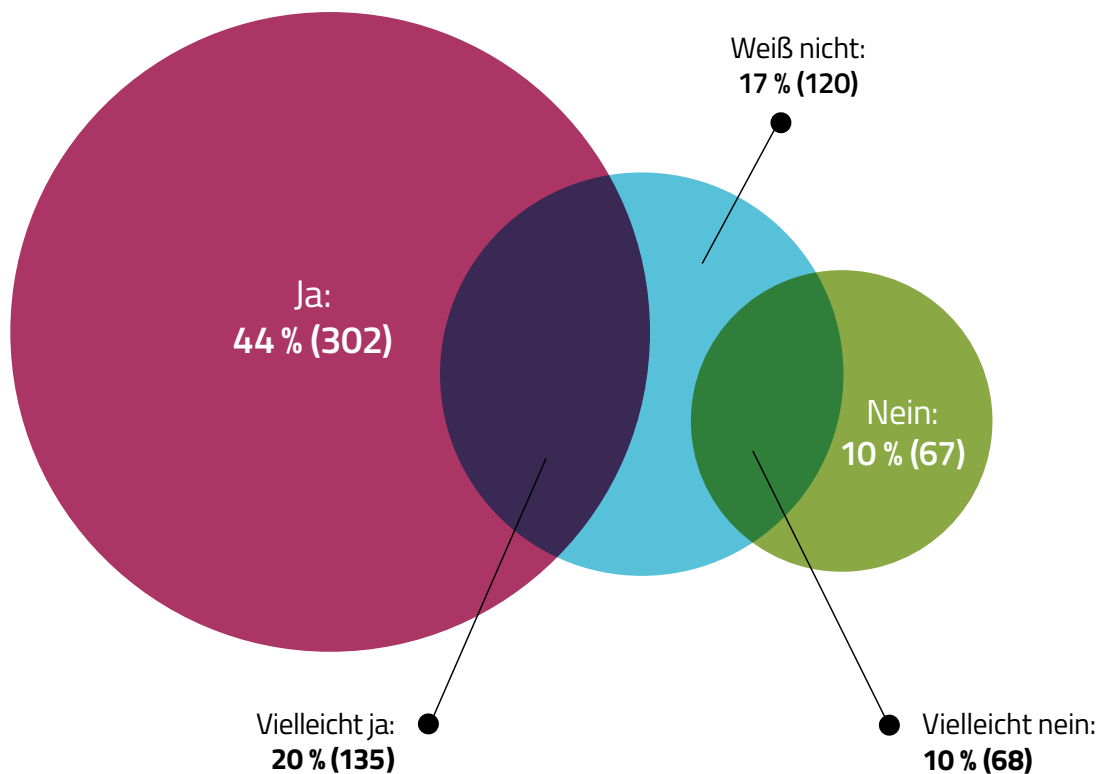


Abbildung 2: Anteil der abgeschlossenen Wohngebäudeversicherungsverträge mit Elementargefahreenschutz im Oktober 2021 bzw. Januar 2022

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „Ja“/„Nein“/„Weiß nicht“ beantworteten: „Enthält Ihre Wohngebäudeversicherung auch eine Deckung für sogenannte Elementarschäden („Wohngebäudeversicherung mit Elementarschadenversicherung“)?“; der Anteil der Abschlüsse einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung wurde entsprechend der Ausführungen in Fußnote 15 neu berechnet; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=692.

Damit wächst die Gruppe derjenigen, deren Versicherungsstatus unbekannt bzw. nicht sicher ist, von ursprünglich 17 Prozent auf insgesamt 47 Prozent nach Anpassung des Werts um die eigene Sicherheit

über den Versicherungsstatus und wird damit zur größten der drei Gruppen. Es zeigt sich ein gravierendes Kenntnisdefizit bezüglich dieser potenziell existenziell wichtigen Information.

2.7 Die Mehrheit spricht sich für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden aus...

Aus früheren Befragungen zur Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (vgl. hierzu die Hintergrundinformation auf Seite 16 ist bekannt, dass es eine robuste Mehrheit in der Bevölkerung für eine Versicherungspflicht gibt. Um aktuelle Werte zur Akzeptanz zu erhalten und die Validität der früheren und im Auftrag des SVRV erhobenen Werte zu gewährleisten, wurde die Frage nach der Akzeptanz in unterschiedlichen Varianten (Variation von Fragestellung und Antwortskala) und sowohl in der ersten Befragungswelle im Oktober 2021 als auch in der zweiten Befragungswelle im Januar 2022 gestellt. Insgesamt liegen damit vier Ergebnisse zur Akzeptanz einer Versicherungspflicht vor, die in diesem Abschnitt berichtet werden.

Die im Folgenden als Variante A bezeichnete Fragestellung lautet:

„Nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli wird diskutiert, ob für Hauseigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden wie etwa durch Überschwemmung bei Starkregen verpflichtend sein sollte. Wie sehen Sie das? Sind Sie für eine solche Versicherungspflicht oder dagegen?“

Die Frage, die auch im Auftrag der Verbraucherzentrale Sachsen gestellt wurde (siehe die Hintergrundinformation auf Seite 16, konnte mit „ja“, „nein“ oder „weiß nicht“ beantwortet werden. Variante B wurde als eine von mehreren randomisiert aufeinanderfolgenden Fragen zu verschiedenen politischen Themen gestellt. Variante B lautet:

„Es gibt zu verschiedenen politischen Themen unterschiedliche Meinungen. Wie ist das bei Ihnen: Was halten Sie von folgenden Aussagen? Hauseigentümer sollten zum Abschluss einer Versicherung gegen Elementarschäden (zum Beispiel in Folge von Starkregen oder Hochwasser) verpflichtet werden.“

Die Zustimmung zu dieser Aussage konnte mithilfe einer fünf Punkte umfassenden Likert-Skala („stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“ sowie „weiß nicht“, nur in wenigen Fällen wurde keine Angabe gemacht) zum Ausdruck gebracht werden.

Im Oktober 2021 spricht sich eine Mehrheit von 54 Prozent für eine Versicherungspflicht aus, 14 Prozent sind unsicher und knapp ein Drittel der Befragten ist klar dagegen (Tabelle 9). Im Januar 2022 sprechen sich sogar 62 Prozent für eine Versicherungspflicht aus, was auf eine noch klarere Neigung zu einer Zustimmung schließen lassen könnte – diese soll an dieser Stelle jedoch mit Augenmaß bewertet werden: Einerseits ist es in der Tat möglich, dass sich die Meinung der Befragten von einer Ablehnung hin zu einer Zustimmung gewandelt hat, sei es aufgrund einer Beschäftigung mit dem Thema zwischen der ersten und zweiten Befragungswelle (vgl. zu einem solchen Effekt Lenz, 2009). Andererseits ist es nicht auszuschließen, dass allein aufgrund der Wiederholung der Frage die Befragten den Eindruck gewonnen haben, dass den Autoren des Fragebogens die Angelegenheit besonders wichtig ist und deswegen ein Teil der Befragten nur zugestimmt hat, um gewissermaßen sozial nicht auffällig zu werden und die gewünschte Antwort zu geben. Da die Befragung online stattfand, also ohne persönlichen Kontakt mit Interviewerinnen bzw. Interviewern, ist freilich kein großer dementsprechender Effekt zu erwarten. Gleichwohl sollte der Anstieg der Zustimmung zurückhaltend interpretiert werden.

Tabelle 9: Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden im Oktober 2021 und Januar 2022 (Fragevariante A)

	Oktober 2021	Januar 2022
Dafür	54 % (1.277)	62 % (1.071)
Dagegen	32 % (638)	21 % (312)
Weiß nicht	14 % (301)	17 % (261)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „ja“/„nein“/„weiß nicht“ beantworteten: „Nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli wird diskutiert, ob für Hauseigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden wie etwa durch Überschwemmung bei Starkregen verpflichtend sein sollte. Wie sehen Sie das? Sind Sie für eine solche Versicherungspflicht oder dagegen?"; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216 im Oktober 2021 und n=1.644 im Januar 2022.

Tabelle 10 enthält die Ergebnisse für Fragevariante B,¹⁶ der Vergleich mit Tabelle 9 zeigt eine hohe Konsistenz der Ergebnisse aus den Fragevarianten A und B. Im Oktober stimmen 51 Prozent einer Versicherungspflicht „voll und ganz“ bzw. „eher“ zu und der Zustimmungswert liegt auch hier – wie bei Variante A in Tabelle 9 – in der Januar-Befragung mit 54 Prozent höher als im Oktober. 23 Prozent (Oktober 2021) bzw. 19 Prozent (Januar 2022) lehnen eine Versicherungspflicht mehr oder weniger deutlich

ab und ein Viertel der Befragten ist indifferent. Wir nehmen an, dass die Zustimmung oder Ablehnung einer Versicherungspflicht durch die Gruppe der Indifferenten maßgeblich von der Ausgestaltung einer Versicherungspflicht abhängt. Aufgrund der insgesamt gegebenen Konsistenz der Ergebnisse für Variante A und B werden im Folgenden im Sinne der Übersichtlichkeit nur noch Ergebnisse für die einfacher zu interpretierende Ja/Nein-Variante A dargestellt.

¹⁶ Die Bedeutung des „Umfelds“ einer Befragung zeigt sich für Fragenvariante B (Tabelle 10) ganz deutlich: In der ersten Befragungswelle im Oktober 2021 wurde Fragevariante B randomisiert platziert: Jeweils der einen Hälfte der Befragten wurde die Frage am Anfang der Befragung („Split 1“) und der anderen Hälfte der Befragten am Ende der Befragung („Split 2“) gestellt. Tabelle 10 zeigt für die Oktoberwerte den Mittelwert aus beiden Splits (51 Prozent), wobei der Wert der Zustimmung zu einer Versicherungspflicht (die beiden Kategorien „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ zusammengefasst) in Split 1 mit rund 54 Prozent höher lag als in Split 2 (rund 46 Prozent). D. h., dass die Beantwortung der vielen Fragen zu Naturgefahren und Elementarschäden (Split 2) dazu geführt hat, dass die Zustimmung zur Versicherungspflicht etwas gesunken ist.

Tabelle 10: Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden im Oktober 2021 und Januar 2022 (Fragevariante B)

	Oktober 2021	Januar 2022
Stimme voll und ganz zu	24 % (559)	23 % (403)
Stimme eher zu	27 % (621)	31 % (547)
Teils/Teils	25 % (532)	25 % (396)
Stimme eher nicht zu	14 % (281)	12 % (170)
Stimme überhaupt nicht zu	9 % (179)	7 % (108)
Weiß nicht	2 % (37)	2 % (20)
Keine Angabe	0 % (7)	—

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage auf einer 5 Punkte umfassenden Likert-Skala („stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“ zzgl. der Kategorie „weiß nicht“) beantworteten: „Es gibt zu verschiedenen politischen Themen unterschiedliche Meinungen. Wie ist das bei Ihnen: Was halten Sie von folgenden Aussagen? Hauseigentümer sollten zum Abschluss einer Versicherung gegen Elementarschäden (zum Beispiel in Folge von Starkregen oder Hochwasser) verpflichtet werden.“; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216 im Oktober 2021 und n=1.644 im Januar 2022.

Mit Blick auf die deutschlandweite Verteilung der Akzeptanz einer Versicherungspflicht (Tabelle 11) zeigt sich, dass die Zustimmungswerte zwar variieren, aber bis auf Schleswig-Holstein die Gruppe der Befürworter größer ist als die Gruppe derjenigen, die

einer Versicherungspflicht ablehnend gegenüberstehen. Selbst in Bundesländern mit einer äußerst geringen Versicherungsdichte wie Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern fällt die Zustimmung zu einer Versicherungspflicht hoch aus.¹⁷

¹⁷ Das Gleiche gilt für Bremen. Allerdings ist die Fallzahl hier aufgrund der Art der Rekrutierung der Befragungsteilnehmer, die u. a. die Bevölkerungsgröße der Bundesländer in Betracht nahm, sehr klein, so dass das Verhältnis zwischen Befürwortern und Ablehnenden an dieser Stelle nicht überinterpretiert werden soll.

Tabelle 11: Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden nach Bundesland im Oktober 2021 (Fragevariante A)

	Versicherungs- dichte laut GDV	Dafür	Dagegen	Weiß nicht
Baden-Württemberg	94 %	63 % (189)	23 % (60)	14 % (32)
Bayern	38 %	60 % (221)	29 % (104)	11 % (39)
Berlin	43 %	55 % (60)	25 % (24)	20 % (16)
Brandenburg	36 %	53 % (33)	38 % (20)	9 % (6)
Bremen	23 %	56 % (6)	22 % (2)	22 % (2)
Hamburg	27 %	59 % (28)	31 % (13)	10 % (6)
Hessen	44 %	44 % (76)	41 % (52)	16 % (28)
Mecklenburg- Vorpommern	29 %	65 % (30)	27 % (14)	8 % (4)
Niedersachsen	25 %	48 % (108)	31 % (57)	20 % (32)
Nordrhein-Westfalen	47 %	54 % (281)	32 % (149)	14 % (67)
Rheinland-Pfalz	37 %	51 % (49)	35 % (33)	14 % (14)
Saarland	38 %	50 % (17)	29 % (7)	21 % (5)
Sachsen	38 %	53 % (68)	31 % (34)	16 % (19)
Sachsen-Anhalt	46 %	51 % (38)	37 % (22)	13 % (9)
Schleswig-Holstein	31 %	43 % (40)	48 % (27)	9 % (8)
Thüringen	49 %	49 % (33)	29 % (20)	22 % (14)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „ja“/„nein“/„weiß nicht“ beantworteten: „Nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli wird diskutiert, ob für Hauseigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden wie etwa durch Überschwemmung bei Starkregen verpflichtend sein sollte. Wie sehen Sie das? Sind Sie für eine solche Versicherungspflicht oder dagegen?"; differenziert nach Bundesland; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216 im Oktober 2021; die Branchenstatistik zur Versicherungsdichte stammt vom GDV und ist abrufbar unter <https://www.gdv.de/resource/blob/32296/60ab514d3268f4e1d1645110ada778bc/deutschlandkarte-umfassend-gegen-naturgefahren-versichert-data.pdf> (abgerufen am 11. Februar 2022).

Differenziert man bei der Frage nach der Akzeptanz einer Versicherungspflicht danach, ob die befragte Person bereits freiwillig eine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung abgeschlossen hat, so zeigt sich ein interessantes Bild: Diejenigen, die bereits über eine Elementarschadenversicherung verfügen, befürworten mit weitem Abstand die Einführung einer Versicherungspflicht (67 Prozent Zustimmung im Vergleich zu 28 Prozent Ablehnung), während bei denjenigen, die über keine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung verfügen, die Ablehnung gegenüber einer Versicherungspflicht dominiert (Tabelle 12).

