

Pflichtversicherung gegen Elementarschäden

Option zur Reduzierung der Versicherungslücke in Deutschland und der EU?

Philipp Eckhardt, Anastasia Kotowski und Götz Reichert



© shutterstock

Naturkatastrophen verursachen weltweit immer größere wirtschaftliche Schäden. Oft ist jedoch nur ein Bruchteil dieser Schäden versichert. In der EU und insbesondere in Deutschland wird daher verstärkt über eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden diskutiert. Aber wäre eine solche Pflichtversicherung auch eine sinnvolle Lösung? Diese cepStudie will darauf eine ordnungspolitische und juristische Antwort geben.

- ▶ Aus ordnungspolitischer Sicht gibt es de facto keine wirkliche Rechtfertigung für eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden. Denn die zu beobachtenden Versicherungslücken sind vordergründig auf ein Staats- und nicht auf ein Marktversagen zurückzuführen. Sie kann allenfalls als „quasi alternativloser Ausweg“ aus dem scheinbar unauflösbaren sogenannten „Samariter-Dilemma“ betrachtet werden.
- ▶ Sollte eine Pflichtversicherung, trotz der ordnungspolitischen Bedenken, eingeführt werden, müssen diverse Voraussetzungen zwingend erfüllt sein. So müssen u.a. unbedingt Anreize zur Schadensvermeidung und -prävention fortbestehen bzw. gestärkt werden, risikoadjustierte Versicherungsprämien (inkl. Selbstbehalten und Deckungsgrenzen) möglich sein, Eigentümer von Bestandsgebäuden und Neubauten differenziert betrachtet und ein mögliches Laissez-Fair-Verhalten bei den Versicherten von vornherein unterbunden werden.
- ▶ Aufgrund der begrenzten Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken ist eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden – für sich allein – (langfristig) wohl nur bedingt tragfähig. Sie muss daher zwingend von weiteren Politikmaßnahmen – u.a. strenge bauliche Auflagen, staatliche Rückabsicherungslösungen, aufsichtsrechtliche Vorgaben – flankiert werden.
- ▶ Die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung durch einen EU-Mitgliedsaat ist grundsätzlich sowohl nach europäischem als auch nach deutschem Recht möglich. Allerdings sind hierzu bei der konkreten Ausgestaltung bestimmte Bedingungen – z.B. Vorgaben der EU-Solvabilitäts-II-Richtlinie, Beschränkung auf existenzbedrohende Elementarschäden – zu beachten.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	5
2	Hintergrund: Klimawandel, Klimarisiken und Klimaschäden	7
3	Überblick über die Versicherungsabdeckung gegen Elementarschäden	8
4	Versicherbarkeit von Elementargefahren	10
5	Folgen großer Versicherungslücken und mangelnder Versicherbarkeit	17
5.1	Fiskalische Auswirkungen	17
5.2	Makroökonomische Auswirkungen.....	18
5.3	Auswirkungen auf die Finanzstabilität.....	18
6	Ansätze einzelner Länder zur Reduzierung der Versicherungslücke.....	19
6.1	Deutschland	19
6.2	Frankreich	19
6.3	Italien	20
6.4	Spanien	21
6.5	Schweiz	22
6.6	Großbritannien.....	23
6.7	USA	23
7	Lösungsoptionen zur Verkleinerung bestehender Versicherungslücken	24
7.1	Pflichtversicherung gegen Elementarschäden.....	24
7.1.1	Definition und Ziele einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden	25
7.1.2	Ökonomische Einordnung	26
7.1.2.1	Erklärungsansätze für bestehende Versicherungslücken	27
7.1.2.2	Schlussfolgerungen aus den Erklärungsansätzen für die Frage der Einführung einer Pflichtversicherung.....	29
7.1.2.3	Was kann eine Pflichtversicherung leisten und was nicht?.....	32
7.1.3	Juristische Einordnung.....	35
7.1.3.1	Anforderungen des Europarechts	36
7.1.3.2	Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts	37
7.1.3.3	Zwischenfazit.....	39
7.1.4	Zentrale Elemente einer Pflichtversicherung	39
7.2	Ergänzende bzw. komplementäre Maßnahmen.....	44
7.2.1	Ansätze ohne direkten Versicherungsbezug.....	44
7.2.1.1	Sensibilisierung und Aufklärung.....	44
7.2.1.2	Bauliche Standards	45
7.2.1.3	Staatliche Risikoanpassungsmaßnahmen.....	46
7.2.1.4	Klimarisiken im Kreditrisikomanagement von Banken.....	47
7.2.1.5	Fondslösung mit Anreizen zur Erhöhung der Versicherungsabdeckung	47
7.2.2	Ansätze mit direkten Versicherungsbezug	48

7.2.2.1	Katastrophenanleihen (CatBonds)	48
7.2.2.2	Parametrische Wetterversicherungen	49
7.2.2.3	Notwendigkeit des Staates als Retter der letzten Instanz?	50
7.2.2.4	Rückversicherungslösungen auf EU-Ebene.....	51
7.2.2.5	Ex-Post Unterstützungslösungen auf EU-Ebene.....	52
7.2.2.6	Berücksichtigung von Klimarisiken in Versicherungstarifen	53
7.2.2.7	Aufsichtsrechtliche Behandlung von Nachhaltigkeitsrisiken	53
7.2.2.8	Anpassung des Naturkatastrophenrisikos in den Solvenzkapitalanforderungen.....	54
8	Fazit	56

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Globale Versicherungslücken.....	9
Abb. 2:	Versicherungslücke in Europa.....	10

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Zentrale Barrieren für die Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken.....	13
Tab. 2:	Vergleich nationaler Ansätze zur Reduzierung von Versicherungslücken.....	24

Die vorliegende cep**Studie** wurde vom Centrum für Europäische Politik im Auftrag der VHV Vereinigte Hannoversche Versicherung a.G. erstellt. Die zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind die der Autoren und geben nicht unbedingt die Position der VHV Vereinigte Hannoversche Versicherung a.G. wieder.

1 Einleitung

Naturkatastrophen verursachen weltweit immer größere wirtschaftliche Schäden. Überschwemmungen, Stürme und Hitzewellen treten gehäuft auf und erreichen regelmäßig eine außergewöhnliche Intensität. Diese Entwicklungen sind nicht nur eine Herausforderung für betroffene Haushalte und Unternehmen, sondern auch für (Rück-)Versicherungen und den Staat. Klimabedingte Schäden verursachen jährlich Kosten in Milliardenhöhe. Zwischen 1980 und 2023 haben wetter- und klimabedingte Extremereignisse in der EU für Vermögensverluste in Höhe von ca. 740 Mrd. Euro gesorgt (d.h. durchschnittlich ca. 18 Mrd. Euro pro Jahr), wobei über 162 Mrd. Euro allein auf die drei Jahre 2021-2023 entfielen (d.h. durchschnittlich ca. 44,5 Mrd. Euro pro Jahr). Gleichzeitig ist oft nur ein Bruchteil dieser Schäden versichert, laut Schätzungen weniger als 25%, wobei es hier starke Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten gibt und in einzelnen Ländern die Quote bei unter 5% liegt.^{1,2} Die sogenannte Versicherungslücke, d.h. der Anteil der wirtschaftlichen Verluste, die nicht durch Versicherungen gedeckt sind, wächst stetig. Höhere Prämien und reduzierte Versicherungsangebote setzen sowohl Hausbesitzer als auch Unternehmen einem steigenden finanziellen Risiko aus. Gleichzeitig erhöhen unzureichend versicherte Schäden die Belastung für öffentliche Haushalte und stellen eine potenzielle Gefahr für die Finanzstabilität³ dar.

Vor diesem Hintergrund wird in der EU und insbesondere in Deutschland verstärkt über die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden diskutiert. Dabei bezeichnet der Begriff „Elementarschäden“ grundsätzlich solche Schäden, die auf die Wirkung von Naturgewalten zurückgehen.⁴ Während die Elementargefahren Sturm und Hagel i.d.R. über die Hausrat- oder Wohngebäudeversicherung abgedeckt sind, müssen Schäden aufgrund sonstiger Naturereignisse – z.B. Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdrutsch oder Lawinen – durch eine gesonderte Elementarschadenversicherung abgesichert werden.⁵ Der Begriff „Pflichtversicherung“ bezieht sich im vorliegenden Kontext auf eine Pflicht der Eigentümer von Grundstücken und Immobilien, eine Versicherung gegen Elementarschäden abzuschließen.⁶ Unabhängig von diesem wesensbestimmenden Kernelement kann eine solche Pflichtversicherung im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet sein und z.B. eine Regelung für einen Selbstbehalt vorsehen. Von einer so definierten Elementarschaden-Versicherungspflicht ist eine Pflicht von Versicherungsunternehmen zu unterscheiden, Elementarschäden durch eine zwingend anzubietende Versicherung abzudecken (Kontrahierungszwang).

Während einige Länder innerhalb, aber auch außerhalb der EU bereits verschiedene Lösungen zur verbesserten Absicherung gegen solche Schäden etabliert haben (s. Kapitel 6), konnte sich die deutsche Politik bis dato nicht auf konkrete Schritte zur Absicherung gegen die von Naturkatastrophen ausgehenden Risiken einigen. Mit dem jüngst verabschiedeten Koalitionsvertrag der Regierung aus CDU/CSU

¹ European Environmental Agency (2024), Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe, 14 October 2024.

² M. Arnold (2025), Europe ‘can’t cope’ with extreme weather costs, warns insurance watchdog, Financial Times, 3. Februar 2025, abrufbar [hier](#).

³ Beispielsweise sind aktuell ca. 75 % der Kredite von Banken im Euroraum an Unternehmen mit hohem Hochwasserrisiko unbesichert oder durch physische Vermögenswerte gedeckt, die selbst einer hohen Gefährdung unterliegen [EZB und EIOPA (2023). Policy options to reduce the climate insurance protection gap, Discussion Paper, April 2023].

