

Antrag

des Abg. Ansgar Mayr u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. aus welchen Gründen und wann die in Baden-Württemberg ehemals bestehende Pflichtversicherung zur Absicherung gegen Elementarschäden abgeschafft wurde;
2. wie hoch die Versicherungsquote (in Prozent) der Gebäudeeigentümer in Baden-Württemberg, die aktuell freiwillig eine Versicherung gegen Elementarschäden haben, ist;
3. wie hoch ihrer Kenntnis nach die Versicherungsquote (in Prozent) der Gebäudeeigentümer in Bund bzw. in den anderen Bundesländern, die aktuell freiwillig eine Versicherung gegen Elementarschäden haben, ist;
4. welche Maßnahmen für die Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden durch die Landesregierung angestrebt werden, nachdem Bundesjustizminister Marco Buschmann (FDP/DVP) im Sommer 2024 eine bundesweite Regelung verhindert hat;
5. ob es außerhalb einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden Möglichkeiten gibt, um Versicherungsgesellschaften zu verpflichten, dass sie allen Interessenten (auch in hochwassergefährdeten Bezirken) ein bezahlbares Angebot macht;
6. ob es außerhalb einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden Möglichkeiten gibt, Kündigungen durch Versicherungsgesellschaften nach Eintritt eines versicherten Elementarschadens zu verhindern;
7. ob Informationen bzw. Erfahrungen aus dem Nachbarland Frankreich (dort gibt es eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden) hinsichtlich bezahlbarer Pflichtversicherungen gegen Elementarschäden vorliegen;
8. ob es ihrer Kenntnis nach weitere EU-Staaten mit einer Versicherungspflicht für Elementarschäden gibt;

Eingegangen: 27.9.2024/Ausgegeben: 29.10.2024

1

9. welche Möglichkeiten es für Kommunen gibt, ihre Infrastruktur (Straßen, Brücken, öffentliche Spielplätze, Böschungen, usw.) gegen Elementarschäden zu versichern.

27.9.2024

Mayr, Gehring, Bückner, Hockenberger,
Huber, Dr. Miller CDU

Begründung

Mehrere Hochwasserereignisse in Süddeutschland alleine in diesem Jahr haben Schäden in Milliardenhöhe hinterlassen und auf tragische Weise gezeigt, wie schnell eine gravierende Schadenslage entstehen kann. Bereits jetzt entstehen erhebliche volkswirtschaftliche Kosten für die Kompensation von Elementarschadensereignissen. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Kosten in den kommenden Jahren infolge des Klimawandels stetig steigen werden. Nach der Einführung einer Versicherungspflicht sollte im Falle eines Schadensereignisses keine Veranlassung mehr für staatliche Finanzhilfen für pflichtwidrig nicht versicherte Gebäude bestehen. Durch die Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden würde eine Beitragsgestaltung ermöglicht, die dafür sorgen würde, dass sich alle eine solche Versicherung leisten können. Verschiedene Regelungsinstrumente können sich zudem in erheblicher Weise kostendämpfend auswirken. Es ist dagegen falsch, anzunehmen, dass bei einem Absehen von einer Versicherungspflicht eine Kostenbelastung der Bürgerinnen und Bürger vermieden werden kann.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2024 Nr. D54970/2024 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium der Justiz und für Migration, dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

- 1. aus welchen Gründen und wann die in Baden-Württemberg ehemals bestehende Pflichtversicherung zur Absicherung gegen Elementarschäden abgeschafft wurde;*

Zu 1.:

Die in Baden-Württemberg bestehenden Gebäudeversicherungsanstalten wurde mit dem Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung vom 28. Juni 1993 zum 30. Juni 1994 aufgelöst und die gesetzliche Versicherungspflicht aufgehoben. Damit setzte das Land Baden-Württemberg die Vorgabe aus Artikel 3 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung (Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG) um, gemäß dem das Versicherungsmonopol der baden-württembergischen Gebäudeversicherungsanstalten aufgehoben werden musste.

- 2. wie hoch die Versicherungsquote (in Prozent) der Gebäudeeigentümer in Baden-Württemberg, die aktuell freiwillig eine Versicherung gegen Elementarschäden haben, ist;*

Zu 2.:

Gemäß dem Naturgefahrenreport 2023 des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) betrug die Versicherungsquote für Wohngebäudeversicherungen mit Schutz gegen Elementarrisiken (sogenannte weitere Naturgefahren) im Jahr 2022 in Baden-Württemberg 94 Prozent.

3. *wie hoch ihrer Kenntnis nach die Versicherungsquote (in Prozent) der Gebäudeeigentümer in Bund bzw. in den anderen Bundesländern, die aktuell freiwillig eine Versicherung gegen Elementarschäden haben, ist;*

Zu 3.:

Gemäß dem Naturgefahrenreport 2023 des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) betrug die Versicherungsquote für Wohngebäudeversicherungen mit Schutz gegen Elementarrisiken (sogenannte weitere Naturgefahren) im Jahr 2022 im gesamten Bundesgebiet durchschnittlich 52 Prozent. Die Quoten in den einzelnen Bundesländern variieren dabei erheblich und reichen von lediglich 31 Prozent in Bremen bis zu 94 Prozent in Baden-Württemberg.