Als Gründe für eine Entscheidung gegen den Abschluss einer Elementarschadenversicherung – unabhängig davon, ob diese freiwillig oder verpflichtend ist – stimmen die Befragten den folgenden Aussagen jeweils zu mit einem Anteil von

- 65 Prozent: „Ich bin mir sicher, dass mein Wohngebäude nicht von einer Naturkatastrophe getroffen wird.“

- 53 Prozent: „Mein aktueller Versicherungsschutz ist ausreichend.“
- 11 Prozent: „Mein Haus ist durch technische Vorkehrungen ausreichend geschützt.“
- 11 Prozent: „Die Prämie für eine Versicherung ist wahrscheinlich zu hoch/Ich halte mein Wohngebäude nicht für versicherbar.“

Die weiteren präsentierten Aussagen fanden deutlich geringere Zustimmung. Als ein möglicher Grund wird diskutiert, dass sich unversicherte Eigentümerinnen und Eigentümer als „Trittbrettfahrer“ verhalten könnten und sich die Kosten einer Versicherung sparen möchten – schließlich wurden bei vergangenen Naturkatastrophen umfangreiche staatliche und private Hilfgelder bezahlt (Groß, Schwarze, & Wagner, 2020; Tesselaar et al., 2022). Ein weiterer möglicher Grund, der in Abschnitt 2.9 weiter ausgeführt wird, ist mangelndes Vertrauen in Versicherer, mit denen derzeit unversicherte Eigentümerinnen und Eigentümer dann ein Vertragsverhältnis eingehen müssten.

Tabelle 12: Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (Variante A) nach Status der Versicherung gegen Elementarschäden im Oktober 2021 bzw. Januar 2022 (in Gewässernähe bzw. „Bachzone“ und anderswo) im Oktober 2021

	Wohngebäude ist gegen Elementarschäden versichert	Wohngebäude ist nicht gegen Elementarschäden versichert	Weiß nicht
Dafür	67 % (209)	44 % (32)	56 % (199)
Dagegen	28 % (80)	53 % (41)	30 % (96)
Weiß nicht	6 % (21)	3 % (5)	15 % (47)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „ja“/„nein“/„weiß nicht“ beantworteten: „Welche Versicherungen haben Sie derzeit abgeschlossen? Wohngebäudeversicherung (in einem Mehrfamilienhaus erfolgt der Abschluss der Wohngebäudeversicherung durch die Wohneigentümergeinschaft)? Enthält Ihre Wohngebäudeversicherung auch eine Deckung für sogenannte Elementarschäden („Wohngebäudeversicherung mit Elementarschadenversicherung“)?“; der Anteil der Abschlüsse einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung wurde entsprechend der Berechnung in Fußnote 15 neu berechnet; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=730.

2.8 ... aber die Wünsche bezüglich niedriger Prämien und umfassender Versicherung sind sehr heterogen

Von Seiten des vzbv (2021a) sowie vereinzelt im politischen Raum werden Bedenken vorgetragen, dass die Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung mit hohen Selbstbehalten – also einer Versicherung, die nur für katastrophale Schäden aufkommt – möglicherweise auf geringe

Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen würde. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurden in der SVRV-Befragung den Eigentümerinnen und Eigentümern unterschiedliche Szenarien einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung präsentiert, unter denen die Befragten ihren Favoriten per Einfachauswahl wählen konnten. Um die Abhängigkeit der somit geäußerten Präferenz von der Höhe der festgelegten Selbstbehalte explizit untersuchen zu können, wurden die Befragten randomisiert jeweils einer Gruppe (Gruppe A bzw. B in Tabelle 13) zugewiesen und einmal mit einem Selbstbehalt in Höhe von 5.000 Euro (Gruppe A) und einmal in Höhe von 25.000 Euro (Gruppe B) präsentiert.

Tabelle 13: Akzeptanz unterschiedlicher Szenarien für die Ausgestaltungen einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung nach Experimentalgruppe A (Szenario mit niedrigem Selbstbehalt) und B (Szenario mit hohem Selbstbehalt) im Januar 2022

	Gruppe A: Selbstbehalt 5.000 Euro	Gruppe B: Selbstbehalt 25.000 Euro
„Es genügt, wenn die Versicherung nur bei schweren Schäden haftet (mehr als _____ Euro) und gleichzeitig die Kosten für die Versicherung so gering wie möglich sind.“	32 % (140)	30 % (118)
„Ich bin gerne dazu bereit, mehr für die Versicherung zu zahlen, damit auch geringe Schäden von der Versicherung bezahlt werden.“	25 % (98)	27 % (109)
„Ich bin gerne dazu bereit, mehr für die Versicherung zu zahlen, um sicherzustellen, dass alle erdenklichen Naturgefahren von einer Elementarschadenversicherung versichert sind.“	42 % (172)	43 % (182)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der befragten Eigentümerinnen und Eigentümer, die eines der in der Tabelle präsentierten Szenarios (Einfachauswahl) als Präferenz angegeben haben auf die Frage: „Was ist bzw. wäre Ihnen bei einer Versicherung Ihres Wohnhauses gegen Naturgefahren wie Starkregen, Hochwasser und Erdbeben am wichtigsten?"; die befragten Personen wurden randomisiert Gruppe A bzw. B zugeordnet; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=819.

Mit Blick auf die Präferenz für die drei präsentierten Szenarien zeigt sich ein sehr heterogenes Bild: Die Höhe des Selbstbehalts hat kaum einen Einfluss auf die Präferenz. Knapp ein Drittel der Befragten würde es begrüßen, wenn ein Versicherer nur bei schweren Schäden haften würde, dafür aber die Prämien gering ausfallen. Eine höhere Präferenz zeigt sich für ein Modell, bei dem die Prämie höher ausfällt, dafür aber alle erdenklichen Naturgefahren von der Versicherung umfasst sind. Am wenigsten Zustimmung findet das Szenario, das sich primär durch geringe Selbstbehalte auszeichnet – Versicherer also auch für geringe Schäden aufkommen müssten – bei höheren Prämien.

Am Rande – und sehr stark vereinfacht – sei angemerkt, dass aus versicherungsmathematischer Sicht ein Trade-off zwischen Höhe des Selbstbehalts, der zu zahlenden Prämie und des Versicherungsumfangs besteht. Wenn die Versicherung nur für hohe Schäden aufkommen muss, sinkt aus Sicht der Versicherung die potenziell zu regulierende Schadenssumme, wodurch sich günstigere Prämien realisieren lassen, und umgekehrt. Je mehr Gefahren versichert sind, desto höher fällt die Prämie und/oder der Selbstbehalt ceteris paribus aus. Allerdings verhält es sich in Regionen, in denen ein verhältnismäßig niedriges

Naturgefahrenpotenzial herrscht, so, dass eine günstige Prämie bei niedrigem Selbstbehalt darstellbar ist.

Das Prämienmodell, das der SVRV für den Elementarschaden-Bestandteil der Wohngebäudeversicherung in Groß, Schwarze und Wagner (2019) vorgeschlagen hatte und welches Prämien zwischen 5 Euro monatlich in Regionen mit niedriger Gefährdung und 50 Euro monatlich in Regionen mit hoher Gefährdung bei unterschiedlich gestaffelten Selbstbehalten vorsieht, stößt grundsätzlich auf Akzeptanz („grundsätzlich“, da die Ausgestaltung der Selbstbehalte nicht Teil der Frage war): 68 Prozent der Befragten empfinden die nach Risiko gestaffelten Versicherungsbeträge als angemessen.

Aus dem Befund der heterogenen Präferenzen für die präsentierten Szenarien lässt sich schließen, dass, mit Blick auf eine künftige Weiterentwicklung der Wohngebäude-Elementarschadenversicherung, sich diese u. a. dadurch auszeichnen sollte, neben eventuell verpflichtenden Bestandteilen offen für individuell zu vereinbarende Vertragsbestandteile zwischen Versicherer und Versicherten zu sein – entsprechend den eigenen Präferenzen, der Gefährdungslage und finanziellen Möglichkeiten.

Tabelle 14: Akzeptanz des Versicherungsmodells mit Prämien zwischen 5 Euro in Regionen mit niedriger Gefährdung und 50 Euro in Regionen mit hoher Gefährdung im Oktober 2021

	„Versicherungsprämie angemessen?“
Ja	68 % (1.550)
Nein	14 % (271)
Weiß nicht	18 % (395)

Gewichteter Wert; Anteil (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern), der Befragten, die die folgende Frage mit „ja“ beantworteten (die anderen Antwortmöglichkeiten waren „nein“ und „weiß nicht“: „Und halten Sie für eine solche Elementarschadenversicherung für Wohngebäude eine nach Risiko gestaffelte Versicherungsprämie, die monatlich zwischen 5 Euro (sehr niedrige Gefährdung) und 50 Euro (sehr hohe Gefährdung) liegen könnte, für Hauseigentümer angemessen?“; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

2.9 Versicherer genießen ein eher geringes Vertrauen in der Bevölkerung – das hat Auswirkungen auf den freiwilligen Abschluss einer Elementarschadenversicherung und die Akzeptanz der Versicherungspflicht

Der Verzicht auf den Abschluss einer freiwilligen Wohngebäude-Elementarschadenversicherung sowie die Ablehnung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden kann viele Gründe haben (in Abschnitt 2.7 wurde darauf bereits eingegangen). In diesem Abschnitt geht es um das Vertrauen, das Menschen in Versicherer haben – schließlich vertrauen sie dem Versicherer, dass dieser im Falle einer Beschädigung oder Zerstörung des Wohnhauses den entstandenen Schaden entsprechend dem Versicherungsvertrag wieder begleicht. Insofern ist Vertrauen eine wichtige Währung für Unternehmen und das Ergebnis einer Vielzahl von Faktoren, wie Kompetenz, konkrete Erfahrungen aus der Vergangenheit, das empfundene Wohlwollen des Unternehmens, Offenheit sowie einer Vielzahl weiterer Faktoren, die Mayer, Davis und Schoorman (1995) in ihrem Standardwerk über Vertrauen in Organisationen zusammenfassen.

Tabelle 15: Vertrauen in Versicherer sowie weitere Branchen und Institutionen im Oktober 2021

Rang	Institution	Vertrauen im Durchschnitt (jeweils in Klammern: Standardabweichung)
1.	Ärztinnen und Ärzte	6,9 (2,0)
2.	Handwerk	6,9 (1,8)
3.	Wissenschaft	6,8 (2,1)
4.	„klassische“ Medien (z.B. Fernsehen, Radio, Tages- und Wochenzeitungen)	5,2 (2,4)
5.	Landesregierung im eigenen Bundesland	5,0 (2,6)
6.	Arzneimittelindustrie	4,8 (2,4)
7.	Bundesregierung	4,7 (2,6)
8.	Versicherer	4,5 (2,2)
9.	Autoindustrie	4,4 (2,2)
10.	Internet als Informationsquelle (z.B. YouTube, Facebook, Online-Foren, Twitter)	3,8 (2,2)

Gewichtete Werte; Durchschnitt der Werte, mit denen die Befragten ausgedrückt haben, wie sehr sie Versicherern sowie weiteren Branchen und Institutionen vertrauen auf einer Skala von 0 („vertraue ich überhaupt nicht“) bis 10 („vertraue ich voll und ganz“) als Antwort auf die Frage: „Im Folgenden sehen Sie eine Reihe von Einrichtungen und Berufen. Wie stark vertrauen Sie diesen?“, in Klammern angegeben ist die Standardabweichung (je höher der Wert, desto weiter liegen die Äußerungen zu der jeweiligen Aussage auseinander); eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

Um die Antworten der Befragten zu kontextualisieren, wurde nicht nur das Vertrauen in Versicherer erfragt, sondern zusätzlich das Vertrauen in zahlreiche weitere Branchen und Institutionen, wie z. B. Ärztinnen und Ärzte, die Wissenschaft und das Internet als Informationsquelle (Tabelle 15). Die Reihenfolge, in der diese Items präsentiert wurden, erfolgte randomisiert.

Klar vorne liegen Ärztinnen und Ärzte mit einem Wert von 6,9, das Handwerk (ebenfalls 6,9) und die Wissenschaft (6,8) – die Schlusslichter bilden das Internet als Informationsquelle (3,8), davor die Autoindustrie (4,4) sowie nur knapp davor die Versicherer mit einem Wert von 4,5 (statistisch nicht unterscheidbar vom Wert der Autoindustrie). Inwieweit diese Bewertungen sachlich gerechtfertigt sind, kann und soll an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Allerdings wurde von Seiten der Autorin bzw. der Autoren der Versuch unternommen, mögliche Gründe des überraschend geringen durchschnittlichen Vertrauens in Versicherer zu beleuchten (dazu mehr in Abbildung 3 und der dazugehörigen Interpretation). Angemerkt sei auch,

dass das in der SVRV-Erhebung geäußerte gering ausgeprägte Vertrauen in die Versicherungsbranche nicht auf die in der Erhebung gewählte Fragenformulierung zurückgeführt werden kann, denn es gibt in den letzten Jahren eine Reihe von Erhebungen, die – nicht nur für Deutschland – ein mittleres bis geringes Vertrauen in Versicherer anzeigen.¹⁸

Die in der SVRV-Erhebung festgestellte bei den Befragten unterschiedliche Ausprägungen von Vertrauen in Versicherer, auf die es in unserer folgenden Untersuchung in erster Linie ankommt, ist statistisch mit dem freiwilligen Abschluss einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung verbunden, wie Tabelle 16 zeigt: Eigentümerinnen und Eigentümer, die Versicherern besonders hohes Vertrauen entgegenbringen, weisen eine überdurchschnittlich hohe Versicherungsdichte auf – der umgekehrte Befund zeigt sich bei denjenigen mit sehr geringem Vertrauen. Eigentümerinnen und Eigentümer mit mittlerem Vertrauen liegen auch hinsichtlich der Versicherungsdichte in der Mitte.