⁴ Zum Folgenden umfassend Deutscher Bundestag (2024), Ausarbeitung Unterabteilung/Fachbereich Europa: Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden – Unionsrechtliche Vorgaben [im Folgenden: Deutscher Bundestag (2024)], S. 4 f. m.w.N.; Günter, D.-C., in: Langheid, T. / Wandt, M. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum VVG, 2. Aufl. 2017, Bd. 3 2. Teil, 3. Kapitel, Elementarschadenversicherung [im Folgenden: Günter, D.-C. (2017)], Rn. 2.

⁵ Günter, D.-C. (2017), Rn. 5.

⁶ Matusche-Beckmann, A., in: Dausen, M. /Ludwigs, M., Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 60. EL Februar 2024, Kapitel E. VI. Versicherungsrecht, Rn. 404.

und SPD kommt nun jedoch Bewegung in die Debatte. So wollen die Koalitionspartner, dass im Neugeschäft Wohngebäudeversicherungen künftig nur noch mit Elementarschadenabsicherung angeboten werden dürfen und im Bestandsgeschäft Wohngebäudeversicherungen zu einem Stichtag um eine Elementarschadenversicherung erweitert werden sollen.^{7,8} Aber ist dieser Weg der Richtige? Wäre eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden eine sinnvolle Lösung angesichts der Zunahme der Schwere und Häufigkeit von Naturkatastrophen? Welche zusätzlichen oder auch alternative Maßnahmen sind nötig? Welche Rolle kann und sollte die EU spielen? Diese und weitere Fragen sollen im Rahmen dieser Studie untersucht werden.

In einem ersten Einführungskapitel soll zunächst der Hintergrund, vor dem die Debatte über die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden geführt wird, skizziert werden. Dabei soll insbesondere die Bedeutung des Klimawandels, von wachsenden Klimarisiken sowie von zunehmenden Klimaschäden eine hervorgehobene Rolle spielen (Kapitel 2). Anschließend gibt die Studie einen Überblick darüber, wie es um die Versicherungsabdeckung gegen Elementarschäden weltweit, in der EU und insbesondere in Deutschland bestellt ist (Kapitel 3). Kapitel 4 stellt sich vertieft der Frage, ob Naturkatastrophenrisiken überhaupt versicherbar sind, d.h., ob die privaten Versicherungsmärkte überhaupt in der Lage und willens sind, einen adäquaten Versicherungsschutz anzubieten. Dabei blickt die Studie sowohl auf die Gegenwart als auch in die Zukunft. Anschließend wird kurz auf die Folgen eingegangen, die einerseits mit den bestehenden großen Versicherungslücken als auch mit der mangelnden Versicherbarkeit von Elementargefahren einhergehen (Kapitel 5). Sodann analysiert die Studie mit welchen Maßnahmen und Instrumenten einzelne Staaten innerhalb der EU – Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien – und auch außerhalb der EU – Schweiz, Großbritannien, USA – versuchen, etwa eine höhere Versicherungsabdeckung zu erreichen bzw. sich gegen die zunehmenden Naturkatastrophenschäden zu wappnen (Kapitel 6). In einem umfangreichen 7. Kapitel werden verschiedene Lösungsansätze geprüft, mit denen die bestehenden Lücken bei der Versicherungsabdeckung reduziert werden könnten. Im Vordergrund steht hierbei die Analyse, inwiefern die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden aus ordnungspolitischer Sicht sinnvoll wäre, was sie (nicht) zu leisten vermag, und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit sie eine zielführende politische Maßnahme darstellen kann. In Kapitel 7 analysieren wir ferner, inwiefern eine Pflichtversicherung nach deutschem und europäischem Recht überhaupt eingeführt werden dürfte oder ob es hier etwaige Fallstricke gibt. Ebenfalls in Kapitel 7 präsentiert die Studie politische und regulatorische Ansätze, welche die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden ergänzen könnten oder alternativ implementiert werden könnten. Diese Ansätze reichen von Maßnahmen zur Sensibilisierung und Aufklärung, über die Berücksichtigung von Klimarisiken im Kreditrisikomanagement von Banken, den Ausbau des Marktes für Katastrophenanleihen (CatBonds) und der Etablierung von Rückversicherungslösungen bis hin zur Stärkung der Anreize zur Berücksichtigung von Klimarisiken in Versicherungstarifen. Kapitel 8 zieht schließlich ein Fazit.

⁷ CDU, CSU, SPD (2025), Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode.

⁸ Im Koalitionsvertrag ist ferner u.a. die Prüfung einer Opt-Out-Lösung vorgesehen, d.h. Versicherungsnehmer, die keine Absicherung wünschen, müssten sich aktiv gegen diese Absicherung wenden. Auch soll eine staatliche Rückversicherung für Elementarschäden eingeführt werden. Die Versicherungsbedingungen sollen weitgehend reguliert werden [CDU, CSU, SPD (2025)].

2 Hintergrund: Klimawandel, Klimarisiken und Klimaschäden

Das Jahr 2024 war sowohl weltweit als auch in Europa das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen.⁹ Es war zudem das erste Jahr mit einer globalen Durchschnittstemperatur von mehr als 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau im Sinne der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens. Europa erwärmt sich seit den 1980er Jahren doppelt so schnell wie die Welt im globalen Durchschnitt und ist weltweit der sich am schnellsten erwärmende Kontinent.¹⁰ Mit fortschreitendem Klimawandel und steigenden Temperaturen steigt auch hier das Risiko insbesondere von intensiveren Hitzewellen, längeren Dürrephasen, extremen Unwetterereignissen wie Stürmen, Starkregen und Hagelschlag sowie Waldbränden und Ernteaufschüben.¹¹ Diese klimabedingten Risiken („Klimarisiken“) können Verletzungen, Krankheiten und Todesfälle bei Menschen sowie erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen („Klimaschäden“).¹² Die Europäische Kommission schätzt, dass Klimaschäden bis 2100 zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU um 7% führen können.¹³

Zu den Klimarisiken speziell für Gebäude zählen Beschädigungen bis hin zur völligen Zerstörung aufgrund von Stürmen, Regen- und Schneefällen, Hagelschlag, Wassereintritten durch Überschwemmungen, Bodenabsenkungen und Erdbeben.¹⁴ In diesem Zusammenhang besonders relevant sind Überschwemmungen, die zu den häufigsten und kostenträchtigsten Klimarisiken zählen und aus verschiedenen Gründen und in unterschiedlichen Formen auftreten können:¹⁵ Während der Anstieg des Meeresspiegels und Sturmfluten zu Überflutungen in Küstengebieten führen, können starke und langanhaltende Regenfälle bei Binnengewässern wie Flüssen und Seen zu Hochwasser verursachen sowie den Grundwasserspiegel anheben und so Keller überfluten. In Europa waren in den letzten 30 Jahren allein 5,5 Millionen Menschen von Überschwemmungen betroffen. Diese führten zum Tod von fast 3.000 Menschen und verursachten einen wirtschaftlichen Schaden i.H.v. über 170 Mrd. Euro.¹⁶

Extreme Niederschläge haben in den letzten Jahren mehrere große Hochwasserereignisse in Europa verursacht. Besonders katastrophal wirkten sich im Juli 2021 Starkregenfälle in der Eifel-Ardennen-Region in Deutschland, Belgien und den Niederlanden aus, die zu einer der größten Überschwemmungen in Westeuropa seit Jahrzehnten führte und einige Städte und Dörfer nahezu vollständig überflutete bzw. weitgehend zerstörte.¹⁷ Mindestens 222 Menschen starben, davon allein 134 Menschen im Ahrtal in Deutschland. Der wirtschaftliche Schaden – insbesondere an Gebäuden sowie der Verkehrs- und Energieinfrastruktur – wird auf ca. 44 Mrd. Euro geschätzt. Im Jahr 2024 waren laut dem Bericht über den Zustand des Klimas in Europa¹⁸ ca. 13.000 Menschen von Stürmen und Überschwemmungen

⁹ Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO) (2025), [European State of the Climate 2024](#), S. 2 und 17.

¹⁰ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 62; Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO) (2025), [European State of the Climate 2024](#), S. 2.

¹¹ Europäische Kommission (2024), Mitteilung COM(2024) 91 vom 12. März 2024, Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstandes, S. 7; Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Klimarisiken und Klimaresilienz, [cepAnalyse 07/2024](#).

¹² Europäische Kommission (2021), Mitteilung COM(2021) 82 vom 24. Februar 2021, Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, S. 5; Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Anpassung an den Klimawandel, [cepAnalyse 16/2021](#).

¹³ Europäische Kommission (2024), Mitteilung COM(2024) 91 vom 12. März 2024, Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstandes, S. 8.

¹⁴ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 177.

¹⁵ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 223.

¹⁶ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 223.

¹⁷ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 224.

¹⁸ Zum Folgenden vgl. Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO) (2025), [European State of the Climate 2024](#), S. 6 f.

betroffen, die mindestens 335 Menschenleben forderten. Der hierdurch verursachte wirtschaftliche Schaden wird auf mindestens 18 Mrd. Euro geschätzt. In weiten Teilen Westeuropas war es 2024 überdurchschnittlich nass, wobei es in einigen Gebieten das nasseste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen war. Die Flusspegel waren in weiten Teilen Mittel- und Nordwesteuropas überdurchschnittlich hoch. Im Laufe des Jahres überschritten 30% des Flussnetzes die Hochwasserschwelle und 12% die Schwelle für ein „schweres“ Hochwasser. Der prozentuale Anteil des Flussnetzes, der überschwemmt wurde, war der fünftgrößte seit 1992 der größte seit 2013. Die signifikantesten Unwetterereignisse waren der Sturm „Boris“, der im September weite Teile Mittel- und Osteuropas heimsuchte, und die extremen Überschwemmungen im Oktober in der spanische Region Valencia.

Insgesamt zeigen die Klimadaten, dass künftig Starkniederschläge in Europa häufiger werden – mit hoher Wahrscheinlichkeit in Nordeuropa und den Alpenregionen, mit weniger ausgeprägten Niederschlagsmustern in West- und Mitteleuropa.¹⁹ Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) stellt fest, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit ein zunehmender Trend zu Flusshochwasser in West- und Mitteleuropa und mit mittlerer Wahrscheinlichkeit ein Rückgang in Nord- und Südeuropa zu beobachten ist.

