

Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 20/8732 –**

Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen

A. Problem

Die antragstellende Fraktion der CDU/CSU stellt fest, dass Groß- und Kleinschadenereignisse, die sich auf Klima- und Wetterveränderungen zurückführen ließen, stetig zunehmen. Dabei stellten insbesondere die zunehmende Zahl an Starkregeneignisse ein großes Problem dar, da Gemeinden und Städte baulich oftmals nicht auf die Aufnahme und Ableitung großer, plötzlich auftretender Wassermassen ausgerichtet und vorbereitet seien.

Die bei Elementarschadenereignissen auftretenden Schäden seien für die Eigentümerinnen und Eigentümer zunehmend von existenzieller Bedeutung. Die einfache Wohngebäudeversicherung hingegen leiste nicht bei Überschwemmung und Starkregen, sondern lediglich bei Feuer, Blitzschlag, Sturm und Hagel.

Für den Schutz gegen Überschwemmung und Starkregen bedürfe es einer Elementarschadenversicherung, die im Rahmen der Wohngebäudeversicherung gegen eine Zusatzprämie angeboten werde. Nach der Ahrtalflut böten viele Versicherer Wohngebäudeversicherungen nur noch mit Elementarschadenschutz an.

Lediglich etwa 50 Prozent der circa 8,5 Mio. Wohngebäudeversicherungen in Deutschland besäßen eine Elementarschadenabsicherung. Die Gründe für die geringe Absicherung gegen ein derart hohes existenzielles Risiko seien auf der Nachfrageseite zu suchen: Neben einem mangelnden Risikobewusstsein und der meist unbegründeten Sorge vor hohen Prämien, dürften sich viele Eigentümerinnen und Eigentümer in der Sicherheit wiegen, dass auch bei zukünftigen katastrophalen Schadensereignissen für nicht versicherte Wohngebäude aus Billigkeitserwägungen staatliche Hilfen gezahlt würden.

Ein weiterer Aspekt der Problematik seien die nicht ausreichenden Präventionsmaßnahmen und Klimafolgenanpassungen. Seit dem Jahr 2000 seien nach Berechnungen der Versicherungswirtschaft bundesweit jährlich 1.000 bis 2.400 neue Wohngebäude in Hochwasserrisikogebieten gebaut worden.

Gleichzeitig stelle sich für die Versicherer die Problematik, dass bei steigenden Schadensereignissen in der Zukunft eine adäquate Rückversicherbarkeit der Schä-

den nicht mehr gegeben sei. Dem könne durch eine staatliche Rückversicherung mit Prämienkorridor begegnet werden.

Der Deutsche Bundestag solle die Bundesregierung deshalb insbesondere auffordern,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der versicherungsvertragsrechtlich sicherstellt, dass
 - a. im Neugeschäft die Wohngebäudeversicherung nur noch mit einer Elementarschadenabsicherung angeboten wird, die nach Belehrung über die Konsequenzen abgewählt werden kann (Opt-Out) und
 - b. im Bestandsgeschäft sämtliche Wohngebäudeversicherungen zu einem Stichtag um eine Elementarschadenversicherung erweitert werden, die innerhalb einer gewissen Frist nach Belehrung über die Konsequenzen abgewählt werden kann;
2. eine staatliche Rückversicherung für Elementarschäden mit Prämienkorridor einzuführen und
3. Planungsträger in den Ländern für ihre Verantwortung bei einer Bauleitplanung in besonders schadensgefährdeten Gebieten zu sensibilisieren und eine Konkretisierung der Staatshaftungsregeln der planenden Körperschaften, die neue Baugebiete in bisher unbesiedelten Arealen trotz dieser Risiken ausweisen, zu prüfen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Abwesenheit der Gruppe BSW.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 20/8732 abzulehnen.

Berlin, den 5. Juni 2024

Der Rechtsausschuss

Elisabeth Winkelmeier-Becker
Vorsitzende

Dr. Johannes Fechner
Berichterstatter

Carsten Müller (Braunschweig)
Berichterstatter

Lukas Benner
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Stephan Brandner
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Johannes Fechner, Carsten Müller (Braunschweig), Lukas Benner, Otto Fricke und Stephan Brandner

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 20/8732** in seiner 141. Sitzung am 30. November 2023 beraten und an den Rechtsausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Finanzausschuss, den Wirtschaftsausschuss, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen und den Ausschuss für Klimaschutz und Energie zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 20/8732 in seiner 93. Sitzung am 5. Juni 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Abwesenheit der Gruppen Die Linke und BSW die Ablehnung des Antrags.