18 Vgl. z. B. das internationale „Edelman Trust Barometer 2021, Trust in Financial Services“, welches ein „neutrales“ Vertrauen für den Bereich Versicherer im Kontext anderer Finanzdienstleistungen angibt (Seite 6ff. auf https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-04/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Trust%20in%20Financial%20Services%20Global%20Report_website%20version.pdf, abgerufen am 15. Februar 2022) und – weniger detailliert, da nur für den Finanzsektor ausgegeben – S. 52 des 2022er Reports: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL_Jan25.pdf (abgerufen am 15. Februar 2022). Vgl. speziell für Deutschland eine Umfrage zum Vertrauen in unterschiedliche Institutionen, einschließlich Versicherer, bei der nur 18 Prozent der Befragten angeben, Versicherern ein großes Vertrauen entgegenzubringen (<https://www.versicherungsbote.de/id/4875046/Vertrauen-Versicherer-Trendbarometer/>, abgerufen am 15. Februar 2022). Weitere Anhaltspunkte für ein ausbaufähiges Vertrauen in Versicherer finden sich z. B. auf: <https://versicherungswirtschaft-heute.de/schlaglicht/2021-05-07/vertrauenssache-versicherung-warum-die-branchen-mehr-fuer-ihre-image-tun-muss-als-andere/>. Andere Ergebnisse heben hervor, dass sich das Vertrauen der Kundinnen und Kunden mitunter erheblich zwischen den einzelnen Versicherern unterscheidet: <https://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge/versicherung/handelsblatt-testet-diese-versicherungen-genossen-das-hoechste-kundenvertrauen/26629860.html> (abgerufen am 15. Februar 2022).

Tabelle 16: Versicherungsdichte nach Vertrauen in Versicherer im Oktober 2021 bzw. Januar 2022

	Vertrauen in Versicherer		
	Sehr gering (0–2)	Mittel (3–7)	Sehr hoch (8–10)
Wohngebäude ist gegen Elementarschäden versichert	28 % (31)	45 % (244)	54 % (35)
Wohngebäude ist nicht gegen Elementarschäden versichert	18 % (22)	8 % (49)	13 % (7)
Weiß nicht	54 % (70)	47 % (251)	33 % (21)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die angeben, über eine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung zu verfügen, in Abhängigkeit von ihrem Vertrauen in Versicherer auf einer Skala von 0 („vertraue ich überhaupt nicht“) bis 10 („vertraue ich voll und ganz“) als Antwort auf die Frage: „Im Folgenden sehen Sie eine Reihe von Einrichtungen und Berufen. Wie stark vertrauen Sie diesen?“, die Antwortkategorien wurden folgendermaßen zusammengefasst: 0–2 („sehr geringes Vertrauen“), 3–7 („mittleres Vertrauen“), 8–10 („sehr hohes Vertrauen“); der Anteil der Abschlüsse einer Wohngebäude-Elementarschadenversicherung wurde entsprechend der Berechnung in Fußnote 15 neu berechnet; eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=730.

Darüber hinaus hat das Vertrauen in Versicherer Implikationen für die Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (Tabelle 17): je höher das Vertrauen in Versicherer, desto höher

die Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden; je geringer das Vertrauen, desto höher die Ablehnung einer Versicherungspflicht.

Tabelle 17: Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (Variante A) nach Vertrauen in Versicherer im Oktober 2021

	Vertrauen in Versicherer		
	sehr gering (0–2)	Mittel (3–7)	sehr hoch (8–10)
Dafür	46 % (208)	55 % (944)	67 % (125)
Dagegen	39 % (172)	31 % (438)	20 % (28)
Weiß nicht	15 % (61)	14 % (222)	13 % (18)

Gewichtete Werte; Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Befragten, die die folgende Frage mit „ja“/„nein“/„weiß nicht“ beantworteten: „Nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli wird diskutiert, ob für Hauseigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden wie etwa durch Überschwemmung bei Starkregen verpflichtend sein sollte. Wie sehen Sie das? Sind Sie für eine solche Versicherungspflicht oder dagegen?“, in Abhängigkeit von ihrem Vertrauen in Versicherer auf einer Skala von 0 („vertraue ich überhaupt nicht“) bis 10 („vertraue ich voll und ganz“) als Antwort auf die Frage: „Im Folgenden sehen Sie eine Reihe von Einrichtungen und Berufen. Wie stark vertrauen Sie diesen?“, die Antwortkategorien wurden folgendermaßen zusammengefasst: 0–2 („sehr geringes Vertrauen“), 3–7 („mittleres Vertrauen“), 8–10 („sehr hohes Vertrauen“); eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der SVRV-Befragung; n=2.216.

Das geringe Vertrauen in Versicherer ist vermutlich eine Erklärung dafür, dass viele Eigentümerinnen und Eigentümer ganz bewusst keine Elementarschadenversicherung abschließen, da sie befürchten, dass der Versicherer im Schadensfall möglicherweise nicht, nicht unkompliziert oder nicht vollständig leistet. Folgt man Mayer, David und Schoorman (1995), so sind Erfahrungen aus der Vergangenheit ein wichtiger Baustein für Vertrauen zwischen Versicherer und Versicherten. Der Aufbau eines produktspezifischen Vertrauens über den Kanal der positiven Erfahrung (z. B. besonders schnelle Regulierung eines Schadensfalls) stellt im Falle eines Elementarschadens sicher eine besondere Herausforderung dar, da Schadensereignisse extrem selten sind – wenn sie aber auftreten, dafür umso heftiger ausfallen.

Um mögliche Kanäle für einen Vertrauensaufbau zu identifizieren, haben wir diejenigen Befragten, die in der ersten Welle der SVRV-Befragung ein Vertrauen im Bereich von null bis vier, also unterdurchschnittliches Vertrauen, angaben, in der zweiten Welle der Befragung nach den Gründen ihres geringen Vertrauens gefragt. Und zwar als „offene Frage“, die wir anschließend kodiert haben. Die zuvor genannte Unzufriedenheit mit der Schadensabwicklung steht an der Spitze der Gründe. Als weitere wichtige Gründe für geringes Vertrauen in Versicherungen werden u. a. aus Sicht der Befragten undurchsichtige Versicherungsklauseln und das Gefühl, dass Versicherern das Gewinnstreben wichtiger ist als das Interesse der Kundinnen und Kunden, identifiziert.

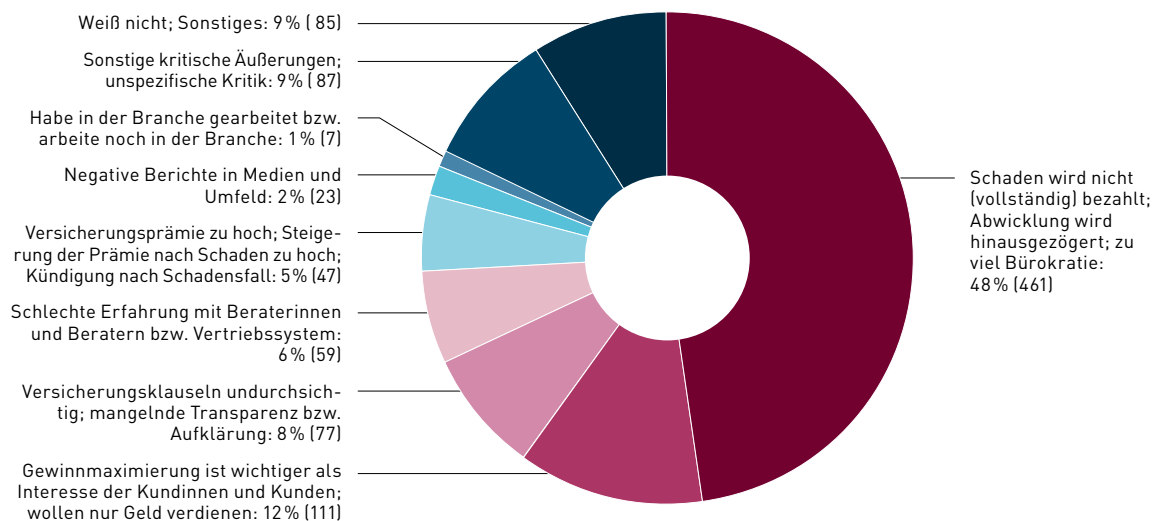


Abbildung 3: Gründe für geringes Vertrauen in Versicherer im Oktober 2021 bzw. Januar 2022

Anteile (gerundet in Prozent, absolute Zahlen in Klammern) der Antworten auf die offen gestellte Frage „Wir haben Sie bei unserer Befragung im Herbst 2021 nach Ihrem Vertrauen in unterschiedliche Einrichtungen und Berufe gefragt. Dabei haben Sie angegeben, dass Sie ein eher geringes Vertrauen in Versicherungen haben. Was ist der Grund dafür?“, die Frage wurde denjenigen Befragten gestellt, die in der ersten Welle der SVRV-Befragung angaben, dass sie ein eher geringes Vertrauen in Versicherer haben (operationalisiert durch Angabe eines Werts für das Vertrauen im Bereich von 0 bis 4 auf einer Skala von 0 („vertraue ich überhaupt nicht“) bis 10 („vertraue ich voll und ganz“)). Die entsprechende Frage in der ersten Welle der SVRV-Befragung lautete: „Im Folgenden sehen Sie eine Reihe von Einrichtungen und Berufen. Wie stark vertrauen Sie diesen?“, die Antworten (Mehrfachantworten möglich) wurden zweifach unabhängig kodiert und anschließend zu einem konsentierten Code zusammengeführt. Schließlich wurden die Codes aggregiert; insgesamt wurden 957 Codes für die Aussagen von n=807 Befragten vergeben.

Um für das Vertrauen in Versicherer ein möglichst aussagekräftiges Bild präsentieren zu können, wurde zusätzlich zu der inhaltlichen Kodierung der Aussagen (die Abbildung 3 zugrunde liegen) kodiert, ob eine Aussage unzweifelhaft auf einer tatsächlichen Erfahrung beruht oder, ob die Aussage möglicherweise auf Hörensagen oder auf Vorurteile gegenüber Versicherern zurückgeht. Diese Information ist ohne Zweifel relevant, für das Verhalten ändert das erst einmal nicht viel: Unabhängig von dem Grund für mangelndes Vertrauen in Versicherer kann mangelndes Vertrauen Eigentümerinnen und Eigentümer möglicherweise vom Abschluss einer Elementarschadenversicherung abhalten, obwohl ein Abschluss sinnvoll wäre. Einen Unterschied macht die Kenntnis des Grundes von Misstrauen jedoch dahingehend, über welchen Kanal (d. h. mit Bezug auf konkrete negative Erfahrungen oder andere Faktoren) Versicherer Vertrauen neu bzw. wiederaufbauen könnten.

Die Kodierung ergibt, dass bei knapp einem Fünftel (genau sind es 16 Prozent bzw. 128 von insgesamt 807 kodierten Antwortenden, wobei eine solche Quantifizierung in diesem Fall natürlich nur eine Scheingenauigkeit darstellen kann) das Misstrauen unzweifelhaft auf eigene schlechte Erfahrungen zurückzuführen ist. Aussagen wie

- *„Sie suchen immer einen Grund, um nur bedingt bezahlen zu müssen. Wir hatten 2013 einen Hagel-schaden von 30 000 Euro und ersetzt wurde nicht mal die Hälfte.“*
- *„Weil ich schon mal einen Schaden hatte und kein Geld von der Versicherung bekommen hatte.“*
- *„Im Schadensfall machen Versicherungen immer Probleme; wollen oft nicht bezahlen, auch wenn man diese noch nie gebraucht hat.“*

wurden als unzweifelhaft erfahrungsbasiert eingestuft, wohingegen die folgenden beispielhaften Aussagen als Hörensagen bzw. allgemeine Vorurteile eingestuft wurden:

- *„Schlechte Erfahrungen von Freunden.“*
- *„Regulierung ist gefühlt aufwändig und mit viel-Bürokratie verbunden. Auch höre (!) ich, dass sich Versicherer stark winden Schäden überhaupt zu bezahlen, vor allem bei hohen Schadenssummen.“*
- *„Man hört zu oft, dass das Kleingedruckte eine Zahlung ausschließt.“*

Allerdings gibt es auch eine Vielzahl von Fällen, die weit weniger eindeutig einer der beiden Kategorien „unzweifelhaft erfahrungsbasiert“ vs. „zweifelhaft erfahrungsbasiert“ zugeordnet werden können. Bei der Zuordnung haben die Autoren bewusst konservativ entschieden, so dass die Anzahl der unzweifelhaft erfahrungsbasierten Antworten eher am unteren Ende des Möglichkeitenspektrums liegt (daher die oben genannte „Aufrundung“ des Werts von 16 Prozent auf ein Fünftel). Klar ist: Folgt man dieser Analyse, so scheint das niedrige Vertrauen in Versicherer zu guten Teilen auf Hörensagen zu beruhen. Darüber, ob ein so entstandener „schlechter Ruf“ tatsächlich gerechtfertigt ist, kann und soll an dieser Stelle keine Aussage gemacht werden.

Als Zwischenfazit soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass in beiden politischen Szenarien einer künftigen Weiterentwicklung der Elementarschadenversicherung – also sowohl bei Beibehalten der Freiwilligkeit der Versicherung als auch bei eventueller Einführung einer Versicherungspflicht – das Vertrauen der Menschen in den Versicherungssektor („die Versicherer“) eine zentrale Rolle spielt. Vertrauen spielt folglich sowohl bei der Erhöhung der freiwilligen Abschlüsse einer Elementarschadenversicherung eine zentrale Rolle als auch bei der Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden.

3. Drei ausgearbeitete Vorschläge von SVRV, GDV und vzbv zur Verbesserung der Elementarschadenversicherung

3.1 Kurzdarstellung der Modelle

Neben dem Vorschlag des SVRV aus 2019, der nun in einer punktuell weiterentwickelten Version vorliegt (vgl. Spalte „SVRV“ in Tabelle 18), liegen im politischen Raum, neben einem Papier verschiedener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, das im Rahmen des 10. Klimaforums Ende 2021 vorgestellt wurde (Krähnert, et al., 2021), zwei ausgearbeitete Reformvorschläge vor: einer des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV, 2021c) und einer des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv, 2021a; vzbv, 2021b).

Alle Vorschläge eint die Feststellung, dass möglichst viele Wohngebäude gegen Elementarschäden versichert sein sollten – bei der Wahl der Mittel unterscheiden sich die Vorschläge jedoch. Die wesentlichen Merkmale des Status quo der Versicherung von Elementarschäden sowie der Vorschläge von SVRV, GDV und vzbv sind in Tabelle 18 dargestellt. Die Befüllung der Spalten zum Status quo sowie zu den Modellen von GDV und vzbv erfolgte nach Rücksprache und mit ausdrücklichem Einverständnis von GDV bzw. vzbv. Die anschließende Diskussion der Modelle im Fließtext stellt die Meinung der Autorin und der Autoren des vorliegenden Papiers dar.