4. *welche Maßnahmen für die Einführung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden durch die Landesregierung angestrebt werden, nachdem Bundesjustizminister Marco Buschmann (FDP/DVP) im Sommer 2024 eine bundesweite Regelung verhindert hat;*

Zu 4.:

Die Landesregierung und Herr Ministerpräsident persönlich setzen sich seit Jahren auf allen Ebenen für die Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung gegen Elementarschäden ein. Angesichts der Zunahme von extremen Unwetterereignissen und der dadurch entstehenden finanziellen Schäden ist es erforderlich, bundesweit die Versicherungsquote gegen Elementarschäden zu erhöhen. Dies würde die finanzielle Absicherung der Betroffenen verbessern und die öffentlichen Haushalte entlasten. Nur eine bundesweite Pflichtversicherung lässt nach Auffassung der Landesregierung eine Steigerung der Versicherungsdichte in ausreichendem Umfang erwarten.

Die Gesetzgebungskompetenz für eine bundesweite Pflichtversicherung liegt beim Bund. Die Länder haben den Bund daher zuletzt sowohl im Bundesrat (u. a. auf Antrag Baden-Württembergs) als auch in der Verbraucherschutzministerkonferenz jeweils am 14. Juni 2024 und zudem in der Ministerpräsidentenkonferenz am 20. Juni 2024 – erneut – gebeten, hierzu zeitnah einen Regelungsvorschlag vorzulegen, um noch in dieser Legislaturperiode des Bundestags das entsprechende Gesetzgebungsverfahren abschließen zu können. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass nach der Überzeugung der Länder keine Problemstellungen erkennbar sind, die nicht einer überzeugenden fachlichen und politischen Lösung zugeführt werden könnten und daher der bundesweiten Einführung einer Pflichtversicherung in grundsätzlicher Weise entgegenstünden.

Die Länder verhandeln darüber mit der Bundesregierung seit einem Jahr in einer von der Ministerpräsidentenkonferenz und dem Bundeskanzler beauftragten Bund-/Länder-Arbeitsgruppe, die vom Bundesministerium der Justiz geleitet wird und zeitnah abgeschlossen werden soll. Die weiteren Gespräche zwischen Bund und Ländern bleiben abzuwarten.

5. *ob es außerhalb einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden Möglichkeiten gibt, um Versicherungsgesellschaften zu verpflichten, dass sie allen Interessenten (auch in hochwassergefährdeten Bezirken) ein bezahlbares Angebot macht;*

Zu 5.:

Diese Frage wurde im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister aus dem Jahr 2022 (abrufbar unter: https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/ag_bericht_elementarschaeden/zt_bericht_arbeitsgruppe-2022/bericht_arbeitsgruppe-2022.pdf) umfassend geprüft und beantwortet. Die Arbeitsgruppe kam dabei zu dem Ergebnis, dass ein Kontrahierungszwang der Versicherer unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere einer Beschränkung auf eine Basisabsicherung und einer risikobasierten Kalkulation von Prämien, die entweder vollständig von den Eigentümern der jeweiligen Hochrisikoobjekte getragen oder in engen Grenzen durch Umlagen oder Beitragszuschüsse der Versichertengemeinschaft oder des Staates abgedeckt werden – verfassungsrechtlich zulässig sein dürfte (siehe S. 7 sowie S. 96 ff. des Berichts).

6. ob es außerhalb einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden Möglichkeiten gibt, Kündigungen durch Versicherungsgesellschaften nach Eintritt eines versicherten Elementarschadens zu verhindern;

Zu 6.:

Die Wohngebäudeversicherung gehört zum Bereich der Sachversicherung. Grundsätzlich gilt für den Bereich der Sachversicherung gemäß § 92 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG), dass jede Vertragspartei nach Eintritt des Versicherungsfalles das Versicherungsverhältnis kündigen kann. In den meisten Versicherungszweigen besteht daher für beide Parteien nach Eintritt eines Versicherungsfalles ein Sonderkündigungsrecht. Beide Parteien erhalten hierdurch die Möglichkeit, sich aufgrund ihrer Erfahrungen während der Schadensabwicklung vom Versicherungsvertrag zu lösen. Die Norm des § 92 Absatz 1 VVG ist indes abdingbar. Eine Abweichung ist grundsätzlich in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) möglich. Dabei dürfte zu Lasten des Versicherers auch der völlige Ausschluss der Kündigungsmöglichkeit nach Eintritt des Versicherungsfalles denkbar sein. Dies setzt indes die Freiwilligkeit des Versicherers voraus. Ein Ausschluss des Kündigungsrechts des Versicherungsnehmers wird ganz überwiegend aufgrund der Anforderungen der §§ 307 ff. BGB als unzulässig angesehen. Ein gesetzlicher Ausschluss der Kündigungsmöglichkeit zu Lasten des Versicherers ist zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, müsste indes verfassungsgemäß ausgestaltet sein. De lege lata ist ein absolutes Kündigungsverbot bislang lediglich in § 206 Absatz 1 Satz 1 VVG normiert. Die Regelungen beschränken die Kündigungsrechte jedoch nur in Fällen, in denen eine Versicherungspflicht von Versicherungsnehmern besteht. Zudem bestehen die Regelungen in Konstellationen, in denen der Gesetzgeber im Bereich der Sozialgesetzgebung und damit im Bereich des grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzips (Artikel 20 Absatz 1 GG) tätig geworden ist. Nach der zivilgerichtlichen Rechtsprechung gelten die Kündigungsverbote zudem nicht ausnahmslos (außerordentliche Kündigungen etwa bleiben in gewissen Fällen möglich). Ein gesetzliches Vorbild für die in der Fragestellung genannte Konstellation gibt es nicht; dementsprechend wurde über die Rechtsfragen gerichtlich bislang auch noch nicht entschieden.