Studien, die für Europa Veränderungen des Hochwasserrisikos in Flüssen und Küstengebieten prognostizieren, gehen davon aus, dass ohne zusätzliche Anpassungsmaßnahmen die Zahl der betroffenen Menschen und die jährlichen wirtschaftlichen Schäden kurz-, mittel- und langfristig zunehmen werden.²⁰ Demnach werden Überschwemmungen aufgrund von Regenfällen und Hochwasser allein aufgrund des Klimawandels kurzfristig im Zeitraum 2021-2040 mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Anstieg der jährlichen wirtschaftlichen Schäden (Economic Annual Damage, EAD) um 70-110% auf ca. 10-23 Mrd. Euro führen. Mittelfristig wird für den Zeitraum 2041-2060 mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Anstieg der entsprechenden jährlichen wirtschaftlichen Schäden um 110-150% auf ca. 13-29 Mrd. Euro prognostiziert.²¹

3 Überblick über die Versicherungsabdeckung gegen Elementarschäden

Die wirtschaftlichen Schäden durch Naturkatastrophen beliefen sich im Jahr 2024 laut Zahlen von Swiss Re und auch von Munich Re auf ca. 320 Mrd. US-Dollar. Ein Großteil dieser Schäden sind jedoch nicht versichert. So deckte die Versicherungsbranche nur einen Bruchteil der Schäden ab, nämlich ca. 140 Mrd. US-Dollar ab. Im Umkehrschluss blieben weit über 50% der Schäden unversichert.^{22,23} Und obwohl die durchschnittlichen jährlichen Gesamtschäden in vergangenen Jahren nochmal deutlich gestiegen sind, sind die Versicherungslücken nur minimal kleiner geworden. So waren in den Jahren 2019-2023 durchschnittlich ca. 40% der Schäden versichert im Vergleich zu ca. 33% im Zeitraum von 1994-2023 (s. Abbildung 1).^{24,25}

¹⁹ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 226 m.w.N.

²⁰ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 229 m.w.N.

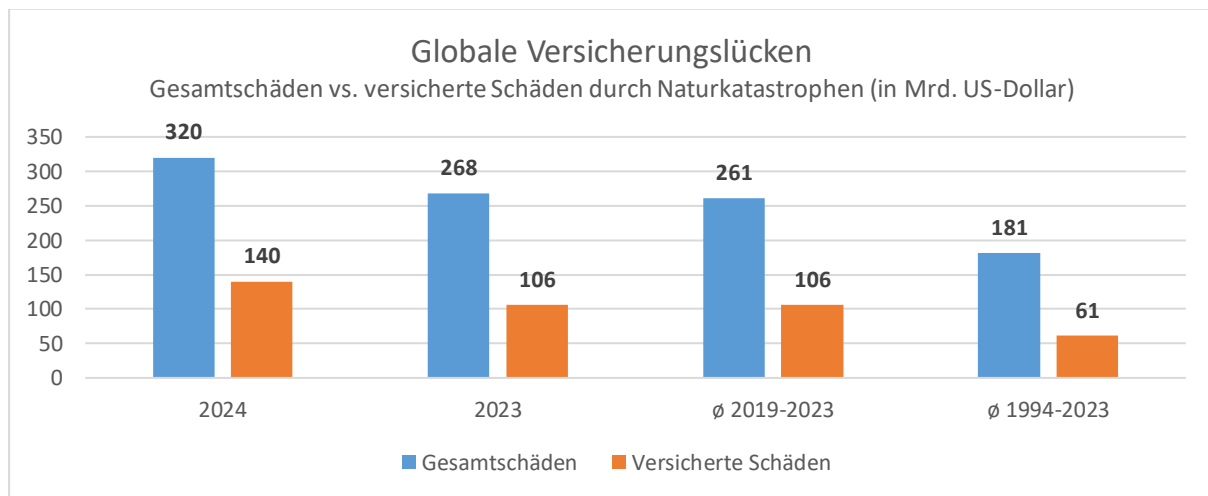
²¹ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 235.

²² Swiss Re (2025a), sigma 1/2025: Natural catastrophes: insured losses on trend to USD 145 billion in 2025, 29. April 2025, s. [hier](#).

²³ Munich Re (2025a), Natural disasters in 2024, Munich Re NatCatSERVICE, Januar 2025, s. [hier](#).

²⁴ Munich Re (2025a).

²⁵ Neueste Zahlen beziffern die wirtschaftlichen Schäden durch Naturkatastrophen für das erste Halbjahr 2025 auf 131 Mrd. US-Dollar. 80 Mrd. US-Dollar waren versichert [Munich Re (2025b) Natural disasters in the first half of 2025, Munich Re NatCatSERVICE, July 2025, s. [hier](#)].

Abb. 1: Globale Versicherungslücken

Quelle: Munich Re (2025), Natural disasters in 2024, Munich Re NatCatSERVICE, Januar 2025.

Wirft man einen Blick auf einzelne Staaten zeigt sich jedoch, dass die bestehenden Versicherungslücken stark variieren. Während etwa in China stolze 94% der klimabedingten Schäden nicht versichert sind, beträgt die Versicherungslücke in den USA 46%, während sie im Vereinigten Königreich mit 21% vergleichsweise gering ausfällt. Insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern weisen einen geringen Grad an Versicherungsabdeckung auf.²⁶

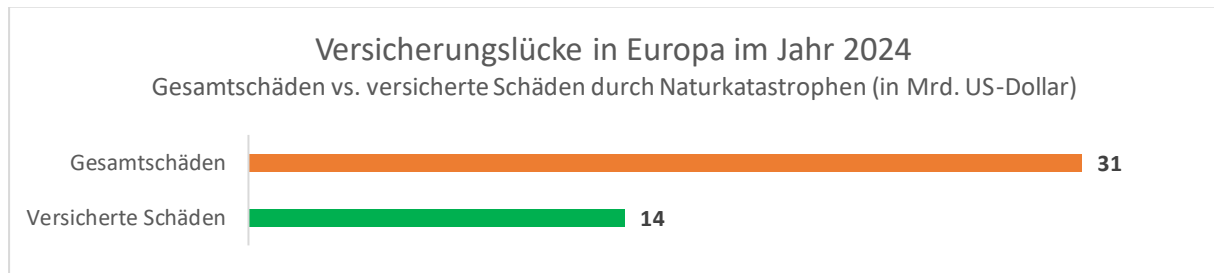
In der EU sind die durchschnittlichen jährlichen wirtschaftlichen Schäden in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen. Während sie beispielsweise im Zeitraum 1980-1989 noch ca. 8,5 Mrd. Euro betrugen, haben sie im Zeitraum 2020-2023 bereits 44,5 Mrd. Euro erreicht (jeweils gemessen zu konstanten Preisen von 2023). Laut der Europäischen Umweltagentur waren jedoch weniger als 20% der Gesamtschäden versichert. In einigen, eher wirtschaftsschwachen EU-Mitgliedstaaten zeigt sich dabei eine besonders geringe Versicherungsabdeckung (z.B. Rumänien, Slowenien und Bulgarien) von unter 5%, während andere eine Abdeckung von über 35% aufweisen (z.B. Dänemark, Belgien und Frankreich).²⁷ Nach Zahlen von SwissRe weisen die drei größten Volkswirtschaften der EU, also Deutschland, Frankreich und Italien bei der Absicherung gegenüber Naturkatastrophenrisiken Lücken in Höhe von 57% (Deutschland), 46% (Frankreich) und 78% (Italien) auf.²⁸ Munich Re hat für Europa ermittelt, dass von Gesamtschäden in Höhe von 31 Mrd. US Dollar im Jahr 2024, 14 Mrd. US Dollar versichert waren und damit ca. 45% (s. Abbildung 2).²⁹

²⁶ Swiss Re (2025b), How big is the protection gap from natural catastrophes where you are? 29. April 2025, abrufbar [hier](#).

²⁷ European Environmental Agency (2024).

²⁸ Swiss Re (2025b).

²⁹ Munich Re (2025).

Abb. 2: Versicherungslücke in Europa

Quelle: Munich Re (2025), Natural disasters in 2024, Munich Re NatCatSERVICE, Januar 2025.

4 Versicherbarkeit von Elementargefahren

Bevor die Frage beantwortet werden soll, ob eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden eine sowohl aus ökonomischer als auch juristischer Perspektive sinnvolle Option zur Senkung bestehender Lücken bei der Versicherungsabdeckung darstellen kann, sollte zunächst geklärt werden, ob Risiken, die aus Naturkatastrophen rühren, überhaupt – kurz- mittel- und auch langfristig – versicherbar sind. Denn die Versicherbarkeit eines Risikos auf privaten Versicherungsmärkten ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Im Folgenden soll auf einige zentrale Faktoren eingegangen werden, die hierfür eine Rolle spielen.

Zu diesen zählt zunächst das Vorliegen einer gewisse Risikoscheu der potenziellen Versicherungsnehmer. Denn erst diese Risikoscheue sorgt für eine Bereitschaft auf Seiten der Versicherungsnehmer Beiträge an Versicherer zu leisten, die den Erwartungswert der Schäden übersteigen, und auf Seiten der Versicherer eine Versicherung anzubieten.³⁰

Ferner muss das sogenannte „Gesetz der großen Zahlen“ greifen. So müssen die Mitglieder eines Versicherungskollektivs (a) möglichst zahlreich, (b) von möglichst gleichartigen Risiken bedroht und (c) die versicherten Risiken möglichst unkorreliert sein.³¹ Nur wenn diese Bedingungen gegeben ist, ist eine Versicherung potenziell in der Lage, tragfähige Prämien nahe am Erwartungswert der Schäden zu verlangen.³² Die Erfüllbarkeit der Voraussetzungen des Gesetzes der großen Zahlen steht jedoch bei der Versicherung von Naturkatastrophenrisiken regelmäßig in Frage. Denn die Risiken sind oftmals nicht unkorreliert. So sind Bürger und Unternehmen bei einer Naturkatastrophe – man denke an lokal begrenzte Überschwemmungen wie im Ahrtal – häufig zur selben Zeit von Schäden betroffen. Ein einzelnes Ereignis führt dabei zu Kumulschäden³³, wobei der Schadenseintritt bei einem Akteur nicht unabhängig vom Schadenseintritt bei einem anderen Akteur ist.³⁴ Es besteht also regelmäßig eine starke Korrelation von Risiken innerhalb eines begrenzten Raums, etwa einer bestimmten Region oder einem bestimmten Gebiet. Diversifizierungsvorteile über eine Versicherung können daher nur beschränkt

³⁰ Cummins, J. D. (2006), Should the government provide insurance for catastrophes. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 88(4), 337-379.