Tabelle 18: Vorschläge zur Verbesserung der Elementarschadenversicherung aus Sicht von SVRV, GDV und vzbv¹⁹

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Bezeichnung	Wohngebäudeversicherung mit erweiterter Naturgefahrendeckung (Elementarschadenversicherung)	Vollintegrierte Basisversicherung für Wohngebäude mit Elementargefahrendeckung („Basisversicherung für Wohngebäude“)	Vollintegrierte Wohngebäudeversicherung mit Elementargefahrendeckung	Allgefahrendeckung für die Wohngebäudeversicherung
Versicherungspflicht	Nein	Ja	Nein	Phase 1: Nein ggf. Phase 2: Überführung in Versicherungspflicht zwei Jahre nach der Einführung der Versicherung, falls gewisse Zielvorgaben nicht erfüllt werden
Adressat einer etwaigen Versicherungspflicht	Nicht einschlägig/ keine Versicherungspflicht	Alle Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohngebäuden werden gesetzlich verpflichtet, ihre Gebäude – selbst genutzt und/oder vermietet – gegen Elementarschäden zu versichern. Erfasst soll auch Wohnungseigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) sein.	Nicht einschlägig/ keine Versicherungspflicht	ggf. Phase 2: Versicherungspflicht nur für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Personen in verbraucherähnlicher Lage (nicht für gewerblich handelnde Vermieter, z.B. Immobilienunternehmen, kommunale Unternehmen, private Vermieterinnen und Vermieter, die in erheblichem Umfang vermieten)

19 Die Darstellung des Status quo sowie jeweils der Modelle von GDV und vzbv erfolgte nach Rücksprache der Autoren mit GDV bzw. vzbv. Die Darstellung der Modelle entspricht damit einer Selbstdarstellung der jeweiligen Verbände. Zur Herstellung einer einheitlichen Darstellung wurden lediglich textliche Hervorhebungen (Fett- und Kursivschrift) entfernt.

20 Das Modell des vzbv sieht zunächst eine freiwillige Umstellung der Versicherung gegen Elementarschäden im Rahmen einer Allgefahrenversicherung vor (Phase 1). Viele weitere Vorschläge des vzbv können so verstanden werden, dass deren Umsetzung auf jeden Fall wünschenswert ist und sie auch zur Phase 1 gehören.

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Versicherte Gefahren	Die heute üblicherweise in der Wohngebäude- und Elementarschadenversicherung versicherten Gefahren.²¹ Wohngebäudeversicherung: • Brand, Blitzschlag, Überspannung durch Blitz, Explosion, Implosion, Anprall oder Absturz eines Luftfahrzeugs, seiner Teile oder Ladung • Leitungswasser • Naturgefahren • Sturm, Hagel Elementarschadenversicherung („weitere Naturgefahren“): • Überschwemmung (Hochwasser und Starkregen) • Rückstau • Erdbeben • Erdsenkung • Erdrutsch • Schneedruck • Lawinen • Vulkanausbruch	Die heute üblicherweise in der Wohngebäudeversicherung mit erweiterter Naturgefahrendeckung (Elementarschadenversicherung) versicherten Gefahren (Positivliste entsprechend den Ausführungen unter „Status Quo“) Ergänzung der Versicherung um weitere Naturgefahren (z. B. Sturmflut sowie theoretisch bis hin zum Versicherungsumfang der Allgefahrenversicherung) bzw. Ausschluss von Ereignissen ist von einem Expertengremium zu prüfen	Die heute üblicherweise in der Wohngebäude- und Elementarschadenversicherung versicherten Gefahren (entsprechend den Ausführungen in Spalte „Status Quo“)	Phasen 1 und ggf. 2: Sämtliche (Natur-) Gefahren versichert in kombinierter Wohngebäude- und Elementarschadenversicherung. Für Allgefahrenversicherung soll ein gesetzliches Leitbild im VVG geschaffen werden

21 Entsprechend Abschnitt A 1 der „Allgemeinen Wohngebäude Versicherungsbedingungen (VGB 2016 – Wohnflächenmodell)“, siehe <https://www.gdv.de/resource/blob/37090/85030e2f2518d925d739fd751f523a5a/allgemeine-wohngebäude-versicherungsbedingungen--vgb-2016---wohnflaechenmodell--data.pdf> (abgerufen am 16. Februar 2022).

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Ausgeschlossene Gefahren	—	—	Ausschluss bestimmter Gefahren (Überschwemmung, Starkregen und Rückstau) bei Neubauten in amtlich festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (Stichtagsregelung bei Systemänderung nach dem Vorbild Belgiens und Großbritanniens)	Ausschlüsse und Einschränkungen der Versicherungsleistungen in Gefährdungsgebieten: kein Versicherungsschutz für Schwarzbauten; bei Neubauten in Gefährdungsgebieten sind Einschränkungen hinsichtlich erstattungsfähiger Gebäudebestandteile möglich
Erwartete bzw. angestrebte Versicherungsdichte	Einschlussquote einer Elementarschadendeckung in Wohngebäudeversicherung im Neugeschäft (vor allem Neubau, Eigentumswechsel, Erbschaft) derzeit zwischen 70 und 90 %. Etwa 5% des Wohngebäudebestandes werden jährlich neu geordnet. Das Problemfeld sind Bestandsversicherungen (langjährige Kunden), für die nur geringe Zuwächse erreicht werden. Künftige Steigerung bei Status quo daher maximal 5% pro Jahr erwartbar	100% aller Wohngebäude aufgrund der Versicherungspflicht	Versicherer streben Versicherungsdichte nahe 100% an. Die Versicherungsdichte wird bei Inkrafttreten des Überleitungsgesetzes 100% der Wohngebäudeversicherungen betragen. Es ist Aufgabe aller Stakeholder (vor allem Versicherungswirtschaft, öffentliche Hand, Verbraucherschutz etc.) Immobilieneigentümer davon zu überzeugen, dass die Ausübung des Opt-out-Wahlrechts keine gute Entscheidung ist und die Eigentümer Konsequenzen tragen müssen (u.a. schriftliche Haftungsfreistellung gegenüber dem Versicherungsunternehmen)	80% würden genügen, damit von der Einführung einer Versicherungspflicht abgesehen wird Bei Verfehlen dieser Zielvorgabe würde durch die Einführung einer Versicherungspflicht die Versicherungsdichte auf 100% angehoben werden

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Umsetzung der Anpassungen bei Bestandskundinnen und -kunden	Keine Anpassung Der Versicherungsschutz gegen Naturgefahren ist zwischen den Versicherten sehr heterogen ausgeprägt: Fast alle Gebäude sind mit einer Wohngebäudeversicherung abgesichert, aber darüber hinaus sind teilweise nur einzelne Gefahren versichert. Auch innerhalb der Wohngebäudeversicherung bestehen Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der versicherten Gefahren Gegenwärtig verfügt etwa die Hälfte der Wohngebäude über keinen Schutz mit einer Zusatzversicherung gegen Naturgefahren	Bestandskundinnen und -kunden der Wohngebäudeversicherung müssen mindestens über eine Basisversicherung für Wohngebäude verfügen, wie sie heute üblicherweise als Wohngebäudeversicherung mit erweiterter Naturgefahrendeckung (Elementarschadenversicherung) angeboten wird Optional kann eine umfangreichere Versicherung bis hin zu einer Vollversicherung für Wohngebäude abgeschlossen werden	Bestandskundinnen und -kunden der Wohngebäudeversicherung ohne erweiterte Naturgefahrendeckung erhalten zusätzlich Elementarschutz, so wie er üblicherweise als Ergänzung zu einer Wohngebäudeversicherung angeboten wird, über eine sog. Zustimmungsfiktion (analog § 362 HGB), wofür eine gesetzliche Regelung (Überleitungsgesetz) erforderlich ist Bestehende Wohngebäudeversicherungen mit erweitertem Naturgefahrenschutz bestehen unverändert fort, werden jedoch bei Bedarf aktualisiert, wenn einzelne Elementargefahren fehlen sollten Elementarschutz kann gegen schriftliche Haftungsfreistellung gegenüber dem Versicherungsunternehmen und deklaratorischer Haftungsfreistellung gegenüber der öffentlichen Hand abgewählt werden (Opt-out). Die Haftungsfreistellung enthält alle wesentlichen Vertragsdaten (Versicherungssummen, Prämien – getrennt nach Basisdeckung und Elementar etc.) zwecks Beweisfunktion im Schadenfall	Phase 1: Bestandskundinnen und -kunden, die über eine Wohngebäudeversicherung (mit oder ohne Elementarschadenschutz) verfügen, werden über die geplante Vertragsumstellung unter umfassender Gegenüberstellung der Unterschiede im Versicherungsschutz und der zukünftig zu zahlenden Versicherungsprämie informiert. Sie werden darüber belehrt, dass die Vertragsumstellung wirksam wird, wenn sie nicht innerhalb von sechs Wochen ab Zugang der Information der Vertragsumstellung widersprechen (Opt-out). Zusätzlich können Bestandskund:innen die Allgefahrenversicherung eigeninitiativ beantragen In Phase 2 gibt es korrespondierend zur Versicherungspflicht einen Kontrahierungszwang für die Versicherer mit den aus der Kfz-Versicherung bekannten Restriktionen: „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.“ Antrag auf Allgefahrenversicherung darf nur eingeschränkt abgelehnt werden, z.B. wenn Versicherer nach Eintritt eines Schadensfalls oder wegen Prämienvverzugs gekündigt hat

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Umsetzung der Anpassungen bei Neukundinnen und -kunden	Keine Anpassung Elementarschutz seit Musterbedingungen VGB 2010 als Opt-out möglich und viele Versicherungsunternehmen nutzen Opt-out-Modell im Neugeschäft. Selbst wenn Opt-out ungenutzt, ist Opt-in Teil des Beratungsprozesses. D.h. Kunde muss sich bzgl. Elementarschaden-deckung immer entscheiden	Eigentümerinnen und Eigentümer müssen mindestens eine Basisversicherung für Wohngebäude abschließen, wie sie heute üblicherweise in der Wohngebäudeversicherung mit erweiterter Naturgefahrendeckung (Elementarschadenversicherung) angeboten wird (Positivliste entsprechend den Ausführungen unter „Status Quo“) Die Basisversicherung für Wohngebäude ist verpflichtend und kann nicht abgewählt werden. Optional kann eine umfangreichere Vollversicherung für Wohngebäude abgeschlossen werden	Es wird nur noch die vollintegrierte Elementarschadenversicherung, inkl. Elementargefahrenabdeckung, angeboten Elementarschutz kann gegen Haftungsfreistellung abgewählt werden (Opt-out – s.o.)	Phase 1 und ggf. 2: Neukunden wird Allgefahrenversicherung als Komplettpaket (ohne Selbstbehalte) angeboten Phase 1: Elementarschutz kann abgewählt werden (Opt-out) In Phase 2 gibt es korrespondierend zur Versicherungspflicht einen Kontrahierungszwang für die Versicherer mit den aus der Kfz-Versicherung bekannten Restriktionen (s.o.)
Ausgestaltung des Selbstbehalts	Keine Änderung der aktuell marktüblichen Selbstbehalte	In der verpflichtenden Basisversicherung für Wohngebäude sind nur katastrophale Schadensereignisse versichert – versicherungsmathematisch bedeutet dies, dass ein recht hoher Selbstbehalt angesetzt wird: 25.000 Euro als Richtwert, was rund 1/10 des durchschnittlichen Werts eines Einfamilienhauses entspricht	Keine Änderung der aktuell marktüblichen Selbstbehalte zu erwarten	Der vzbv spricht sich gegen obligatorische Selbstbehalte aus Selbstbehalte können jedoch innerhalb eines vom Gesetz vorgegebenen Rahmens individuell vereinbart werden Grundsätzlich werden vom vzbv niedrige Selbstbehalte präferiert

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Ausgestaltung des Selbstbehalts		Darüber hinaus können im Rahmen der optionalen Besser- oder Vollversicherung für Wohngebäude individuell u. a. niedrigere Selbstbehalte vereinbart werden bzw. Selbstbehalte vollständig ausgeschlossen werden		
Erwartete Höhe der Versicherungsprämie	Keine Änderung der aktuell marktüblichen Prämien	In der verpflichtenden Basisversicherung für Wohngebäude ceteris paribus niedriger als die heute marktüblichen Prämien bei der Wohngebäudeversicherung mit erweiterter Naturgefahrendeckung (Elementarschadenversicherung), da in der gesetzlich verpflichtenden Basisversicherung Versicherer nur für schwere Schäden aufkommen Zudem ist das Versichertenkollektiv im Falle einer Versicherungspflicht am größten, wodurch Versicherern bessere Risikodiversifikation ermöglicht wird	Keine Änderung im Vergleich zu aktuell marktüblichen Prämien zu erwarten (unternehmensindividuelle und risikobasierte Prämienkalkulation)	Da durch die Allgefahrenversicherung standardmäßig mehr Gefahren als heute üblich mitversichert wären und der Selbstbehalt grundsätzlich niedrig ausfallen soll, ist von höheren Prämien als im Status Quo auszugehen. Diese könnten durch individuelle Obliegenheitsvereinbarung gesenkt werden Darüber hinaus sieht der Vorschlag eine solidarische Sonderabgabe aller Versicherten für Bestands- und Neukunden in Hochrisikolagen vor

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Anreizeffekte bzw. -mechanismen	Individuelle Präventionsmaßnahmen am Haus wirken prämienmindernd (risikobasierte Prämienkalkulation) Generell wird der Anreiz zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung immer wieder gedämpft, da der Staat beispielsweise im Sommer 2021 wieder- und entgegen öffentlicher Bekundungen – Hilfsleistungen gezahlt hat (i.d.R. 80% des Schadens, in Ausnahmefällen in voller Höhe)	Hohe bzw. mit dem Fortschreiten des Klimawandels steigende Prämien sind als Anreiz für Investitionen in individuelle Naturgefahrenvorsorge (z.B. Baumaßnahmen wie eine Rückschlagklappe) Teil des Konzepts. Eigenverantwortliche Vorsorge erlaubt eine günstigere Bewertung der Risikolage und damit günstigere Prämien	Individuelle Präventionsmaßnahmen am Haus wirken prämienmindernd (risikobasierte Prämienkalkulation) Das Abwählen des Elementarschadenschutzes (Opt-out) ist nur Zug um Zug gegen eine schriftliche Haftungsfreistellung des Versicherten für Kommunen, Länder, Bund, Versicherer und Vermittler möglich Mit der Haftungsfreistellung verzichten nicht entsprechend versicherte Wohneigentümerinnen und -eigentümer auf Haftungsansprüche gegenüber Versicherungsunternehmen (z.B. Beratungsschulen). Zugleich deklaratorischer Verzicht auf staatliche Hilfen im Elementarschadensfall. So soll ein Anreiz geschaffen werden, den Elementarschadenschutz nicht abzuwählen, bzw. verhindert werden, dass fehlender Versicherungsschutz im Schadenfall nachträglich über „Beratungsschulden“ eingeklagt wird	Für Versicherer: Die Versicherer sind angehalten, die Versicherungsdichte innerhalb von zwei Jahren auf über 80 Prozent zu heben, um die Einführung einer Versicherungspflicht zu verhindern Für Kundinnen und Kunden: „Einen Anreiz zu individuellen Präventionsmaßnahmen schafft man über als Obliegenheiten individuell vereinbarte Präventionsmaßnahmen und nicht über verpflichtende Selbstbehalte.“ Als Obliegenheiten vereinbarte Präventionsmaßnahmen können zur Senkung der Prämie führen. Bei vorsätzlicher Verletzung wird Versicherer leistungsfrei; bei grob fahrlässiger Verletzung kann er die Leistung kürzen Die Präventionsmaßnahmen müssen regelmäßig überwacht werden