Der **Wirtschaftsausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 20/8732 in seiner 77. Sitzung am 5. Juni 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD die Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat die Vorlage auf Drucksache 20/8732 in seiner 62. Sitzung am 5. Juni 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD die Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksache 20/8732 in seiner 74. Sitzung am 5. Juni 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Abwesenheit der Gruppe BSW die Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen** hat die Vorlage auf Drucksache 20/8732 in seiner 70. Sitzung am 5. Juni 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Abwesenheit der Gruppe Die Linke die Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Klimaschutz und Energie** hat die Vorlage auf Drucksache 20/8732 in seiner 111. Sitzung am 5. Juni 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD die Ablehnung des Antrags.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Rechtsausschuss hat in seiner 80. Sitzung am 13. Dezember 2024 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag auf Drucksache 20/8732 durchzuführen. Der Rechtsausschuss hat in seiner 84. Sitzung am 17. Januar 2024 beschlossen, die öffentliche Anhörung zu dem Antrag auf Drucksache 20/8732 am 11. März 2024 durchzuführen. An der in der 92. Sitzung am 11. März 2024 durchgeführten Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Prof. Dr. Oliver Brand, LL.M.
(Cambridge)

Universität Mannheim, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Privatversicherungsrecht, Wirtschaftsrecht und Rechtsvergleichung

Anja Käfer-Rohrbach	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin, Berlin
Ernst Rauch	Global Head Climate & Public Sector Business Development Chief Climate and Geo Scientist Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft, Aktiengesellschaft
Stephen Rehmke	Bund der Versicherten e. V., Hamburg Vorstand
Prof. Dr. Reimund Schwarze	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig
Jakob Thevis	Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., Kehl Stv. Vorstand
Dr. Kai Warnecke	Haus & Grund Deutschland e. V., Berlin Präsident
Dr. Melanie Weber-Moritz	Deutscher Mieterbund e. V., Berlin Bundesdirektorin

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 92. Sitzung vom 11. März 2024 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen sowie die Aufzeichnung der Sitzung in der Mediathek des Deutschen Bundestages verwiesen.

In seiner 106. Sitzung am 5. Juni 2024 hat der **Rechtsausschuss** den Antrag auf Drucksache 20/8732 abschließend beraten und empfiehlt, diesen mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Abwesenheit der Gruppe BSW abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte die Bedeutung des Themas, mit dem sie sich schon länger und nicht erst angesichts aktueller, trauriger Ereignisse befasse. Für nur rund 50 Prozent der etwa 8,5 Millionen Wohngebäude in Deutschland bestehe eine Elementarschadenversicherung. Weit abgeschlagen seien die Bundesländer Bremen und Niedersachsen, beide mit rot-grüner Regierungsbeteiligung. Die Unionsfraktion habe ihr Modell – eine ‚opt out‘-Regelung – schon mehrfach vorgestellt. Die aktuelle Lage sei unbefriedigend: Sei man Geschädigter im Rahmen eines Ereignisses mit bundesweiter Bedeutung, sei die Chance staatlicher Hilfe groß. Sei dies nicht der Fall, verbleibe der Schaden dagegen möglicherweise beim Geschädigten. Der Problematik sei allerdings nicht allein mit einer – wie auch immer ausgestalteten – Versicherungslösung beizukommen. Wichtig sei ferner die Prävention und die Frage der Wiederaufbauverpflichtung. Es müsse viel stärker darauf geachtet werden, unter Berücksichtigung der Klimafolgen zu bauen und auch den Gebäudebestand entsprechend anzupassen. Einige Nachbarländer seien bei der Thematik wesentlich weiter als Deutschland. Der Antrag enthalte zwei Komponenten: die viel stärkere Durchsetzung der Elementarschadenversicherung sowie die Prävention im Bestand und bei Neubauten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte die Bedeutung einer Erhöhung der Versicherungsquote für Elementarschäden und stimmte der Fraktion der CDU/CSU zu, dass alle Elemente Teil einer Gesamtstrategie sein müssten. Wenn man aber vorliegend auf Klimafolgen verweise, dürfe man sich nicht an anderer Stelle stets gegen Klimaschutzmaßnahmen aussprechen. Der Antrag stelle zurecht die Frage, wie man Kommunen stärker in die Verantwortung nehmen könne, wenn sie Baugebiete in Risikogebieten auswiesen. Dennoch sei das Modell der Union abzulehnen, weil die vorgeschlagene ‚opt out‘-Regelung nicht optimal geeignet sei. Mit Blick auf Bestandsverträge sei zu beachten, dass dem deutschen Zivilrecht eine grundsätzliche Interpretation von Schweigen als zustimmende Willenserklärung fremd sei. Ferner bestehe die Gefahr, dass sich gerade Versicherungsnehmer in gefährdeten Gebieten, für den ‚opt out‘ entschieden.