³¹ von Weizsäcker, R. K., Süßmuth, B., & Feilcke, C. (2006), Naturkatastrophen: Pflichtversicherung oder staatliches Handeln? WISU-Zeitschrift für Ausbildung, Prüfung, Berufseinstieg und Fortbildung, 35(8), 1111-1116.

³² Cummins, J. D. (2006).

³³ Ein „Kumulschaden“ ist ein „Schaden, der aus mehreren oder vielen Einzelschäden besteht, die alle durch dasselbe Schadenereignis verursacht werden“, s. [hier](#).

³⁴ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023), Risiko im Wandel: Herausforderung für die Versicherungswirtschaft (p. 433). Springer Nature.

gehoben werden.³⁵ Die begrenzte Unabhängigkeit der Schadenereignisse bei Naturkatastrophen erschwert mithin die Bildung eines stabilen Versicherungskollektivs.³⁶

Die Bildung eines solchen Kollektivs wird ferner dann schwieriger oder unmöglich, wenn der Schadenseintritt vorhersehbar, steuerbar, kontrollierbar und mithin nicht rein zufällig ist. Für beide Seiten des Kollektivs, d.h. Versicherungsnehmer und -geber, muss unklar sein, wann ein Schadensfall eintritt, wo er auftritt und wie hoch der Schaden ausfällt. Ist daher beispielsweise die Gefahr einer Überschwemmung an einem bestimmten Ort hinreichend absehbar oder sind (einzelne) Versicherungsnehmer in der Lage, aktiv zu beeinflussen, ob es zu Schäden kommt, erschwert dies die Versicherbarkeit. Unvollständiges Wissen über das Auftreten konkreter Schadensereignisse bei allen Mitgliedern des Kollektivs erhöht damit die Versicherbarkeit, während ihre Vorhersehbarkeit diese bedroht.^{37,38}

Die zwingende Voraussetzung des unvollständigen Wissens über den Eintritt eines konkreten Schadensfalls bedeutet jedoch nicht, dass Versicherer auch über kein oder wenig Wissen über die kollektive Schadensverteilung bzw. die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Schäden und über deren Höhe verfügen sollten. Im Gegenteil ist die Schätzbarkeit bzw. Kalkulierbarkeit von Schäden eine zentrale Voraussetzung für die Versicherbarkeit von Risiken. Denn nur diese ermöglicht eine adäquate Bepreisung der Risiken und für die Kalkulation risikobasierter Prämien. Gerade bei Naturkatastrophenrisiken ist die „Schätzbarkeit“ jedoch regelmäßig eine Herausforderung. Denn die Daten, die für eine adäquate Bewertung und Modellierung dieser Risiken nötig sind, sind häufig unzureichend, qualitativ nicht ausreichend hochwertig und fehleranfällig. Dies hängt damit zusammen, dass Naturkatastrophen im Gegensatz beispielsweise zu Autounfällen (noch) eher selten auftreten, was die Quantität an verwertbaren Daten beschränkt. Ferner verfügen Versicherer oftmals nicht über die nötigen granularen Informationen etwa zur Risikoexposition von Wohngebäuden. Die korrekte Bepreisung der physischen Risiken, welche für die Prämiengestaltung zentral ist, ist damit erschwert. Auch sind historische Daten über Schäden aus Naturkatastrophen in der Regel nicht hinreichend zuverlässig bzw. aussagekräftig, um das Auftreten künftiger Schäden gut abschätzen zu können. Die Schadenverteilung ist nicht unbedingt stationär, sondern in ständigem Wandel begriffen. Zwar gibt es zahlreiche Prognosen, die eine Zunahme der Häufigkeit und Schwere von Naturkatastrophen vorhersagen, die Unsicherheiten und Unwägbarkeiten sind hier aber überaus hoch. Die Nutzung klassischer versicherungsmathematischer Modelle und die Bepreisung der Risiken ist damit nur eingeschränkt möglich.^{39,40,41} „Nichtlinearitäten und Rückkopplungsschleifen“ können den Klimawandel beschleunigen und so werden „vergangene Schäden für die Schätzung künftiger Schäden unzuverlässig“. ⁴² Insbesondere die Kalkulierbarkeit möglicher Maximalschäden ist jedoch entscheidend.⁴³ Denn Versicherer müssen zu jeder Zeit in der Lage sein, diese tragen zu können. Damit dies gelingt, müssen sie jedoch ein intertemporales Problem lösen. Denn sie sind gezwungen, einen Strom an relativ gleichmäßigen jährlichen Prämieinnahmen mit einem Strom

³⁵ Andersen, T. (2002), Innovative financial instruments for natural disaster risk management.

³⁶ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

³⁷ Kousky, C. (2019), The role of natural disaster insurance in recovery and risk reduction. *Annual Review of Resource Economics*, 11(1), 399-418.

³⁸ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

³⁹ Khoo, F., & Yong, J. (2023), Too hot to insure—avoiding the insurability tipping point. *FSI Insights on policy implementation*, (54).

⁴⁰ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

⁴¹ Cummins, J. D. (2006).

⁴² ECB und EIOPA (2023), Policy options to reduce the climate insurance protection gap, Discussion Paper, April 2023.

⁴³ von Weizsäcker, R. K., Süßmuth, B., & Feilcke, C. (2006).

an jährlichen Schadenszahlungen, der stark schwanken kann, in Einklang zu bringen⁴⁴ und müssen hierfür entsprechend vorsorgen, wie durch den Abschluss von Rückversicherungen. Die Tatsache, dass Naturkatastrophen häufig mit Kumulschäden zu bestimmten Zeitpunkten einhergehen und damit eine hohe Volatilität der Schadenseintritte gegeben ist, zehrt somit regelmäßig an den finanziellen Kapazitäten der Versicherer, verteuert den Versicherungsschutz und erschwert letztlich die Versicherbarkeit.^{45,46}

Das Unwissen, die mangelnde Vorhersehbarkeit und Schätzbarkeit des Eintretens künftiger Schäden hat noch weitere Folgen, die der Entstehung funktionierender privatwirtschaftlicher Versicherungsmärkte entgegenstehen. Denn diese Unsicherheitsfaktoren lassen eine „Ambiguitätsaversion“ entstehen und können Fehlanreize auf Seiten der Versicherer entstehen lassen. Da sie die Risiken nicht adäquat einschätzen können und für eine potenzielle Unterschätzung der Risiken bestraft werden würden, verhalten sie sich nicht risikoneutral, sondern risikoscheu. Die Bereitstellung von Naturkatastrophenversicherung bleibt damit hinter einem optimalen Niveau zurück und schmälert somit tendenziell die Versicherbarkeit physischer Risiken.⁴⁷

Hohe Transaktionskosten sind ebenfalls eine zentrale Ursache für die Schwierigkeit, private Versicherungen gegen Elementarschäden bereitzustellen. Versicherer sehen sich mit großen Herausforderungen konfrontiert, das Risiko, dass mit der Absicherung einzelner Versicherungsnehmer einhergeht, beurteilen zu können. Es ist für sie nicht nur kostspielig, die potenziell auftretenden Schäden bei einzelnen Versicherungsnehmern beurteilen zu können⁴⁸, sondern auch aufwändig, risikominderndes oder -erhöhendes Verhalten der Versicherten zu beobachten. Dies gilt sowohl ex-ante als auch ex-post⁴⁹. Hohe Transaktionskosten treiben jedoch die Preise für den Versicherungsschutz und machen ihn somit für potenzielle Versicherungsnehmer weniger attraktiv.^{50,51}

Eine Problematik, die bei der Absicherung gegen Naturkatastrophenrisiken auch eine Rolle spielen kann, ist das häufige Vorliegen einer großen Gruppe, die von diesen Risiken mutmaßlich nur wenig betroffen sind und einer kleinen Gruppe, die hohen Risiken unterliegen.⁵² Die Risikoverteilung ist somit sehr heterogen. Haben Versicherer aufgrund einer asymmetrischen Informationsverteilung Schwierigkeiten, die einer Gruppe zugehörigen Akteure zu identifizieren bzw. sie eindeutig zuzuordnen, kann dies den Zusammenbruch des Versicherungsmarktes bedingen. Denn jegliche Prämiengestaltung, die die Risiken der einzelnen Gruppenangehörigen nicht adressiert – bspw. eine Einheitsprämie – sorgt dafür, dass die „guten Risiken“ den Versicherungsschutz meiden (er ist zu teuer). Übrig bleiben die „schlechten Risiken“. Ist das das Resultat, müssen die Versicherer jedoch die Prämien erhöhen, sodass es sich für immer mehr Versicherte nicht mehr rechnet, sich zu versichern. Die dadurch

⁴⁴ Jaffee, D. M., & Russell, T. (1997). Catastrophe insurance, capital markets, and uninsurable risks. *Journal of Risk and Insurance*, 205-230.

⁴⁵ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

⁴⁶ Kousky, C. (2019).

⁴⁷ Gollier, C. (2005), Some aspects of the economics of catastrophe risk insurance.

⁴⁸ Ob z.B. ein bestimmtes Gebiet von Hochwasser betroffen sein wird, kann oft gut abgeschätzt werden. Inwieweit aber einzelne Gebäude betroffen sein werden und wenn ja, welche Schäden dabei im Einzelfall entstehen, ist schwieriger abzuschätzen.