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Finanzielle Unterstützungslleistungen	—	Härten sollen zunächst auf rein marktwirtschaftlicher Basis abgemildert werden (z.B. durch die Wahl von Versicherungsprämien und (hohen) Selbstbehalten) Finanzschwache Mieterinnen und Mieter können z.B. Hilfen analog zum Wohngeld erhalten Finanzschwache Eigentümerinnen und Eigentümer können im Schadensfall z.B. Hilfen in Form von zinslosen Darlehen zur Finanzierung des Selbstbehalts erhalten Finanzschwache Eigentümerinnen und Eigentümer von Bestandsbauten in Hochrisikolagen können möglicherweise finanzielle Unterstützung bei der Versicherungsprämie erhalten (analog Wohngeld)	Härten sollen zunächst auf rein marktwirtschaftlicher Basis abgemildert werden (z.B. durch die Wahl geeigneter Versicherungsprämien und Selbstbehalte) Gemeinsam mit Bundesregierung soll geprüft werden, wie sozialverträgliche Konditionen in verbleibenden Härtefällen hergestellt werden können	Phase 1 und ggf. 2: Versicherung soll nicht umlagfähig auf die Betriebskosten sein, wodurch Mieterinnen und Mieter nicht belastet würden Phase 2: Einführung einer solidarischen Sonderabgabe innerhalb der Gemeinschaft der Wohneigentümerinnen und -eigentümer für Versicherte in Hochrisikolagen (Risikopool), um unzumutbare Härten zu vermeiden. Aber auch Versicherte in Neubauten sollen teilweise davon profitieren
Staatliche Ausfalldeckung bei Großschadensereignissen („Stop-loss-Regelung“)	—	Kein notwendiger, aber integrierbarer Bestandteil des Modells (analog GDV oder vzbv)	Ja, mit hoher Eintrittsschwelle (jenseits 200-Jahres-Schäden gemäß Solvency II)	Ja, Eintrittsschwelle von Expertengremium festzusetzen Sukzessiver Aufbau eines Sondervermögens im Bundeshaushalt

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Flankierende Maßnahmen (Auswahl)	Anpassungen im Bauordnungsrecht im Koalitionsvertrag vorgesehen	Anpassungen im Bauordnungsrecht Bauverbote in exponierten Lagen Adressatengerechte und empirisch getestete Kommunikation der individuellen Gefährdungslage	Verankerung der Anpassung an den Klimawandel als Schutzziel im Bauordnungsrecht Bauverbote in exponierten Lagen, verpflichtende Klima-Gefährdungsbeurteilung bei Baugenehmigungen Bundesweites Naturgefahrenportal Nationales Managementsystem für klimawandelbedingte Risiken mit einem systematischen Schadenmonitoring und Planungsrat sowie Risikodialog nach Schweizer Vorbild	Phase 1: Breit angelegte Informationskampagne zur Werbung für Allgefahrenversicherung Nachhaltige Bau- und Stadtplanung inkl. Förderung präventiver Schutz- und Präventionsmaßnahmen ggf. Phase 2: Versicherungspool für Hochrisikogebiete (s. o. Vorschlag für Sonderabgabe) Adressatengerechte und empirisch getestete Kommunikation hinsichtlich der Versicherungspflicht
Verbesserung bzgl. Schadensregulierung durch Versicherer	Die Pflichten des Versicherers sind unter anderem in § 14 VVG geregelt	Zu prüfen wären u. a. die folgenden Maßnahmen: Einführung einer gesetzlichen Frist für den Versicherer, über einen Antrag auf Übernahme des Schadens dem Grunde nach zu entscheiden, verbunden mit einer Genehmigungsfiktion, wenn Versicherer innerhalb der Frist keinen hinreichenden Grund für längere Bearbeitungszeit benennt (entsprechend § 13 Absatz 3a SGB V)	Der Vorschlag greift die vordringliche Frage nach der Versicherungsdichte auf. Vor diesem Hintergrund enthält er keine Ausführungen zu Fragen der Schadensregulierung	Mit der Einführung einer Allgefahrenabdeckung ist die Erwartung verbunden, dass es weniger Rechtsstreitigkeiten über die Ursache eines Schadensfalls gibt

	Status quo	SVRV	GDV	vzbv ²⁰
Verbesserung bzgl. Schadensregulierung durch Versicherer		Staatlicher (Vorleistungs-)Fonds bis zur Leistung durch den Versicherer bzw. Klärung der Fragen Möglichkeiten kollektiver Rechtsdurchsetzung		
Nachweis der Erfüllung einer Versicherungspflicht durch Wohneigentümerinnen und -eigentümer	–	Kein ausdrücklicher Vorschlag; Vorschlag des vzbv ist ein guter Ausgangspunkte	–	Für die Erfüllung und Aufrechterhaltung einer eventuellen Versicherungspflicht wäre eine Überprüfung im Rahmen der Grundsteuererhebung denkbar: Versicherer sollen verpflichtet werden, Veränderungen des Versicherungsschutzes der zuständigen Behörde mitzuteilen Kündigung einer Versicherung erst dann möglich, wenn Nachweis einer neuen Versicherung vorliegt

3.2 Diskussion wesentlicher Merkmale der Modelle

Während der SVRV eine Versicherungspflicht in Form einer „Basisversicherung für Wohngebäude“ vorschlägt, streben sowohl GDV als auch vzbv eine Erhöhung der Versicherungsdichte ohne eine gesetzliche Versicherungspflicht an. Vielmehr soll standardmäßig („by default“) eine Erweiterung der Bestands- und Neuverträge für Wohngebäudeversicherungsverträge um Elementargefahren angeboten werden, die jedoch von den Versicherungsnehmerinnen und -nehmern abgewählt werden kann („Opt-out“).

Im Hinblick auf eine bessere Absicherung von Eigentümerinnen und Eigentümern gegen Naturgefahren stellen diese Vorschläge auch insoweit einen großen Fortschritt dar, als erstmals Bestandsverträge in die Änderung miteinbezogen werden. Nach den – allerdings unverbindlichen – Musterbedingungen VGB 2010 des GDV soll Neukundinnen und Neukunden bereits heute die Versicherung von Elementargefahren standardmäßig mit der Möglichkeit des Opt-out angeboten werden. Von diesem Opt-out wird nach Auskunft des GDV in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht (vgl. auch die Ausführungen zu „Erwartete bzw. angestrebte Versicherungsdichte“ für die Spalte „Status quo“ in Tabelle 18). Im Gegensatz hierzu wurde von Seiten der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz jedoch wiederholt, zuletzt 2020, darauf hingewiesen (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 2020), dass besonders in Hochrisikogebieten von der Zeichnungsrichtlinie abgewichen wurde und Elementarschadenversicherungen teilweise nicht standardmäßig angeboten wurden. Diese Kontroverse muss hier offenbleiben. Unstrittig ist jedoch, dass es Neukundinnen und -kunden gibt, die vom Opt-out Gebrauch machen.

Das Modell des vzbv zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus: Erstens strebt der vzbv die Einführung einer sogenannten Allgefahrendeckung an, die den

Umfang der versicherten Naturgefahren deutlich ausweiten würde. Hierdurch sollen Rechtsstreitigkeiten über die genaue Ursache eines Schadens vermieden werden. Zweitens soll der Erfolg dieser Maßnahme nach zwei Jahren anhand von drei Kriterien evaluiert werden, darunter insbesondere die Erreichung der für die Versicherungsdichte vorgegebenen Zielmarke von 80 Prozent. Falls diese Kriterien nicht erfüllt werden, solle die Allgefahrendeckung zur Pflicht gemacht werden, allerdings nicht für gewerblich handelnde Vermieter, wie z. B. Immobilienunternehmen, kommunale Unternehmen und auch nicht für private Vermieterinnen und Vermieter, die in erheblichem Umfang vermieten (vgl. in Tabelle 18 die Ausführungen zu „Adressat einer etwaigen Versicherungspflicht“ in der Spalte des vzbv-Modells). Die Einschränkung auf Verbraucherinnen und Verbraucher und Personen in „verbraucherähnlicher Lage“ wird nicht näher begründet, dürfte aber mit der Annahme einer besonderen Schutzwürdigkeit von Verbraucherinnen und Verbrauchern zusammenhängen im Vergleich zu Personen, die zu gewerblichen Zwecken handeln.

Nur eines der drei Evaluationskriterien des vzbv ist wohldefiniert: Danach muss, wie bereits ausgeführt, die Versicherungsdichte durch die Versicherer auf mindestens 80 Prozent gehoben werden. Weniger wohldefinierte Kriterien sind ein „erheblicher Aufwand“ für bestimmte Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern, um einen Versicherungsschutz zu erlangen, sowie „abschreckend“ hohe Prämien.

Die Feststellung der beiden letztgenannten Kriterien ist naturgemäß Auslegungssache, und es wäre zu erwarten, dass es bei der Evaluation der Allgefahrendeckung hierüber zu einem Streit zwischen Befürwortern und Gegnern einer Versicherungspflicht kommt. Eine endgültige Entscheidung darüber, wie die Versicherung gegen Naturgefahren langfristig ausgestaltet werden soll, könnte sich also weiter in die Länge ziehen. Insbesondere die Feststellung des Kriteriums „keine ‚abschreckend‘ hohen Prämien“ dürfte sich als schwierig herausstellen, da sich durch Einführung einer Allgefahrendeckung die Versiche-

rungsprämien für alle Versicherten unweigerlich erhöhen dürften: Schließlich soll die Zahl der versicherten Gefahren erhöht werden bei – nach den Überlegungen des vzbv – niedrigen Selbstbehalten.

Die Wahl geringer Selbstbehalte wird damit begründet, dass die Akzeptanz für eine Elementarschadenversicherung (ob mit oder ohne Versicherungspflicht) nur dann hoch sei, wenn auch kleinere Schäden von den Versicherern bezahlt werden. Das Modell des SVRV geht hingegen im verpflichtenden Basismodell von hohen Selbstbehalten aus, um den Wohneigentümerinnen und -eigenthümern geringstmögliche Prämien von Gesetzes wegen abzuverlangen. In der fakultativen Vollversicherung des SVRV-Vorschlags können jedoch entsprechend individuellen Präferenzen und Möglichkeiten niedrigere oder gar keine Selbstbehalte vereinbart werden. In den meisten Regionen Deutschlands herrscht ein verhältnismäßig geringes Naturgefahrenpotenzial, so dass – wie die Darstellung des Status quo zeigt – die Prämienhöhen selbst bei der Wahl eines nur geringen Selbstbehalts moderat ausfallen. Der GDV verhält sich zu der Wahl von Selbstbehalt und Prämie neutral, da er die heute übliche marktgerechte Praxis der Austarierung von Prämie und Selbstbehalt fortführen möchte.

Mit Blick auf den Schwellenwert von 80 Prozent Versicherungsdichte, die der vzbv für notwendig hält, um auf eine Versicherungspflicht verzichten zu können, ist anzumerken, dass es sich hierbei um einen bundesweiten Durchschnitt handelt, welcher unterschiedliche Gefährdungslagen unberücksichtigt lässt. Selbst wenn der Wert erreicht werden würde, wäre damit immer noch ein Fünftel der Wohngebäude bzw. knapp vier Millionen Wohngebäude²² nicht versichert und die potenzielle nicht abgesicherte Schadenssumme wäre beträchtlich. Sollten diese 20 Prozent nicht gegen Naturgefahren versicherten Gebäude überwiegend in Gebieten mit erhöhtem Naturgefahrenpotenzial liegen, könnte ein Naturereignis weiterhin beträchtliche öffentliche Hilfen zur Folge

haben. Insofern ist es durchaus aufschlussreich, dass der GDV eine Versicherungsdichte von 100 Prozent für optimal hält (vgl. in Tabelle 18 oben zu „Erwartete bzw. angestrebte Versicherungsdichte“ in der Spalte für den GDV).

Da die Ausgangsniveaus der Versicherungsdichte extrem heterogen sind (z. B. 94 Prozent in Baden-Württemberg im Vergleich zu 23 Prozent in Bremen), ist davon auszugehen, dass selbst bei einer Erreichung des 80-Prozent-Schwellenwerts im Bundesdurchschnitt die Versicherungsdichte weiterhin regional unterschiedlich verteilt wäre: Angenommen, in Baden-Württemberg (dem Bundesland mit der mit Abstand höchsten Versicherungsdichte und gleichzeitig größtem Gebäudebestand mit rund 13 Prozent aller Wohngebäude in Deutschland) könnte die Versicherungsdichte von aktuell 94 auf nahezu 100 Prozent erhöht werden, so würde ein Schnitt von rund 77 Prozent versicherter Wohngebäude in den übrigen Bundesländern genügen, um einen bundesdeutschen Schwellenwert von 80 Prozent zu erzielen. Ein weiteres illustratives Beispiel: Da sich in Bremen nur rund ein Prozent des Gebäudebestands befindet, könnte die Versicherungsdichte dort bei 23 Prozent verweilen – wenn sie in den übrigen Bundesländern auf 80 Prozent steigen und in Baden-Württemberg bei 94 Prozent verbleiben würde, läge der bundesdeutsche Schnitt bei 81 Prozent, da sich die geringe Versicherungsdichte in Bremen kaum auf den bundesdeutschen Schnitt auswirkt.