Die **Fraktion der SPD** dankte allen, die aktuell haupt- oder ehrenamtlich in Hochwassergebieten im Einsatz seien. Der Handlungsbedarf sei offensichtlich. Auch in Deutschland sei eine umfangreichere Absicherung gegen Elementarschäden nötig. Spanien, die Schweiz, Frankreich und Dänemark hätten bereits Systeme geschaffen. Der Ansatz des Antrages, die hohe Verbreitung der Wohngebäudeversicherung für eine stärkere Verbreitung der Elementarschadenversicherung zu nutzen, sei richtig. Im Übrigen sei der Antrag aber viel zu oberflächlich: Er schweige insbesondere zur Frage der Ausgestaltung der Prämien und des Rückversicherungssystems. Dass in Niedersachsen der Elementarschadenschutz besonders gering verbreitet sei, habe historische Gründe: Bis in die 1990er Jahre habe es in Deutschland – insbesondere in Baden-Württemberg – hoheitliche Versicherer mit günstigen Prämien gegeben, weshalb es dort besonders viele Versicherte gebe. Dies sei durch eine Richtlinie als europarechtswidrig eingestuft worden und Deutschland habe es – anders als Spanien – nicht geschafft, für das deutsche System eine Ausnahmeregelung zu erhalten. Ferner sei der Antrag widersprüchlich, wenn er einerseits die Bedeutung der Elementarschadenversicherung betone, andererseits aber den Ausstieg über eine ‚opt out‘-Regelung ermögliche. Dies könne dazu führen, dass man am Ende noch weniger Versicherte als heute habe.

Die **Fraktion der FDP** stimmte der Analyse der Situation im Antrag der CDU/CSU zu und betonte die emotionale Belastung der Betroffenen, die in solchen Notlagen auf die Politik schauten. Die einfachste Lösung sei stets, wenn der Staat zahle. Es dürfe aber nicht nach dem Prinzip ‚dulde und liquidiere‘ verfahren werden, weil eine auf viele verteilte Versicherungslösung falsche Anreize schaffen könnte, sich in Risikogebieten anzusiedeln. Verfahre man etwa nach dem französischen Modell, müsse man Betroffenen auch ehrlich sagen, dass ggf. jahrhundertealte Dörfer nicht an selber Stelle wieder aufgebaut würden. Eine Lösung des Problems müsse eine gewisse Risikobewertung umfassen, so dass klar sein müsse, wer in die Absicherung einbezogen werde. Wie im Einzelfall Schweigen auszulegen sei, liege an der Ausgestaltung des ‚opt out‘, die in jedem Fall die Folgen eines bestimmten Verhaltens klar benennen müsse. Wenn sich Menschen aus falschen wirtschaftlichen Überlegungen gegen eine Absicherung entschieden, könne die Folge nicht sein, dass stets die Gesellschaft zur Absicherung eintrete. Hier sei eine gute Abwägung schwierig. Gleiches gelte für die Frage ‚Staat als Rückversicherer‘: So verlange etwa der Bundesrechnungshof einen Ausstieg als Rückversicherer im Rahmen der ‚Extremus‘-Versicherung, die gegen finanzielle Verluste bei Terroranschlägen absichere.

Berlin, den 5. Juni 2024

Dr. Johannes Fechner
Berichterstatter

Carsten Müller (Braunschweig)
Berichterstatter

Lukas Benner
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Stephan Brandner
Berichterstatter