⁴⁹ Versicherte haben ggf. den Anreiz eingetretene Schäden zu übertreiben. Versicherer müssen also Ressourcen darauf verwenden, zu prüfen, ob die Angaben der Versicherungsnehmer der Realität entsprechen. Zudem ist es für Versicherer bei Naturkatastrophen schwierig den versicherten Schaden eindeutig zu bestimmen. Der Aufwand für Sachverständige, diesen zu beziffern, ist üblicherweise höher als bei vielen anderen Versicherungstypen.

⁵⁰ Kousky, C. (2019).

⁵¹ Gollier, C. (2005).

⁵² Eine kleine Gruppe an Menschen wohnt in der Nähe von überschwemmungsanfälligen Flüssen, während der Großteil von dieser Gefährdung nicht betroffen ist.

entstehende Problematik der Negativauslese („Adverse Selektion“) kann die Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken somit erschweren, wenn nicht durch einen Abbau etwaiger Informationsasymmetrien gegengesteuert wird.^{53,54}

Nicht zuletzt spielen auch die Finanzmärkte eine wichtige Rolle. Sind diese beispielsweise in effizienter Weise in der Lage, bei der Lösung des oben beschriebene intertemporale Optimierungsproblems behilflich zu sein, erhöht dies die Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken. Barrieren, die dem im Wege stehen, sind dabei u.a. eine unzureichende Beteiligung von Individuen an den Kapitalmärkten⁵⁵ – auch der (potenziellen) Versicherten – oder auch die mangelnde internationale Risikodiversifizierung.⁵⁶

Tab. 1: Zentrale Barrieren für die Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken

	Voraussetzungen
1	Wenig risikoscheue Versicherungsnehmer
2	Keine Gültigkeit des Gesetzes der großen Zahlen: – Kleines Versicherungskollektiv, – Wenig gleichartige Risiken, – Hohe Korrelation der versicherten Risiken
3	Kein zufälliger Schadenseintritt (d.h. vorhersehbar, steuerbar oder kontrollierbar)
4	Schlechte Schätzbarkeit bzw. Kalkulierbarkeit von Schäden auf kollektiver Ebene
5	Hohe Ambiguitätsaversion
6	Hohe Transaktionskosten
7	Existenz von Informationsasymmetrien und hohes Risiko für Negativauslese (adverse Selektion)
8	Ineffiziente Kapitalmärkte

Quelle: Eigene Darstellung

All die hier genannten Facetten zeigen, dass die Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken zumindest in der Theorie an Grenzen stößt. Aber auch die Praxis offenbart Herausforderungen. Diese scheinen in jüngster Zeit und drohen angesichts der Auswirkungen des Klimawandels auch künftig nicht kleiner zu werden. Zwar hat beispielsweise die Bundesregierung noch Ende 2022 konstatiert, dass sie „grundsätzlich“ davon ausgeht, dass in Deutschland „derzeit“ „jedes bestehende Wohngebäude, soweit seine Nutzung zu Wohnzwecken nach seinem Erhaltungszustand nicht ausgeschlossen ist, auf der Grundlage einer risikobasiert zu kalkulierenden Prämie gegen Elementarrisiken versichert werden kann“⁵⁷. Auch die Finanzaufsicht Bafin wies kürzlich darauf hin, dass sich die deutschen Erst- und Rückversicherer gegen die Kumulschäden bei Naturkatastrophen absichern könnten.^{58,59} Gleichzeitig weckte sie leise Zweifel. So wies sie auf die steigenden Brutto- und Nettobelastungen der Branche und

⁵³ Kousky, C. (2019).

⁵⁴ Gollier, C. (2005).

⁵⁵ Diese Problematik ist insbesondere auch in der EU zu beobachten (s. [cepInput](#)). Mit der Etablierung einer Spar- und Investitionsunion (SUI) will die EU-Kommission hier zeitnah Abhilfe schaffen.

⁵⁶ Gollier, C. (2005).

⁵⁷ Die Bundesregierung (2022), Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden, 6. Dezember 2022.

⁵⁸ Bafin (2024), Risiko für Versicherer steigt, Robert Ganz, Dr. Marco Henkel, Jörg Müller, Max Schuppeli und Dr. Filip Uzelac-Schüler, BaFin-Versicherungsaufsicht, 21.05.2024, abrufbar [hier](#).

⁵⁹ Osberghaus, D. et al. (2021) weisen darauf hin, dass die Korrelation der versicherten Risiken etwa im Hinblick auf Hochwasserereignisse „eine Herausforderung für die Zahlungsflüsse der Versicherungsunternehmen darstellt“. Für sie ist die Problematik jedoch für das deutsche Marktumfeld derzeit eher nachrangig [Osberghaus, D. et al. (2021), Extremwetterereignisse: Staatshilfe oder private Vorsorge – wer trägt die Kosten?, ifo Schnelldienst, 74(11), 03-32].

Preise für die Versicherten hin und betonte, dass die Kapazitäten der Versicherer nur dann genügen würden, „sofern die gestiegenen Preise akzeptiert und finanziert werden“.^{60,61}

Ob die Einschätzung der Versicherbarkeit damit auch für die Zukunft Gültigkeit hat bzw. haben kann, erscheint angesichts der Prognosen zur Entwicklung der Elementarrisiken jedenfalls fraglich. Darauf weist nicht nur die hiesige Versicherungswirtschaft hin, die damit rechnet, dass bereits „in wenigen Jahren“ die Versicherungsprämien für Teile der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar sein werden und die Erstversicherer deshalb keine oder nur noch eingeschränkt Versicherungsschutz anbieten werden.^{62,63} Auch die Europäische Umweltagentur (EEA) wies 2024 darauf hin, dass eine Zunahme des Überschwemmungsrisikos zu einer Verteuerung des Versicherungs- und Rückversicherungsschutzes und mithin zu höheren Versicherungsprämien führen dürfte.⁶⁴ Demzufolge können schwere Überschwemmung sich auf die Erschwinglichkeit der Hochwasserversicherung auswirken, selbst wenn diese außerhalb der EU auftreten. Überschwemmungen können zu „harten“ internationale Kapitalmärkte führen, auf denen Investoren den Preis für Kapital erhöhen, so dass Rückversicherer – und Erstversicherer, die auf internationalen Märkten rückversichern – möglicherweise ihre Prämien erhöhen müssen. Die jährlichen Versicherungsprämien in EU-Mitgliedstaaten könnten bei einem harten Rückversicherungskapitalmarkt bis zum Ende des Jahrhunderts um 1.380 bis 3.220 Euro höher sein als bei einem „weichen“ Markt. Dies könnte einen größeren Teil der Bevölkerung dazu veranlassen, auf einen entsprechenden Versicherungsschutz zu verzichten.

Auch in anderen Staaten scheint die Versicherbarkeit bedroht. So haben sich Versicherer beispielsweise im Vereinigten Königreich in jüngster Zeit reserviert im Hinblick auf die Abdeckung von Hochwasserschäden in Hochrisikogebieten gezeigt. Der US-Bundesstaat Florida, der wiederkehrend mit Hurrikans zu kämpfen hat, welche hohe Schäden verursachen, gibt es vermehrt Marktaustritte von Versicherern oder es werden Anträge gestellt, die Prämien für die Versicherten stark zu erhöhen⁶⁵. Der Rückzug privater Versicherungslösungen lässt dort zudem staatliche Auffangnetze wachsen.⁶⁶ Und schon vor den jüngsten verheerenden Waldbränden in Los Angeles, zeigte sich, dass sich Versicherer im Bundesstaat Kalifornien aufgrund der wiederkehrenden Natur dieser Ereignisse dazu veranlasst sahen, Prämien stark zu erhöhen oder von einer Erneuerung von Versicherungsverträgen abzusehen. So gab es allein im Jahr 2019 einen Anstieg der Nichterneuerungen auf dem privaten Versicherungsmarkt von 31% und in den 10 Bezirken, die am stärksten gefährdet sind, sogar um 203%.^{67,68} Neuere Analysen zeigen dass die Nichterneuerungen von Versicherungsschutz in praktisch alle US-Bundesstaaten steigen, wobei hier in einigen Bundesstaaten explosionsartige Zuwächse zu

⁶⁰ Bafin (2024).

⁶¹ Noch bis 1991 war das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) der Ansicht, dass Elementargefahren (außer Sturm und Hagel) nicht versicherbar sind [Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Bericht, 2022].

⁶² GDV (2023), Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, Bundestags-Drucksache 20/8732, 10. Oktober 2023.

⁶³ Der GDV geht davon aus, dass „sich die Prämien für die Wohngebäudeversicherung binnen 10 Jahren verdoppeln könnten“ [GDV (2023)].

⁶⁴ European Environment Agency (2024), European Climate Risk Assessment, [EEA Report 01/2024](#), S. 231 m.w.N.

⁶⁵ In einzelnen Bundesstaaten in den USA müssen sich Versicherer Prämien erhöhungen genehmigen lassen. Die Prämien sind mithin staatlich reglementiert. Bekommt ein Versicherer eine Erhöhung nicht genehmigt, kann dies zwangsläufig bedeuten, dass er nicht länger als Versicherungsanbieter auftritt bzw. auftreten kann.

⁶⁶ OECD (2021), Enhancing financial protection against catastrophe risks: the role of catastrophe risk insurance programmes, abrufbar [hier](#).

⁶⁷ Jergler, D. (2020), California Pledges to Protect Homeowners from Insurer Withdrawals Due to Wildfires, Insurance Journal, 19. Oktober 2020, abrufbar [hier](#).