Falls der Staat im Falle einer Naturkatastrophe erneut finanzielle Hilfe für den Aufbau unversicherter Gebäude leisten würde, würde das von Kingreen (2022) beschriebene föderale Verteilungsproblem einer finanziell doppelten Belastung von Eigentümerinnen und Eigentümern insbesondere in Baden-Württemberg (d. h. finanzielle Doppelbelastung durch Zahlung von Steuern für Hilfgelder und zusätzlich Zahlung von Versicherungsprämien) fortbestehen.

22 Berechnet aus der Statistik „Bestand an Wohngebäuden 2020“ des Statistischen Bundesamts, siehe S. 7 auf https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/fortschreibung-wohnungsbestand-pdf-5312301.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 15. Februar 2022].

Der Vorschlag des GDV sieht keine Einführung einer Versicherungspflicht bei Nichterfüllung gewisser Kriterien vor, sondern setzt vollständig auf eine Selbstverpflichtung der Versicherer, um eine Erhöhung der Versicherungsdichte zu erreichen. Dafür sollen Bestands- wie Neuverträge der Wohngebäudeversicherung standardmäßig (by default) um die Elementarschadendeckung ergänzt werden. Auch im Modell des GDV haben Eigentümerinnen und Eigentümer jedoch die Möglichkeit, sich gegen eine Elementarschadenversicherung zu entscheiden; wobei Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich gegen eine Elementarschadenversicherung entscheiden, zugleich per Unterschrift einen deklaratorischen Verzicht auf staatliche Hilfen bekunden müssen (vgl. die Spalte für den GDV zu „Anreizeffekte bzw. -mechanismen“ in Tabelle 18). Damit würde in der Tat ein Anreiz für Versicherte geschaffen, nicht auf den Elementarschadenschutz zu verzichten, der auch im Modell des GDV standardmäßig in die Verträge der Wohngebäudeversicherung integriert werden soll, d. h. nicht aus dem Schutz hinauszuoportieren. Kritisch hierzu äußert sich jedoch Kingreen (2022).²³

Alle drei Modelle diskutieren staatliche Hilfestellungen für finanzschwache Haushalte im Hinblick auf hohe risikogerechte Prämien in besonders gefährdeten Lagen, auch wenn sie sich in wesentlichen Details unterscheiden.

Alle Modelle setzen zudem im ersten Schritt auf eine rein marktwirtschaftliche Lösung, bei der die Höhe von Versicherungsprämien und Selbstbehalten so austariert wird, dass sich auch finanzschwache

Eigentümerinnen und Eigentümer die Zahlung der Versicherungsprämie grundsätzlich leisten können. Da finanzschwache Haushalte aber von den Schadenskosten, die bei einem hohen Selbstbehalt selbst getragen werden müssen, rasch bzw. regelmäßig überfordert wären, sind Ausgleichsmechanismen notwendig. Da diese Mechanismen auch staatliche Hilfen einschließen sollen (GDV, SVRV) bzw. staatliche Regelungen erfordern würden (vzbv), bleiben alle drei Modelle an dieser Stelle recht unkonkret (vgl. auch die Ausführungen zu „Finanzielle Unterstützungsleistungen“ in Tabelle 18), da die konkrete Ausgestaltung von Hilfen für finanzschwache Eigentümerinnen und Eigentümer ohne Zweifel eine politische Entscheidung sein muss (in den folgenden Zitaten sind die Hervorhebungen nicht im Original vorhanden).

- Der GDV (2021c) schreibt hierzu: *„Uns ist bewusst, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherungsnehmer heterogen ist und für den Fall sozialer und anderer Härten Vorsorge getroffen werden muss – auch wenn dies letztlich nur eine sehr geringe Zahl der rund 17 Mio. Hauseigentümer – etwa 0,5 % – betreffen wird. Wir werden daher das Verhältnis von risikobasierten Versicherungsprämien und Selbstbehalten soweit als möglich ausschöpfen. Denn es können bereits auf rein marktwirtschaftlicher Basis viele Härten abgemildert werden, wenn Selbstbehalte vereinbart bzw. angepasst werden. Darüber hinaus werden wir mit der neuen Bundesregierung alle Optionen prüfen und Wege diskutieren, wie in anderen Härtefällen sozialverträgliche Konditionen für private Hauseigentümer hergestellt werden können.“*

23 Nach Naturkatastrophen besteht bislang keine geregelte Haftung des Staats, von der der Staat freigestellt werden könnte. Der (Sozial-) Staat hat im Falle von Naturkatastrophen wie beispielsweise dem Elbehochwasser von 2002 oder der Flutkatastrophe im Ahrtal von 2021 aus rein ethischen Gesichtspunkten (manchmal ist auch die Rede von wahltaktischen Gesichtspunkten) gehandelt – und er käme auch bei der nächsten Naturkatastrophe nicht darum herum, Ad-hoc-Hilfen zu leisten, wenn bei schwerwiegenden Zerstörungen keine Versicherungsleistungen gezahlt würden. In Abschnitt 2.4 haben wir auch gezeigt, dass Nothilfen im Katastrophenfall nach wie vor von allen Wahlberechtigten (und nicht nur den Haus- und Wohnungseigentümern) mehrheitlich erwartet werden. Mit anderen Worten: Die betriebswirtschaftliche Logik des Versicherungswesens, gewisse Risiken aus der Haftung auszuschließen, lässt sich nicht auf den Staat übertragen, der bei existenziellen Risiken sogar verpflichtet ist zu helfen (Kingreen, 2022). Und ob eine durch Unterschrift bestätigte deklaratorische Haftungsfreistellung Eigentümerinnen und Eigentümern stärker beeindruckt als die Ankündigung der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten im Jahr 2017, dass nur noch diejenigen Eigentümerinnen und Eigentümer Anspruch auf Katastrophenhilfen haben, die sich erfolglos um eine Elementarschadenversicherung bemüht haben, ist eine offene empirische Frage. Die Ankündigung in 2017 hat jedenfalls nicht zu einem sprunghaften Anstieg von Elementarschadenversicherungen geführt, und die umfangreichen Fluthilfen des Jahres 2021 haben gezeigt, dass ethische Gesichtspunkte trotz anderslautender Bekundungen der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten obsiegt haben und die Existenzen unversicherter Eigentümerinnen und Eigentümer mit staatlichen Hilfen ein weiteres Mal gerettet wurden.

- Der SVRV (siehe hierzu Tabelle 18) nennt die finanzielle Unterstützung von finanzschwachen Eigentümerinnen und Eigentümern von Bestandsbauten in Hochrisikolagen zur Zahlung der Versicherungsprämie (analog zum Wohngeld) als naheliegende Möglichkeit. Im Schadensfall könnten diese außerdem Hilfen, z. B. in Form von zinslosen Darlehen, zur Finanzierung des aufgrund des Selbstbehalts zu tragenden Schadens erhalten.
- Der vzbv (2021a) schreibt hierzu: *„Bei Bestandsbauten sollte es eine Solidarität geben, um unzumutbare Härten zu vermeiden. Diese Solidarität sollte innerhalb der Gemeinschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer 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. (...) 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.“* Außerdem sollen Mieterinnen und Mieter nicht an den Kosten der Elementarschadenversicherung beteiligt werden, d. h. eine Umlage dieser Kosten

von Vermieterinnen und Vermietern auf Mieterinnen und Mieter soll gesetzlich ausgeschlossen werden.

Es sei an dieser Stelle abschließend angemerkt, dass es neben der erörterten individuellen Solidarität auch eine Art „gesamtwirtschaftliche Solidarität“ geben sollte bzw. geben muss, wenn die aggregierte Schadenssumme eines Ereignisses eine Höhe erreicht bzw. überschreitet, die von der Versicherungswirtschaft nicht oder nur sehr schwer getragen werden könnte. GDV und vzbv schlagen deswegen ausdrücklich „Stop-loss-Regelungen“ vor, also eine staatliche Übernahme von Versicherungsleistungen jenseits eines näher zu definierenden zweistelligen Milliardenbetrags an aggregierten Versicherungsleistungen in einem Jahr. Der SVRV hat diese Möglichkeit in seinem ursprünglichen Vorschlag (vgl. Groß, Schwarze & Wagner, 2019) nicht ausdrücklich erwähnt, hält aber eine Stop-loss-Regelung für nahezu selbstverständlich und unterstreicht dies in Tabelle 18 durch die Ausführungen zu „Staatliche Ausfalldeckung bei Großschadensereignissen („Stop-loss-Regelung“).

Beide „Umverteilungsmechanismen“ – individuelle und gesamtwirtschaftliche Solidarität – sind genuin politischer Natur, die politisch zu diskutieren und zu gestalten sind. Wenn die Politik unser aller Umgang mit Naturgefahren verändern will, dann müssen beide Dimensionen der Umverteilung unabhängig von der Frage einer Versicherungspflicht diskutiert werden.

Vereinbarkeit des SVRV-Vorschlags für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht

Dieser Kasten gibt die Ergebnisse des Rechtsgutachtens „Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht“ wieder, welches vom Verfassungsrechtler Thorsten Kingreen im Auftrag des SVRV Anfang 2022 vorgelegt wurde (vgl. Kingreen, 2022).²⁴ Geprüft wurde der SVRV-Vorschlag für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (wie in Tabelle 18 beschrieben). Für eine ausführliche Darstellung der Argumentation sei hier auf das Gutachten verwiesen, welches auf der Internetseite des SVRV veröffentlicht ist.²⁵

Das Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Versicherungspflicht unions- und verfassungsrechtskonform ist. Im Einzelnen:

1. Eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden ist mit europäischem Unionsrecht vereinbar. Zwar haben die Länder, die eine solche Versicherungspflicht vorgesehen hatten, diese 1994 aus Anlass des Inkrafttretens der Dritten Richtlinie Schadensversicherung abgeschafft. Doch verbot diese lediglich öffentliche Versicherungsmonopole (die bis dato Träger der Elementarschadensversicherungen waren), nicht aber eine Versicherungspflicht.
2. Der Bundesgesetzgeber kann sich, wenn er eine Versicherungspflicht für Elementarschäden an Wohngebäuden einführt, auf den Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („privatrechtliches Versicherungswesen“) stützen. Voraussetzung ist,
 3. dass die Versicherungsverträge privatrechtlicher Natur sind und sich die Prämien jedenfalls grundsätzlich am versicherten Risiko und nicht an der individuellen Leistungsfähigkeit des Versicherten orientieren; gewisse Elemente des sozialen Ausgleichs würden die Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG jedenfalls nicht in Frage stellen. Träger einer solchen Versicherung können sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen sein, die im Wettbewerb untereinander stehen müssen.
 3. Eine gesetzlich angeordnete Versicherungspflicht für Elementarschäden an Wohngebäuden greift in das Grundrecht der Eigentümer der Wohngebäude auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein. Denn diese schützt mit der Vertragsfreiheit auch das Recht, darüber zu entscheiden, ob und ggfs. mit welchen Bedingungen ein Versicherungsvertrag abgeschlossen wird. Geschützt ist namentlich auch die Vorsorgefreiheit, die die Entscheidung darüber gewährleistet, ob ein Eigentumsgegenstand versichert werden soll oder nicht.
 4. Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Maßstab ist die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das bislang alle zur Überprüfung gestellten Versicherungspflichten akzeptiert hat.
 - a) Insbesondere verfolgt eine Versicherungspflicht für Elementarschäden an Wohngebäuden einen

²⁴ Für eine rechtliche Prüfung aus Sicht des Wirtschaftsrechts vgl. Roth (2021a; 2021b) und für eine erste, kursorische verfassungsrechtliche Prüfung vgl. Groß, Schwarze und Wagner (2019).

²⁵ https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/2022_SVRV_STUDIE_Elementarschadenversicherung.pdf (abrufbar ab 24. Februar 2022).

legitimen Zweck. Sie dient nur auf den ersten Blick allein dem Eigenschutz des Eigentümers und nicht auch schutzbedürftigen Dritten. Die Ziele einer Versicherungspflicht lassen sich wegen der sozialen Dimension des Grundeigentums nicht auf Eigenschutz reduzieren. Nicht nur besteht ein ordnungsrechtliches Interesse an der Vermeidung von Obdachlosigkeit und ist es ein städtebauliches Anliegen, zerstörte Wohngebäude wiederherzurichten, sondern es besteht auch ein öffentliches Interesse daran, die öffentlichen Haushalte zu schonen: Der Staat gerät nämlich bei Großschadensereignissen unter einen politischen Handlungsdruck, der sich in der Vergangenheit stets zu politischen Zahlungsverpflichtungen verdichtet hat. Diese bewirken einen Charity Hazard: Jedes Schadensereignis, für das die öffentlichen Haushalte aufkommen, bremst die Bereitschaft von Grundstückseigentümern aus, sich selbst um eine Versicherung gegen Elementarschäden zu bemühen, und löst bei Versicherten die Frage aus, warum sie sich weiterhin versichern sollen, wo doch im Notfall staatliche Haushalte eintreten. Insoweit besteht auch ein föderales Verteilungsproblem, weil die Versicherungsdichte in den Ländern aus historischen Gründen sehr unterschiedlich ist.

- b) Die Versicherungspflicht wäre auch zur Erreichung der unter a) genannten Ziele geeignet, weil sie hinreichend leistungsfähige Versicherungskollektive schaffen könnte. Sie wäre zudem erforderlich und angemessen. Insbesondere wäre die Verpflichtung von Versicherungsunternehmen, nur noch vollintegrierte Wohngebäudeversicherungen anzubieten, kein gleich geeignetes Mittel, weil es vielen Eigentümern nach wie vor am Risikobewusstsein fehlt und sich mit Freiwilligkeit das Problem des Charity Hazard nicht lösen lässt.
5. Eine Versicherungspflicht für Elementarschäden an Wohngebäuden greift in die durch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) geschützte Vertrags- und Dispositionsfreiheit der Versicherungsunternehmen ein. Ein solcher Eingriff lässt sich aber rechtfertigen, wenn hinreichende Sicherungsmechanismen gegen eine kalkulatorische Unterdeckung getroffen werden.

4. Fazit und Diskussionspunkte

Die Flutkatastrophe des Sommers 2021 hat gezeigt, dass Deutschland vom Klimawandel voll erfasst wird, aber nicht hinreichend an die Folgen des Klimawandels angepasst ist. Im Hinblick auf den Schutz von Wohngebäuden haben der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV), der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) der Öffentlichkeit und politischen Entscheiderinnen und Entscheidern Konzepte vorgelegt, die jeweils das Ziel verfolgen, deutlich mehr – idealerweise alle – Wohngebäude mit Versicherungsschutz gegen Naturgefahren auszustatten und damit Eigentümerinnen und Eigentümer genauso wie Mieterinnen und Mieter resilienter als bislang gegenüber den Folgen des Klimawandels zu machen. Heute sind sie es noch nicht, wie die in diesem Papier dargestellten Befragungsergebnisse deutlich zeigen.