Somit lässt sich die Frage – zumal abstrakt – nur schwer beantworten. Jedenfalls würde der Ausschluss der Kündigungsmöglichkeit des Versicherers einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung nach Artikel 12 Absatz 1 GG und in die Vertragsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 GG darstellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das BVerfG das absolute Kündigungsverbot nach § 206 Absatz 1 Satz 1 VVG zwar für verfassungsgemäß erklärt hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 706/08, NJW 2009, 2033, 2041 [Rn. 188 ff.]), die dieser Entscheidung zugrunde gelegten Erwägungen sich indes jedenfalls nicht ohne Weiteres auf den Bereich der Sachversicherung übertragen lassen, denn diese zählt jedenfalls nicht zum herkömmlichen Kreis der verfassungsrechtlich nach Artikel 20 Absatz 1 GG (Sozialstaatsprinzip) legitimierten Sozialversicherung.

7. ob Informationen bzw. Erfahrungen aus dem Nachbarland Frankreich (dort gibt es eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden) hinsichtlich bezahlbarer Pflichtversicherungen gegen Elementarschäden vorliegen;

Zu 7.:

In Frankreich besteht seit 1982 mit dem régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CatNat) ein komplexes Mischsystem aus staatlichen und versicherungswirtschaftlichen Elementen zur Absicherung gegen Elementarschäden einschließlich Elementen der staatlichen Prävention. Es wird unter anderem finanziert durch einen fixen prozentualen Zuschlag (derzeit noch zwölf Prozent, ab 1. Januar 2025 20 Prozent) zur Hausratsversicherung, über die nahezu jeder Haushalt in Frankreich verfügt. Zusätzlich abgesichert werden die Leistungen durch eine Rückversicherung und eine staatliche Garantie. Allerdings besteht für den einzelnen Versicherten kein vertraglicher Anspruch auf Leistung im Schadensfall, sondern diese setzt zunächst die Feststellung einer Naturkatastrophe von erheblichem Ausmaß durch staatlichen Erlass voraus.

8. ob es ihrer Kenntnis nach weitere EU-Staaten mit einer Versicherungspflicht für Elementarschäden gibt;

Zu 8.:

Der Arbeitsgruppenbericht der Justizministerkonferenz hat sich auch mit den Regelungen in anderen EU-Staaten befasst (siehe S. 15 ff.). Danach besteht in keinem EU-Mitgliedsstaat eine umfassende Versicherungspflicht. In Spanien existiert ein dem französischen Modell ähnliches System einer einheitlichen Abgabe auf Sachversicherungsprämien, mit der etwaige staatliche Leistungen bei Naturkatastrophen und Terroranschlägen finanziert werden. In Belgien ist die (freiwillige) Feuerversicherung von Gebäuden stets mit einem Versicherungsschutz gegen bestimmte Naturgefahren gekoppelt.

9. welche Möglichkeiten es für Kommunen gibt, ihre Infrastruktur (Straßen, Brücken, öffentliche Spielplätze, Böschungen, usw.) gegen Elementarschäden zu versichern.

Zu 9.:

Nach Auskunft des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) ist im Bereich der kommunalen Infrastruktur zwischen aktiver Infrastruktur (öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Rathäuser, Schwimmbäder etc.) und passiver Infrastruktur (Straßen, Brücken, Wege, Böschungsbauwerke, Leitungs- und Kanalnetze etc.) zu unterscheiden. Während Anlagen der aktiven Infrastruktur grundsätzlich gegen Elementarschäden versicherbar sind und es hierfür auch ein Angebot am Versicherungsmarkt gibt, sind Anlagen der passiven Infrastruktur in der Regel nicht versicherbar. Für solche Anlagen der passiven Infrastruktur fehlt es an einer hinreichenden Bewertbarkeit und Kalkulierbarkeit der Risiken. Zudem kann aufgrund der stetigen Abnutzung und der vielfältigen Vorschäden von passiver Infrastruktur wie Straßen und Brücken ein möglicher Schaden durch Elementargefahren kaum von sonstigen schädigenden Einflussfaktoren wie beispielsweise einer Fahrbahnabsenkung durch Überbelastung durch schwere Lastkraftwagen abgegrenzt werden.

Dr. Hoffmeister-Kraut
Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Tourismus