⁶⁸ OECD (2021).

beobachten sind.⁶⁹ Wirft man einen Blick auf die voraussichtlichen Schadenssummen der Großfeuer in Los Angeles aus dem Januar 2025 wird ersichtlich, dass die rein privatwirtschaftlich organisierte Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken wohl weiter erodieren wird. So gehen aktuelle Schätzungen davon aus, dass die Brände die teuersten Brände in der Geschichte der USA waren. So wird der Gesamtschaden auf 250 bis 275 Mrd. Dollar geschätzt und könnte die Versicherer mit bis zu 50 Mrd. Dollar^{70,71} belasten.^{72,73} Die Brände in Los Angeles haben jedoch nicht nur Rückwirkungen auf den US-Versicherungsmarkt. So rechnet Fitch Ratings bereits jetzt so früh im Jahr – Ende Januar – damit, dass die Brände über 30% des kombinierten Budgets für Naturkatastrophen aufbrauchen könnten, welches die vier größten Rückversicherer in Europa⁷⁴ für das Gesamtjahr 2025 erwartet hatten. Dies gilt für den Fall, dass sich die Schäden für die (Rück-)Versicherer auf 35 Mrd. Dollar belaufen sollten, stiegen sie auf 45 Mrd. Dollar käme es zu einer Erosion von ca. 38% der Budgets.^{75,76} Nicht zuletzt diese Entwicklung hat auch die Bafin aufgeschreckt, die sich jüngst ebenfalls die Frage gestellt hat, ob Immobilien künftig noch (zu vernünftigen Preisen) versicherbar sind. Für Florida und Kalifornien verneint sie das für einige Gegenden bereits und sieht dringenden politischen und gesellschaftlichen Handlungsbedarf im Hinblick auf die zunehmenden Versicherungslücken.⁷⁷ Dieser dürfte auch durch den klimawandelbedingten Einbruch der Immobilienpreise nicht kleiner werden. Diese sollen laut Prognosen in den kommenden 30 Jahren um fast 1500 Mrd. Euro Jahr sinken.^{78,79}

Versicherer waren in der Vergangenheit in der Regel in der Lage physische Risiken für Vermögenswerte, inklusive Wohngebäude, zu managen. Laut Günther Thallinger von der Allianz SE könnten jedoch bald Temperaturniveaus erreicht sein, „bei denen die Versicherer nicht mehr in der Lage sein werden, eine Deckung für viele dieser Risiken anzubieten“.⁸⁰

Box 1: Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken am Beispiel Blatten

Ende Mai 2025 ereignete sich im Lötschental in der Schweiz eine Naturkatastrophe. Ein Felssturz in Kombination mit anschließenden Überschwemmungen sorgte insbesondere in der Ortschaft Blatten für massive Schäden. Laut aktuellen Schätzungen wird von versicherten Schäden in Höhe von ca. 320

⁶⁹ Institute for New Economic Thinking (2025), How Climate Denial is Fueling a U.S. Homeowners Insurance Crisis and Risking a 2008-Style Financial Meltdown, Lynn Parramore, 13. Februar 2025, abrufbar [hier](#).

⁷⁰ Es wird geschätzt, dass die Versicherer mindestens 30 Mrd. Dollar an gemeldeten Schäden und mindestens 10 Mrd. Dollar an nicht versicherten Schäden tragen müssen. Die Summen dürften jedoch noch steigen.

⁷¹ Fitch Ratings berichtet von Branchenschätzungen, die von Schäden für die Versicherer in Höhe von 25 bis 45 Mrd. Dollar ausgehen [Fitch Ratings (2025), LA Fires May Consume 30% of European Reinsurers' 2025 Catastrophe Budgets, 22. Januar 2025, abrufbar [hier](#)].

⁷² List, T. (2025), Im Blickfeld, Teuerste Naturkatastrophe in den USA - Großfeuer von Los Angeles belasten Versicherer mit 50 Mrd. Dollar, Börsenzeitung, 3. Februar 2025, abrufbar [hier](#).

⁷³ Symon, E. (2025), New Report Finds Total Damage, Economic Losses From The L.A. Wildfires approximately \$275 Billion – Palisades, Eaton fires are now the most expensive in U.S. history, 14. Januar 2025, abrufbar [hier](#).

⁷⁴ Das sind Swiss Re, Munich Re, Hannover Rück und Scor.

⁷⁵ Fitch Ratings (2025).

⁷⁶ Am 6. Februar 2025 gab die Hannover Rück bekannt, dass die Waldbrände in Kalifornien für den Rückversicherer mit einem finanziellen Schaden in Höhe von schätzungsweise 500-700 Mio. Euro verbunden sind. Die voraussichtlichen Schäden überschreiten damit bereits jetzt das Budget von 435 Mio. Euro, das der Rückversicherer für Q1 2025 reserviert hat [Handelsblatt (2025), USA – Kaliforniens Brände belasten Hannover Rück, Susanne Schier, Wochenende 7./8./9. Februar 2025, Nr. 27].

⁷⁷ Bafin (2025), Pressekonferenz „Risiken im Fokus“ Eingangsstatement Mark Branson, 28. Januar 2025, abrufbar [hier](#).

⁷⁸ Wedel, T. (2025), Klimawandel - Billionen-Wertverluste für US-Immobilien erwartet, Tagesspiegel Background Sustainable Finance, 6. März 2025.

⁷⁹ First Street (2025), Property Prices in Peril, 3. Februar 2025, s. [hier](#).

⁸⁰ Thallinger, G. (2025), Climate, Risk, Insurance: The Future of Capitalism, Allianz SE, 25. März 2025, abrufbar [hier](#).

Mio. Franken vor allem an Gebäude und Hausrat ausgegangen.⁸¹ Im Folgenden sollen exemplarisch und vereinfacht einige Überlegungen dazu angestellt werden, ob und in welchem Maße dieses Ereignis privatwirtschaftlich versicherbar wäre. Dabei sollen die oben genannten Barrieren für die Versicherbarkeit aufgegriffen werden:

- Risikoscheue: Felsstürze, wie nun im Lötschental, waren bisher eher eine Seltenheit und mithin auch durch solche Ereignisse verursachte Schäden. Auch eher risikoscheue potenzielle Versicherungsnehmer hätten daher bisher in der Regel vom Abschluss einer Versicherungsabdeckung abgesehen, um sich für die Folgen solcher Ereignisse zu wappnen. Der Erwartungswert der Schäden war bisher oftmals zu gering.
- Gesetz der großen Zahlen: Das Gesetz der großen Zahlen greift in Bezug auf solche Ereignisse eher nicht. Von Felsstürzen wie solchen in Blatten sind tendenziell nur eine geringe Anzahl von Menschen unmittelbar bedroht (nur jene, die in Bergregionen leben). Das Versicherungskollektiv wäre mithin eher klein, da sich Menschen im Flachland nicht gegen solche Risiken absichern würden. Nicht alle Bürger der Schweiz wären in gleichem Maße bedroht. Im Hinblick auf das Kriterium der Unkorreliertheit gilt: Der Felssturz sorgt für Kumulschäden innerhalb eines begrenzten geographischen Raums. Innerhalb dieses Raums besteht daher eine hohe Korrelation von Risiken, welche Gift für die Versicherbarkeit der Risiken ist.
- Zufallsereignis: Der Felssturz von Blatten war tendenziell ein zufälliges Ereignis. Auch wenn solche Ereignisse möglicherweise künftig häufiger auftraten, so war dieses spezifische Ereignis eher wenig vorhersehbar (erst wenige Tage vor dem Eintreten war es absehbar), wenig kontrollierbar und wenig steuerbar. Die Zufälligkeit des Ereignisses stünde mithin der Bildung eines Versicherungskollektivs tendenziell nicht entgegen.
- Schätz- und Kalkulierbarkeit der Schäden: Da Felsstürze und dadurch induzierte Folgeereignisse in der Vergangenheit eher selten auftraten, stehen wenig Daten, Informationen und Erkenntnisse zu solchen Ereignissen zur Verfügung. Eine adäquate, risikobasierte Bepreisung der Risiken, die auf ein hinreichend verwertbare und verlässliche Datenbasis angewiesen ist, ist dadurch nur schwer möglich. Es mangelt schlicht an Wissen über die „kollektive“ Schadensverteilung bzw. die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Schäden. Dies spricht – zumindest derzeit – gegen die Versicherbarkeit solcher Ereignisse.
- Ambiguitätsaversion: Die erwähnte Unwissenheit lässt die Versicherer tendenziell risikoscheu werden. Sie würden daher mutmaßlich eher vom Anbieten von Versicherungsschutz absehen.
- Transaktionskosten: Die Ereignisse in Blatten sorgen vielfach für Totalschäden. Ursache für die Schäden waren dabei zumeist entweder der Felssturz selbst oder die mit diesem Felssturz einhergehenden Überschwemmungen.⁸² Die Kaskade an Ereignissen erschwert mithin die Bestimmung der tatsächlichen Ursache von Schäden oder verunmöglicht sie sogar. Je nachdem, welche Risiken eine Versicherung abdeckt, fließen jedoch mehr, weniger oder keine Ausgleichszahlungen. Die Transaktionskosten dürften aufgrund einer komplizierten Schadensabwicklung mithin tendenziell hoch sein. Dagegen dürfte es tendenziell leicht sein, risikominderndes Verhalten zu beobachten (z.B. Wegzug aus Bergregionen, keine Nähe zu Gletschern, Seen und Flüssen) und entsprechend in den Versicherungstarifen zu belohnen.

⁸¹ Schweizerischer Versicherungsverband SVV (2025), 320 Millionen Franken versicherte Schäden nach Felssturz in Blatten, Medienmitteilung, 17. Juni 2025.

⁸² Schweizerischer Versicherungsverband SVV (2025)

- **Negativauslese:** Im Hinblick auf Felsstürze wie im Lötschental ist es für Versicherungen tendenziell einfach herauszufinden, diejenigen Gruppen zu identifizieren, welche mutmaßlich stärker von solchen Risiken betroffen sind bzw. sein könnten und welche weniger (Bergregion vs. Flachland). Innerhalb dieser Gebiete dürfte es jedoch schon schwerer sein, eine differenzierte Analyse vornehmen zu können. Die Gefahr einer Negativauslese dürfte mithin zwar gegeben sein, wäre jedoch wohl nicht ausschlaggebend.