Die Hauptbefunde der Befragung sind:

1. Wissen über Extremwetterereignisse ist grundsätzlich vorhanden und auch der Klimawandel wird als abstrakte Gefahr wahrgenommen – weniger konkret ist der Bezug zur eigenen Gefährdung;
2. technische Schutzmaßnahmen an Wohngebäuden gegen Extremwetterereignisse sind ausbaufähig;
3. die Solidarität mit den Geschädigten von Naturkatastrophen ist hoch – gleichwohl wird die Ausgestaltung der Ad-hoc-Hochwasserhilfe wie bei der Flutkatastrophe 2021 nicht von der Mehrheit der Befragten getragen;
4. die Versicherbarkeit von Elementarschäden ist grundsätzlich bekannt, ...
5. ...aber die Mehrheit der Eigentümerinnen und Eigentümer kennt den eigenen Versicherungsschutz nicht genau;
6. die Mehrheit der Deutschen spricht sich für eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden aus, ...

7. ...aber die Wünsche bezüglich niedriger Prämien und umfassender Versicherung sind sehr heterogen und...
8. ...Versicherer genießen ein eher geringes Vertrauen in der Bevölkerung – das hat Auswirkungen auf den freiwilligen Abschluss einer Elementarschadenversicherung und die Akzeptanz einer Versicherungspflicht.

Resilienz setzt neben der finanziellen Absicherung im Katastrophenfall voraus, dass sowohl individuell als auch gesamtgesellschaftlich mehr Vorsorge gegen Extremwetterereignisse getragen wird. Alle drei in diesem Papier diskutierten Vorschläge üben Anreize für mehr Resilienz aus, da sie bei der Ausgestaltung des Tarifsystems von risikodifferenzierten Versicherungsprämien ausgehen. Der Anreiz für Vorsorgevorkehrungen liegt darin, dass Versicherungsprämien durch Resilienz steigernde organisatorische und technische Vorsorgemaßnahmen verringert werden können.

Das Problem ist jedoch, dass im Status quo nur etwa die Hälfte der Wohngebäude gegen Elementarschadenereignisse versichert ist, die über Feuer, Sturm und Hagel hinausgehen; für etwa die Hälfte der Wohnungen kann die Versicherungsprämie daher keine Steuerungswirkung entfalten. Sollte es gelingen, die Versicherungsdichte zu steigern, werden auf bislang nicht versicherte Eigentümerinnen und Eigentümer in besonders gefährdeten Lagen teilweise hohe Kosten zukommen, z. B. aufgrund einer hohen risikoadäquaten Prämie bzw. aufgrund von Vorsorgemaßnahmen an Bestandsbauten, die ein Versicherer fordert bzw. die ein Versicherungsnehmer durchführt, um die Prämie zu senken. Eigentümerinnen und Eigentümer, die über ein geringes Haushaltseinkommen verfügen, könnten hierdurch finanziell überlastet werden. Vor diesem Hintergrund fordern alle drei Vorschläge für

eine verbesserte Naturgefahrenversicherung die Politik und den Gesetzgeber auf, Wege zu finden, um extreme finanzielle Belastungen durch hohe risikogerechte Prämien gezielt abzumildern. Einig ist man sich aber auch insoweit, als dass Neubauten in hohen Gefährdungslagen möglichst gar nicht mehr errichtet werden sollten und auf jeden Fall mit risikogerechten Prämien voll belastet werden.

Der SVRV spricht sich mit seinem Vorschlag für eine „Basisversicherung für Wohngebäude“ allerdings als einziger Vorschlag für die umgehende Einführung einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren aus.

Der GDV hingegen schlägt vor, dass die Versicherungswirtschaft allen Eigentümerinnen und Eigentümern, die eine Wohngebäudeversicherung abgeschlossen haben (das sind fast alle Eigentümerinnen und Eigentümer), eine zusätzliche Naturgefahrendeckung anbietet, diesen aber gleichzeitig ein Opt-out ermöglicht, allerdings nur Zug um Zug gegen eine Haftungsfreistellung von Versicherern und Staat für den Fall des Eintritts einer nicht versicherten Naturgefahr. Der GDV begründet den Verzicht auf eine Versicherungspflicht mit dem kurzen Satz, dass damit „Klagerisiken, wie sie einer Pflichtlösung innewohnen, entfallen.“

Die neuen bzw. geänderten Verträge sollen per gesetzlich verankerter Zustimmungsfiktion zustande kommen. Neukundinnen und -kunden soll von vornherein nur eine vollintegrierte Wohngebäudeversicherung angeboten werden; auch soll Neukundinnen und -kunden gegen eine schriftliche Haftungsfreistellung ermöglicht werden, aus der Versicherung von Elementarschäden heraus zu optieren. Der GDV geht offenkundig davon aus, dass die erforderliche kurzfristige Umstellung von Millionen von Verträgen über eine bestehende Wohngebäudeversicherung durch die Versicherungswirtschaft

ohne nennenswerte administrative oder sonstige Probleme zu bewerkstelligen ist. Ausgehend von dieser Feststellung dürfte auch eine entsprechende gesetzlich angeordnete Versicherungspflicht auf der Basis risikoadäquater Prämien wohl nicht zu größeren Problemen bei Versicherungsunternehmen führen.

Der vzbv strebt die Schaffung eines gesetzlichen Leitbilds für eine Allgefahrendeckung an. Die Einführung einer Versicherungspflicht hält er nur dann für notwendig, falls in den nächsten Jahren die Versicherungsdichte die vorgeschlagene Zielmarke von 80 Prozent nicht übersteigt. Fraglich ist, ob eine 80-Prozent-Versicherungsquote, wie der vzbv sie anstrebt, ausreichen würde, um die Situation im Katastrophenfall wesentlich zu verbessern, wenn auch weiterhin in Risikolagen Versicherungen nicht in nennenswertem Ausmaß freiwillig abgeschlossen werden würden. Der GDV hingegen gibt eine hundertprozentige Versicherungsdichte als Zielmarke aus.

Der SVRV-Vorschlag dürfte am weitesten gehen und ist zudem hinsichtlich einer gesetzlichen Versicherungspflicht rechtlich umstritten. Eine verfassungsrechtliche Prüfung des SVRV-Vorschlags (Kingreen, 2022), deren Ergebnis im vorliegenden Policy Brief dokumentiert wird und die in der vollständigen Fassung auf der Internetseite des SVRV abrufbar ist,²⁶ bestätigt jedoch, dass eine geeignet ausgestaltete, d. h. risikogerechte, Versicherungspflicht gegen Naturgefahren sowohl mit europäischem Unionsrecht als auch mit deutschem Verfassungsrecht vereinbar ist.

Die Ergebnisse der in Abschnitt 2 dargestellten repräsentativen Online-Erhebung bei deutschen Wahlberechtigten zeigen, dass einerseits ein hohes Maß an Mitgefühl („Solidarität“) mit Opfern von Naturgewalten besteht, andererseits aber mehrheitlich gewünscht wird, nicht alle Schäden an Wohnhäusern unbesehen

26 https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/2022_SVRV_STUDIE_Elementarschadenversicherung.pdf (abrufbar ab 24. Februar 2022).

vom Staat und dem Steuerzahler zu kompensieren. Eine knappe Mehrheit der Befragten – also sowohl Eigentümerinnen und Eigentümer als auch Mieterinnen und Mieter – befürworten eine Versicherungspflicht. Klar abgelehnt wird eine Versicherungspflicht – je nach Frageformulierung – nur von etwa einem Viertel bis einem Drittel der Befragten. Der Anteil derer, die sich weder für noch gegen eine Versicherungspflicht aussprechen, liegt deutlich darunter.

Zu den weiteren wichtigen Erkenntnissen aus der Befragung gehört, dass diejenigen Eigentümerinnen und Eigentümer, die aktuell über keine Wohngebäude-Elementarschadenversicherung verfügen, sich auch ohne Elementarschadenversicherung gut ver- und abgesichert fühlen und ein gering ausgeprägtes Vertrauen gegenüber Versicherern haben. Dass also nur rund die Hälfte der Wohngebäude gegen Elementarschäden versichert ist – die andere Hälfte aber nicht – ist kein Zufallsprodukt, sondern vielmehr das Ergebnis einer bewussten und in gewisser Weise rationalen Entscheidung, nämlich: Das subjektiv empfundene Risiko ist niedrig, das Vertrauen gegenüber Versicherern vielfach gering, im Katastrophenfall hilft erfahrungsgemäß der Staat und zusätzlich ist die private Spendenbereitschaft groß.

Vorschläge zur Weiterentwicklung der Elementarschadenversicherung, die im Kern auch weiterhin auf Freiwilligkeit setzen (das gilt auch für den Fall, dass die Verträge von Neu- wie Bestandskundinnen und -kunden zwar standardmäßig auf eine Elementarschadendeckung umgestellt werden, aber die Kundinnen und Kunden die Möglichkeit zum Opt-out haben), werden die Gruppe der heute noch unversicherten Eigentümerinnen und Eigentümer aus den genannten Gründen aller Voraussicht nach mindestens in Teilen nicht erreichen können. Dabei spielt auch eine Rolle, dass Befragte, die Versicherungen nicht vertrauen, oft gar keine persönlich schlechten Erfahrungen mit

Versicherungen angeben, sondern allein aufgrund von Hörensagen Versicherungsunternehmen misstrauen – solche Vorurteile sind erfahrungsgemäß nur schwer korrigierbar.

Schon der bei fortbestehender Freiwilligkeit nötige Vertrauensaufbau zwischen Versicherern und Versicherten wäre ein langwieriger Prozess, der von positiven und belastbaren Erfahrungen von Versicherungsnehmern bei der Schadensregulierung abhinge. Insofern liegt die Schlussfolgerung nahe: Eine Versicherungspflicht kann helfen, Vertrauen zwischen Versicherern und Versicherten aufzubauen. Im Falle einer Naturkatastrophe stünden Versicherer im System einer Versicherungspflicht – und damit verbunden einer hundertprozentigen Versicherungsdichte – viel stärker im Fokus der Öffentlichkeit als heute, da es dabei in erster Linie auf sie ankäme, die entstandenen Schäden an Wohngebäuden auszugleichen. Eine positive Berichterstattung über eine erfolgreiche Schadensregulierung durch Versicherer könnte sich dann entsprechend positiv auf das Vertrauen auswirken. Es ist durchaus vorstellbar, dass das Vertrauen in Versicherer somit aufgrund vielfältiger positiver Erfahrungen sowie der in Tabelle 18 unter „Verbesserung bzgl. Schadensregulierung durch Versicherer“ vorgeschlagenen flankierenden staatlichen Vorgaben nach einiger Zeit hinreichend groß ist, dass die Versicherungspflicht eine hohe Akzeptanz findet und damit die Versicherungspflicht gegen Naturgefahren, ähnlich wie im Falle anderer Pflichtversicherungen, gar nicht mehr zur Debatte stünde.²⁷

Für die Politik und den Gesetzgeber gibt es bei allen drei Vorschlägen dieselben zentralen „Baustellen“:

- Bei allen Reformvorschlägen ist zu klären (und dies auch bei einem „Weiter so“ ohne Versicherungspflicht; jedenfalls dann, wenn eine höhere

²⁷ Ein positives Beispiel hierfür ist die hohe Versicherungsdichte in Höhe von 94 Prozent in Baden-Württemberg: Nicht zuletzt aufgrund der einstmals bestehenden Versicherungspflicht in Baden-Württemberg ist die Versicherungsdichte gegen Naturgefahren dort immer noch weit überdurchschnittlich hoch, obwohl die Versicherungspflicht bereits vor Jahrzehnten abgeschafft worden ist.

Versicherungsdichte angestrebt wird], wie hohe Prämien bzw. hohe Selbstbehalte für den Altbestand an Immobilien, die in (hoch)gefährdeten Lagen liegen, sozial abgemildert werden können („sozialer Ausgleich“). Die drei System-Vorschläge von SVRV, GDV und vzbv lassen Details ausdrücklich offen und verweisen explizit auf die Politik und den Gesetzgeber. Möglich sind Rückversicherungssysteme (wie von GDV und vzbv ausdrücklich benannt) oder gezielte Transfers (wie vom SVRV ausdrücklich benannt), etwa analog zum Wohngeld. Hier ist auf jeden Fall – auch im Status quo der Regulierung – politische und gesetzliche Gestaltung gefragt.

- Nicht nur bei einer Versicherungspflicht, sondern auch bei einem vom Gesetzgeber mit einer Zustimmungsfiktion unterlegten Opt-out-Modell (wie es der GDV vorschlägt) müssen (potenziell) Versicherten konkrete Vorschläge für Prämien-

Selbstbehalt-Bündel gemacht werden. Diese zu regulieren, ist Sache der Politik und des Gesetzgebers. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass Eigentümerinnen und Eigentümer sehr unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Ausgestaltung von Tarifen haben; eine einheitliche Vorstellung davon, wie eine Balance zwischen der Höhe der (risikogerechten) Prämien und der Höhe eines angemessenen Selbstbehalts aussieht, existiert nicht. Es ist daher ratsam (und daher auch Bestandteil der Modelle), sowohl bei Einführung einer Versicherungspflicht als auch bei einer Zustimmungsfiktion Öffnungen für individuelle Ausgestaltungen der Versicherungen zu schaffen. Der SVRV berücksichtigt dies, indem er nur eine verpflichtende Basisversicherung vorschlägt (mit Kontrahierungszwang sowohl bei Versicherern als auch bei Versicherten), welche jedoch individuell bis zu einer Vollversicherung fließend erweitert werden kann (in Abhängigkeit von individuellen finanziellen Möglichkeiten, Risikopräferenzen, Gefährdungslage etc.).

Literaturverzeichnis

Andor, M. A., Osberghaus, D., & Simora, M. (2020). Natural Disasters and Governmental Aid: Is there a Charity Hazard? *Ecological Economics*, 169, S. 106534. Abgerufen am 15. Februar 2022 von <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800918316094?via%3Dihub>

BBK (ohne Datum, a). *Naturgefahr: Gewitter*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Risikomanagement/Baulicher-Bevoelkerungsschutz/Schutz-vor-Naturgefahren/Gewitter/gewitter_node.html

BBK (ohne Datum, b). *Naturgefahr: Schneelast*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: <https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Risikomanagement/Baulicher-Bevoelkerungsschutz/Schutz-vor-Naturgefahren/Schneelast/schneelast.html>

Becker, A. K., & Oslislo, C. (2022). Obligatorische Versicherung von Schäden infolge von Naturkatastrophen. *Wirtschaftsdienst*, 102(1), S. 45–51. Abgerufen am 14. Februar 2022 von <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/obligatorische-versicherung-gegen-schaeden-infolge-von-naturkatastrophen.html>

BGR (ohne Datum). *Erosivität der Niederschläge (R-Faktor)*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Boden/Ressourcenbewertung/Bodenerosion/Wasser/R_Faktor_inhalt.html

Bundestag (2021). *Ja zu Aufbaufonds für Flutgebiete und Infektionsschutzgesetz-Änderungen*. Abgerufen am 17. Januar 2022 von <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw36-de-aufbauhilfe-857520>

Citlak, B., & Wagner, G. G. (2001). Hochwasser: Unkalkulierbare Ereignisse und unvermeidbare Folgen? Denkanstöße für den ökonomischen Umgang mit Elementarschäden. In H. C. Mager, H. Schäfer, & K. Schröder, *Private Versicherung und Soziale Sicherung - Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen* (S. 97–111). Marburg: metropolis.

DWD (2020). *Nationaler Klimareport*. Potsdam: Deutscher Wetterdienst (DWD). Abgerufen am 19. Januar 2022 von https://www.dwd.de/DE/leistungen/nationalerklimareport/download_report_aufgabe-4.pdf?__blob=publicationFile&v=11

DWD (2021a). *Attributionsstudie: Klimawandel machte die Starkregenfälle wahrscheinlicher, die zu Überschwemmungen in Westeuropa führten*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Deutscher Wetterdienst (DWD): https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2021/20210824_attributionsstudie_starkregen_news.html

DWD (2021b). *Pressemitteilung: Studie der Strategischen Behördenallianz „Anpassung an den Klimawandel“*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Deutscher Wetterdienst (DWD): https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2021/20210826_pm_beh%C3%B6rdenallianz_news.html

DWD (ohne Datum, a). *Niederschlagserosivität*. Abgerufen am 16. Februar 2022 von Deutscher Wetterdienst (DWD): https://www.dwd.de/DE/fachnutzer/wasserwirtschaft/radarniederschlag/radklim_ne_themen_node.html

DWD (ohne Datum, b). *Waldbrandgefahrenindex*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Deutscher Wetterdienst (DWD): <https://www.dwd.de/DE/leistungen/waldbrandgef/waldbrandgef.html>

ESKP (ohne Datum, a). *Hagelgefährdung in Deutschland*. Abgerufen am Februar. 12 2022 von Wissenschaftsplattform Erde und Umwelt (ESKP) im Helmholtz-Zentrum Potsdam – Deutsches GeoForschungszentrum GFZ: <https://www.eskp.de/naturgefahren/hagelgefaehrung-in-deutschland-935245/>

ESKP (ohne Datum, b). *Sturmgefährdung in Deutschland*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Wissenschaftsplattform Erde und Umwelt (ESKP) im Helmholtz-Zentrum Potsdam – Deutsches GeoForschungszentrum GFZ: <https://www.eskp.de/naturgefahren/sturmgefaehrung-in-deutschland-935265/>

Fleischhut, N., & Jenny, M. A. (2019). Kommunikationsproblem Naturgefahren: Wie lassen sich Hochwasserrisiken transparent und verständlich darstellen? *Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen am 11. Februar 2022 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Fleischhut_Jenny_12-2019.pdf

Fuest, C., & Thum, M. (2021). Hilft eine Versicherungspflicht für Elementarschäden? *ifo Standpunkt Nr. 226*. Abgerufen am 26. Januar 2022 von https://www.ifo.de/DocDL/Standpunkt_226_Fuest_Elementarschadenversicherung.pdf

GDV & GfK (2016). *Elementarschadenversicherung in Deutschland: Repräsentative Befragung 2016*. Abgerufen am 10. Februar 2022 von <https://www.gdv.de/resource/blob/22292/523f17974b6210ce4341318b7af9059e/elementarschadenversicherung-in-deutschland---repraesentative-befragung-2016-data.pdf>

GDV (2018). *Versiegelungsstudie: München ist die am stärksten versiegelte Großstadt*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): <https://www.gdv.de/de/medien/aktuell/muenchen-ist-die-am-staerksten-versiegelte-grossstadt-36418>

GDV (2021a). *Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert*. Abgerufen am 20. Januar 2022 von Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehrheit-der-gebäude-in-deutschland-nicht-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176>

GDV (2021b). *Naturgefahrenreport 2021*. Berlin: Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Abgerufen am 19. Januar 2022 von <https://www.gdv.de/resource/blob/71294/ebaad3ff1563be-2b92e0dd0ce4c0751c/download-naturgefahren-report-data.pdf>

GDV (2021c). *Positionspapier des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zur Zukunft der Versicherung gegen Naturgefahrenereignisse in Deutschland*. Berlin: Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Abgerufen am 19. Januar 2022 von Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).

GDV (2021d). „ZÜRS Geo“ – *Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): <https://www.gdv.de/de/themen/news/-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>

GDV (2021e). *2021 teuerstes Naturgefahrenjahr für die Versicherer*. Abgerufen am 17. Januar 2022 von Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): <https://www.gdv.de/de/medien/aktuell/2021-teuerstes-naturgefahrenjahr-fuer-die-versicherer-74092>

Groß, C., & Wagner, G. G. (2021). Versicherungspflicht für Elementarschäden. *ifo Schnelldienst 11/2021*, S. 6–10. Abgerufen am 15. Februar 2022 von <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-11-osberghaus-et-al-extremwetterschaeden-versicherung.pdf>

- Groß, C., Schwarze, R., & Wagner, G. G. (2019). Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Ab-sicherung. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen am 6. Juli 2021 von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/SVRV_PB1_Naturgefahren_bf.pdf
- Groß, C., Schwarze, R., & Wagner, G. G. (2020). Jeder muss sein Haus ausreichend versichern. *Welt*. Abgerufen am 10. Februar 2022 von https://www.welt.de/print/die_welt/finanzen/article205757503/Gastbeitrag-Jeder-muss-sein-Haus-ausreichend-versichern.html
- Huebener, M., Danzer, N., Pape, A., Spieß, C. K., & Wagner, G. G. (2021). Gender Role Attitudes toward Maternal Employment in Times of a Pandemic. *DIW Discussion Paper No. 1951*. Abgerufen am 15. Februar 2022 von https://www.diw.de/de/diw_01.c.819711.de/publikationen/diskussionspapiere/2021_1951/cracking_under_pressure__gender_role_attitudes_toward_maternal_employment_in_times_of_a_pandemic.html
- Kind, C., Kaiser, T., Riese, M., Bubeck, P., Müggenburg, E., Thieken, A., Schüller, L., Fleischmann, R. (2019). *Vorsorge gegen Starkregenereignisse und Maßnahmen zur wassersensiblen Stadtentwicklung – Analyse des Standes der Starkregenvorsorge in Deutschland und Ableitung zukünftigen Handlungsbedarfs*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen am 16. Februar 2022 von https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-29_texte_55-2019_starkregen-stadtentwicklung.pdf
- Kingreen, T. (2022). Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht. *Gutachten und Studien im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/2022_SVRV_STUDIE_Elementarschaden-versicherung.pdf abgerufen
- KIT (2021). *Presseinformation 021/2021: Hagel: Gefahr aus dem Himmel wächst*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Karlsruher Institut für Technologie (KIT): https://www.kit.edu/kit/pi_2021_021_hagel-gefahr-aus-dem-himmel-wachst.php
- Krähnert, K., Hott, C., Osberghaus, D., Hecker, L. P., Wätzold, F., Habtemariam, L. T., & Fluhner, S. (2021). *Hintergrundpapier zum 10. Forum Klimaökonomie: Versicherung von Klimarisiken zwischen privater Vorsorge und staatlicher Intervention*. Abgerufen am 16. Februar 2022 von Dialog zur Klimaökonomie: https://www.klimadialog.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Klimadialog/Publications/Hintergrundpapier_zum_10.Forum_Klimaoekonomie_01.pdf
- Leibzig-Institut für ökologische Raumentwicklung. (kein Datum). *Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor)*. Abgerufen am 12. Februar 2022 von Leibzig-Institut für ökologische Raumentwicklung: <https://www.ioer-monitor.de/ergebnisse/analyseergebnisse/bodenversiegelung/>
- Lenz, G. S. (2009). Learning and Opinion Change, Not Priming: Reconsidering the Priming Hypothesis. *American Journal of Political Science*, 53(4), S. 821–837. Abgerufen am 16. Februar 2022 von <https://www.jstor.org/stable/20647953>
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), S. 709–734. Von <https://www.jstor.org/stable/258792> abgerufen
- Messari-Becker, L. (2021). Wie wir bauen und vor-sorgen ist zentral im Kampf gegen Wetterextreme. *ifo Schnelldienst* 11/2021, S. 25–28. Abgerufen am 15. Februar 2022 von <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-11-extremwetterereignisse.pdf>

- Nikogosian, C., Winterrath, T., Walawander, E., Fischer, I., Schmitz-Kröll, D., & Wiscott, V. (2021). *Klassifikation meteorologischer Extremereignisse zur Risikovorsorge gegenüber Starkregen für den Bevölkerungsschutz und die Stadtentwicklung (KLamEx)*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Abgerufen am 19. Januar 2022 von https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Klimawandel/klamex-abschlussbericht.pdf;jsessionid=57BB49721BF7BFB5E1E0C-6F38A1D6CC7.live132?__blob=publicationFile&v=5
- Osberghaus, D., & Philippi, A. (2016). Private Hochwasservorsorge und Elementarschadenversicherung: Moral Hazard, der Effekt von Informationskampagnen, und eine Versicherungssillusion. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 105(3), S. 289–306. Abgerufen am 15. Februar 2022 von <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12297-016-0341-2>
- Osberghaus, D., Achtnicht, M., Bubeck, P., Frondel, M., Kükentahl, V. C., Larysch, T., & Thieken, A. (2020). *Klimawandel in Deutschland: Risikowahrnehmung und Anpassung in privaten Haushalten 2020*. Mannheim: Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Abgerufen am 15. Februar 2022 von <https://www.zew.de/publikationen/klimawandel-in-deutschland-risikowahrnehmung-und-anpassung-in-privaten-haushalten-2020>
- Raupach, T. H., Martius, O., Allen, J. T., Kunz, M., Lasher-Trapp, S., Mohr, S., Rasmussen, K. L., Trapp, R. J., Zhang, Q. (2021). The effects of climate change on hailstorms. *Nature Reviews Earth & Environment*, 2(3), S. 213–226. Abgerufen am 19. Januar 2022 von <https://www.nature.com/articles/s43017-020-00133-9>
- Roth, M. (2021a). Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung. *ifo Schnelldienst* 11/2021, S. 22–25. Abgerufen am 15. Februar 2021 von <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-11-osberghaus-et-al-extremwetterschaeden-versicherung.pdf>
- Roth, M. (2021b). Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung. *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, 74(41), S. 2999–3004.
- Schwarze, R., Groß, C., & Wagner, G. G. (2021). Modell einer zukunftsgerechten Naturgefahren-Absicherung für Deutschland. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 70(3), S. 264–272. Abgerufen am 15. Februar 2022 von <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zfwp-2021-2064/pdf>
- Statistisches Bundesamt (2021). *Bevölkerung und Demografie: Auszug aus dem Datenreport 2021*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Abgerufen am 19. Januar 2022 von https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-1.pdf;jsessionid=2E958AF-1D57593BC1E0A3CC67A649BE9.live711?__blob=publicationFile
- Stiftung Warentest (2021). *Diese Versicherungen zahlen für Unwetter-Schäden*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Stiftung Warentest: <https://www.test.de/Unwetterfolgen-Welche-Versicherung-zahlt-4276391-0/>
- Tesselaar, M., Wouter Botzen, W. J., Robinson, P. J., Aerts, J. C., & Zhou, F. (2022). Charity hazard and the flood insurance protection gap: An EU scale assessment under climate change. *Ecological Economics*, 193, S. 107289. Abgerufen am 15. Februar 2022 von <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800921003487>
- UBA [2020]. *Erosion*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Umweltbundesamt (UBA): <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/bodenbelastungen/erosion#bodenerosion-durch-wasser-eine-unterschatzte-gefahr>
- UBA (2022). *Bodenversiegelung*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Umweltbundesamt (UBA): <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung>

UBA [kein Datum]. Erdrutsch. Abgerufen am 19. Januar 2022 von Umweltbundesamt (UBA): https://sns.uba.de/umthes/de/concepts/_00028791.html

Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2020). *Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland-Pfalz*. Mainz: Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 15. Februar 2022 von https://www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2021-01/Marktcheck_Elementarschadenversicherung_2020.pdf

Voß, M., Kahlenborn, W., Porst, L., Dorsch, L., Nilson, E., Rudolph, E., & Lohrendel, A. F. (2021). Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland. *Climate Change 23/2021*. Abgerufen am 19. Januar 2022 von https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-06-10_cc_26-2021_kwra2021_kurzfassung.pdf

vzbv (2021a). *Für eine angemessene Absicherung gegen Naturgefahren an Wohngebäuden: Eckpunktepapier des vzbv zur Ausgestaltung einer möglichen Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden*. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv). Abgerufen am 19. Januar 2022 von https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-11/21-11-11_T-FIN_Eckpunktepapier%20zur%20Ausgestaltung%20Elementarschadenabsicherung%20%28FINAL%29.pdf

vzbv (2021b). *Für einen bezahlbaren Versicherungsschutz gegen Naturgefahren für Jedermann: Positionspapier des vzbv zur Versicherbarkeit gegen Elementarschäden an Wohngebäuden*. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv). Abgerufen am 11. Februar 2022 von Verbraucherzentrale Bundesverband: https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-08/21-07-21_T-FIN_Positionspapier%20Elementarschadenabsicherung%20%28final%29.pdf

Wagner, G. G., & Kemfert, C. (2021). *Pflicht zur Vernunft*. Abgerufen am 15. Februar 2022 von klimareporter: <https://www.klimareporter.de/gesellschaft/pflicht-zur-vernunft>

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen wurde im November 2014 vom damaligen Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz Heiko Maas eingerichtet.

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen soll auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das für den Verbraucherschutz und die Verbraucherpolitik zuständige Bundesressort bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik unterstützen.

Der Sachverständigenrat ist unabhängig und hat seinen Sitz in Berlin.

Vorsitzender des Sachverständigenrats ist Prof. Dr. Peter Kenning.