5 Folgen großer Versicherungslücken und mangelnder Versicherbarkeit

Weltweit, in der EU und auch in Deutschland sind die Versicherungslücken groß (s. Kapitel 3). Gleichzeitig ist die Versicherbarkeit von Naturkatastrophen stets bedroht (s. Kapitel 4). Hinzu kommt: Ohne Gegensteuern der Marktteilnehmer und der Politik dürfte sich die Lage noch verschärfen. Denn aufgrund des Klimawandels wird die Häufigkeit und Schwere von Naturkatastrophen voraussichtlich weiter zunehmen. Dies erhöht die wirtschaftlichen Verluste, die mit ihnen einhergehen. Die Versicherer werden sich mit zunehmenden Ansprüchen konfrontiert sehen. Eine Reaktion dürfte sein, dass diese die Prämien für ihre Policen erhöhen müssen, was die Bereitschaft potenzieller Versicherungsnehmer, eine Versicherung abzuschließen, weiter schmälern dürfte. Die Versicherungslücken dürften daher künftig größer statt kleiner werden.⁸³ Dies hätte jedoch mutmaßlich weitreichende Konsequenzen:

5.1 Fiskalische Auswirkungen

Die Belastungen für die staatlichen Haushalte dürften weiter steigen, da sich Regierungen weltweit gezwungen sähen, die (zunehmenden) Schäden, die (zunehmend) nicht versichert sind, zu tragen.⁸⁴ Die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte stünde ferner unter Druck⁸⁵, da in Folge von Naturkatastrophen regelmäßig die Steuereinnahmen sinken, das Wirtschaftswachstum geringer ausfällt und Kosten für den Wiederaufbau und zusätzliche Risikoanpassungsmaßnahmen anfallen.⁸⁶ Zudem sorgt der Anstieg der Haushaltsdefizite und der Renditen auf Staatsschulden für eine Verringerung der fiskalischen Spielräumen auf erneute, wiederkehrende Schocks reagieren zu können.⁸⁷ Auch besteht auf indirektem Weg die Gefahr, dass Staaten eingreifen müssten, um gestiegenen Finanzstabilitätsrisiken zu begegnen, z.B. zur Absicherung von Ausfallrisiken im Bankensektor (s. u.).⁸⁸ In ihrem jüngsten Finanzstabilitätsbericht weist die EZB zudem darauf hin, dass eine sich vergrößernde Versicherungsschutzlücke – die EZB sieht diese Tendenz – den öffentlichen Sektor belasten wird, da höhere Steuerausgaben zur Deckung nicht versicherter Verluste erforderlich sein werden. Dies sei auch insofern kritisch, als „die am höchsten verschuldeten Länder des Euroraums auch diejenigen sind, die die größten wirtschaftlichen Kosten durch klimabedingte Naturkatastrophen zu tragen haben“.⁸⁹

⁸³ ECB (2024), Financial Stability Review, November 2024.

⁸⁴ ECB (2024).

⁸⁵ Eine Simulation in 13 EU-Ländern ergab, dass die Schuldenquoten aufgrund von durch Naturkatastrophen verursachten fiskalischen Schocks bis 2032 durchschnittlich um 2,3%-Punkte (globalen Erwärmung von 1,5°C) oder 2,7%-Punkte höher ausfallen werden [Gagliardi, N., Arévalo, P., & Pamies-Sumner, S. (2022), The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries, Publications Office of the European Union].

⁸⁶ ECB und EIOPA (2023).

⁸⁷ Ehlers, T., Frost, J., Madeira C. and Shim, I. (2025), Macroeconomic impact of extreme weather events, Bank for International Settlements, BIS Bulletin No 98, 10. Februar 2025.

⁸⁸ Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (2023), Towards macroprudential frameworks for managing climate risk, Dezember 2023.

⁸⁹ ECB (2025), Financial Stability Review, May 2025.

5.2 Makroökonomische Auswirkungen

Neben den fiskalischen Folgen führen häufigere und schwerwiegendere Naturkatastrophen auch zu negativen makroökonomischen Auswirkungen. So wird damit gerechnet, dass ohne Gegenmaßnahmen – z.B. eine erhöhte Versicherungsabdeckung – das Bruttoinlandsprodukt bis 2050 spürbar geringer ausfallen könnte. Eine Prognose rechnet bspw. mit Schäden durch klimabedingte Katastrophen in der EU und im Vereinigten Königreich in Höhe von 0,29% des BIP pro Jahr im Jahr 2050 (derzeit: 0,17%), wodurch das BIP im Jahr 2050 um 3% niedriger ausfallen könnte.^{90,91} Die größer werdenden Versicherungslücken wirken hier kontraproduktiv. Denn Versicherungsschutz wirkt auch als Maßnahme zur Stärkung der Resilienz einer Volkswirtschaft im Angesicht solcher Schocks. Er erleichtert den raschen Wiederaufbau, begrenzt die Zeit von Produktionsausfällen und fördert die zügige Erneuerung bzw. Instandsetzung abgebrochener Lieferketten. Zwar verhindert Versicherungsschutz noch keine Schäden, er sorgt jedoch dafür, dass Versicherungsnehmer – ob Privathaushalte oder Wirtschaftsunternehmen – nach einem Schadensfall in der Regel mit zügigeren und insbesondere planbareren finanziellen Ausgleichszahlungen für die versicherten Risiken rechnen können als ohne Versicherungsschutz. Ohne Versicherungsschutz können sie weder fest damit planen, dass überhaupt Zahlungen, etwa vom Staat, erfolgen, noch können sie den Zeitpunkt und die Höhe der Zahlungen abschätzen. Zudem kann er entstandenen Unsicherheiten betroffener Haushalte, Unternehmen und sonstiger Akteure begegnen und investitions- und wachstumsunterstützend wirken.⁹² Ein schleichender klimabedingter Rückgang der Absicherung gegen Katastrophenrisiken hätte mithin nicht zu unterschätzende wirtschaftliche Folgewirkungen.⁹³ Oder umgekehrt: Eine höhere Versicherungsabdeckung senkt die makroökonomischen Kosten von Katastrophen, da Versicherungsschutz einen Beitrag zur Finanzierung einer raschen Erholung leisten kann.⁹⁴

5.3 Auswirkungen auf die Finanzstabilität

Die mutmaßlich zunehmenden künftigen Schäden wirken sich sowohl auf die versicherungstechnischen Risiken als auch die Liquiditätsrisiken der Versicherer aus. Dies stellt eine Gefahr für die Solvenz der Versicherer dar und setzt sie unter Druck, sich aus dem Markt zurückzuziehen.⁹⁵ Ein solcher Rückzug könnte zu Kaskaden- und Ansteckungseffekten auf Haushalte und Unternehmen führen. Und eine unzureichende und/oder abnehmende Versicherungsabdeckung hat wiederum Folgen für andere Finanzmarktakteure. Denn unversicherte Schäden etwa an Wohngebäuden sorgen dafür, dass diese Vermögenswerte an Wert einbüßen. Fungieren diese Vermögenswerte dann bspw. als Kreditsicherheiten, macht dies eine Neubewertung von Krediten zwingend. Steigende Versicherungslücken bergen mithin auch systemische Risiken für die Finanzstabilität, etwa wenn damit die Werthaltigkeit des Kreditportfolios von Banken unter Druck gerät.⁹⁶ Versicherungsschutz fungiert mithin auch als „Risikoabsorber“

⁹⁰ Fache Rousová, L., Giuzio, M., Kapadia, S., Kumar, H., Mazzotta, L., Parker, M., & Zafeiri, D. (2021), Climate Change, Catastrophes and the Macroeconomic Benefits of Insurance, Financial Stability Report, July.

⁹¹ Einige Autoren rechnen damit, dass die Schäden sich bei einem 1,5°C Szenario bis 2050 fast verdoppeln könnten. Bis 2100 wird sogar eine Verdreifachung prognostiziert [Gagliardi, N., Arévalo, P., & Pamies-Sumner, S. (2022)].

⁹² ECB und EIOPA (2023).

⁹³ Mongelli, F. P., Ceglar, A., & Scheid, B. A. (2024). Why do we need to strengthen climate adaptations? Scenarios and financial lines of defence.

⁹⁴ von Peter, G, S von Dahlen and S Saxena (2024), Unmitigated disasters? Risk sharing and macroeconomic recovery in a large international panel, Journal of International Economics, vol 149, 103920.

⁹⁵ ECB und EIOPA (2023).

⁹⁶ Teilweise ist der Versicherungsschutz auch Grundvoraussetzung für den Zugang zu Bankkrediten für den Erwerb von Immobilien. Wird kein Versicherungsschutz (mehr) angeboten, trocknet mithin auch dieser Markt aus und sorgt für „breitere wirtschaftliche Abwärtskaskaden“ [Institute for New Economic Thinking (2025)].

für den Bankensektor.^{97,98,99} Besonders drastisch formulierte es Günther Thallinger von der Allianz SE im März 2025: „Wenn Versicherungen nicht mehr verfügbar sind, werden auch andere Finanzdienstleistungen nicht mehr verfügbar sein. Ein Haus, das nicht versichert werden kann, kann nicht mit einer Hypothek belastet werden. Keine Bank wird Kredite für nicht versicherbare Immobilien vergeben. Die Kreditmärkte frieren ein. Dies ist eine klimabedingte Kreditklemme.“¹⁰⁰

6 Ansätze einzelner Länder zur Reduzierung der Versicherungslücke

6.1 Deutschland

Der Abschluss einer Versicherung gegen Elementarschäden ist in Deutschland derzeit freiwillig. Ein verpflichtendes staatliches Unterstützungssystem für Naturkatastrophen besteht nicht. Diese freiwillige Regelung führt zu einer signifikanten Versicherungslücke bei Klimarisiken: Nur etwa 54 % der Wohngebäude sind gegen Naturgefahren versichert.¹⁰¹ Die Deckungsraten variieren erheblich zwischen den Bundesländern: von nur 22% in Bremen bis zu 94% in Baden-Württemberg, wo bis 1993 eine Pflichtversicherung für Elementarschäden bestand.¹⁰² Laut Rückversicherer Munich Re sind nur etwa 0,5 Prozent der Gebäude aufgrund ihrer Lage nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Kostenaufwand versicherbar.¹⁰³

Die Bedeutung dieser Versicherungslücke zeigte sich drastisch während der Flutkatastrophe im Juli 2021. Laut Schätzungen des Bundesministeriums des Innern betrugen die Gesamtschaden über 40 Milliarden Euro.¹⁰⁴ Von diesen Schäden waren nur etwa 11,5 Milliarden Euro versichert.^{105 106} Um die finanziellen Folgen abzufedern, richtete die deutsche Regierung einen Notfallfonds ein, der bis zu 30 Milliarden Euro für betroffene Haushalte, Unternehmen, kommunale Einrichtungen und den Wiederaufbau der Infrastruktur bereitstellte. Diese Summe entsprach etwa 1 % des deutschen BIP.

6.2 Frankreich

Frankreich verfolgt ein hybrides Modell zur Absicherung gegen Naturgefahren, das sowohl marktwirtschaftliche als auch staatlich regulierte Elemente kombiniert. Seit 1982 sind alle privaten Versicherer, sowohl inländische als auch ausländische, gesetzlich verpflichtet, einen umfassenden Versicherungsschutz gegen Naturgefahren anzubieten.¹⁰⁷ Dieser Schutz ist obligatorisch an verschiedene Sachversicherungsverträge gekoppelt. Wer eine Versicherung für Immobilien, Fahrzeuge oder Betriebsunterbrechungen abschließt, muss auch eine Naturgefahrenversicherung erwerben oder auf die

⁹⁷ ECB und EIOPA (2023).

⁹⁸ ECB und EIOPA (2023).

⁹⁹ Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (2023).

¹⁰⁰ Thallinger, G. (2025), Climate, Risk, Insurance: The Future of Capitalism, Allianz SE, 25. März 2025, abrufbar [hier](#).

¹⁰¹ Swiss Re (2024), How big is the protection gap from natural catastrophes where you are? Infografik, abrufbar [hier](#).

¹⁰² Garbarino, Nicola & Möhrle, Sascha & Neumeier, Florian & von Schickfus, Marie-Theres, 2024. "Disaster Aid and Support for Mandatory Insurance: Evidence from a Survey Experiment," VfS Annual Conference 2024 (Berlin): Upcoming Labor Market Challenges 302399, Verein für Socialpolitik / German Economic Association.

¹⁰³ Munich Re (2024).

¹⁰⁴ BMUV (2022), Hitze, Dürre, Starkregen: Über 80 Milliarden Euro Schäden durch Extremwetter in Deutschland, abrufbar [hier](#).

¹⁰⁵ [Teuerstes Naturgefahrenjahr überhaupt - Schaden- und Unfallversicherer rutschen in die roten Zahlen](#)

¹⁰⁶ GDV (2021), Teuerstes Naturgefahrenjahr überhaupt - Schaden- und Unfallversicherer rutschen in die roten Zahlen, abrufbar [hier](#).

¹⁰⁷ Schwarze, R. & Wagner, G. (2009): Natural Hazards Insurance in Europe? Tailored Responses to Climate Change Needed, Working Papers in Economics and Statistics, No. 2009-06, University of Innsbruck, Department of Public Finance, Innsbruck. S. 7.

Sachversicherung verzichten. Dadurch liegt die Versicherungsdichte bei Wohngebäuden in Frankreich bei etwa 98% – ein international hoher Wert.¹⁰⁸

Eine Besonderheit des französischen Systems ist die Unterscheidung zwischen "versicherbaren" Naturgefahren wie Sturm, Frost, Hagel und Schneelast und "nicht versicherbaren" Katastrophen (Catastrophes Naturelles, kurz CatNat). Während erstere von privaten Versicherern gedeckt werden, unterliegt der CatNat-Bereich einem speziellen staatlich regulierten Versicherungsmodell. Eine Regierungskommission entscheidet im Einzelfall, ob ein Ereignis als Naturkatastrophe eingestuft wird. Dies hat dazu geführt, dass in bestimmten Fällen auch unvorhergesehene Schadensereignisse, wie die durch die Dürre 2003 in Südburgund verursachten Bodensenkungen, gedeckt wurden.

Die zentrale staatliche Rückversicherungseinrichtung "Caisse Centrale de Réassurance" (CCR) bietet privaten Versicherern Möglichkeiten, Risiken unter besonderen subventionierten Bedingungen abzusichern. Der Staat unterstützt die CCR durch eine unbegrenzte Staatsgarantie und besondere steuerliche Regelungen für Versicherungsüberschüsse. Direktversicherer haben grundsätzlich auch Zugang zu privaten Rückversicherern, jedoch zu weniger vorteilhaften Bedingungen.

Die CatNat-Versicherung erfordert einen gesetzlich festgelegten Zuschlag auf alle Sachversicherungen in Höhe von 20 % (9 % für Kfz-Versicherungen).¹⁰⁹ Dies ermöglicht es Direktversicherern, ihre Grundprämien regional anzupassen und so risikoreichere Gebiete auszulagern. Dadurch wurden besonders schadensanfällige Regionen häufig an Spezialversicherer ausgelagert, die wiederum alle Risiken an die CCR übertragen haben, was zu einer Kumulation schlechter Risiken geführt hat.¹¹⁰ Darüber hinaus ist die Höhe der Selbstbeteiligung für Versicherte gesetzlich festgelegt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Versicherer weiterhin Anreize haben, Schadenverhütungsmaßnahmen zu treffen. Wiederholte Schadenereignisse in Verbindung mit unzureichenden kommunalen Präventionsmaßnahmen führen zu einer automatischen Erhöhung des Selbstbehalts. Ziel ist es, sowohl die Eigenverantwortung der Versicherten als auch die Präventionsbemühungen der öffentlichen Institutionen zu stärken.

6.3 Italien

Italien gehört laut dem EIOPA-Dashboard gemeinsam mit Griechenland zu den Ländern mit der größten Versicherungslücke in Europa.¹¹¹ Nach aktuellen Daten beträgt sie in Italien rund 80 %, deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 75 %.¹¹² Besonders gravierend ist die Diskrepanz bei Erdbeben, gefolgt von Überschwemmungen, Bränden und Stürmen. Die wirtschaftlichen Verluste Italiens durch Naturgefahren sind signifikant und stehen in starkem Kontrast zur bisher geringen Verbreitung entsprechender Versicherungen. Besonders dramatisch stellt sich die Lage bei Überschwemmungen dar. Studien der italienischen Zentralbank zeigen, dass betroffene Unternehmen ein um 7 % erhöhtes Insolvenzrisiko aufweisen; überlebende Betriebe verzeichnen im Durchschnitt einen Umsatzrückgang von 5 % innerhalb von drei Jahren nach dem Ereignis.¹¹³ Trotzdem sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bislang kaum abgesichert.

¹⁰⁸ Zeit (2024) Verbraucherschützer werben für französisches Versicherungsmodell, abrufbar [hier](#).

¹⁰⁹ Unison Steadfast (2024): Frankreich: Update zur NAT-CAT-Pflichtversicherung, abrufbar [hier](#).

¹¹⁰ Schwarze, R. & Wagner, G. (2009): Natural Hazards Insurance in Europe? Tailored Responses to Climate Change Needed, Working Papers in Economics and Statistics, No. 2009-06, University of Innsbruck, Department of Public Finance, Innsbruck. S. 8.

¹¹¹ EIOPA, The Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes.

¹¹² Swiss Re (2024).

¹¹³ Banca D'Italia (2024), abrufbar [hier](#).

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, hat Italien im März 2025 eine obligatorische Versicherung gegen Naturgefahren wie Erdbeben, Überschwemmungen und Erdrutsche für Unternehmen eingeführt. Diese Regelung betrifft alle im Handelsregister eingetragenen Unternehmen, mit Ausnahme landwirtschaftlicher Betriebe. Die obligatorische Versicherung deckt Schäden an Betriebsvermögenswerten wie Grundstücken, Gebäuden, Anlagen und Maschinen ab. Zur Unterstützung der Umsetzung wurde ein staatlich kontrollierter Rückversicherungsfonds in Höhe von fünf Milliarden Euro eingerichtet.

Die öffentlich kontrollierte Einrichtung SACE wird dabei eine entscheidende Rolle in der Rückversicherung spielen und bis zu 50 % der Entschädigungen abdecken.¹¹⁴ Diese zielt darauf ab, die Versicherungslücke zu schließen und den Versicherungsmarkt zu stabilisieren, da nur 5 % der italienischen Unternehmen bis jetzt über einen entsprechenden Schutz verfügten.¹¹⁵ Der Übergang zur neuen Regelung erfolgt schrittweise, um den Unternehmen ausreichend Zeit zur Anpassung zu geben.

Italien gibt jährlich rund 4 bis 5 Milliarden Euro für Entschädigungen aufgrund von Naturkatastrophen aus, was etwa 0,25 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht.¹¹⁶ Im Jahr 2023 belief sich der Wert der versicherten Vermögenswerte, die von Naturkatastrophen betroffen waren, auf einen Rekordwert von rund 6 Milliarden Euro.¹¹⁷

Zusätzlich zur Versicherungspflicht fördert Italien präventive Maßnahmen wie Investitionen in Hochwasserschutzinfrastruktur und bietet Anreize für Unternehmen, ihre Immobilien gegen Naturkatastrophen abzusichern. Diese kombinierten Schritte zielen darauf ab, die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft gegenüber Naturgefahren zu erhöhen und die langfristige finanzielle Stabilität zu sichern.

6.4 Spanien

In Spanien sind Versicherungen gegen Schäden durch Naturgefahren und außergewöhnliche Ereignisse wie Terroranschläge und politische Unruhen gesetzlich vorgeschrieben. Diese Absicherung erfolgt über das Consorcio de Compensación de Seguros, eine staatliche Einrichtung mit Monopolstellung.¹¹⁸ Die Prämien werden von privaten Versicherern als Zusatzbeiträge in Bereichen Gebäude-, Hausrat-, Unfall-, Lebens- und Berufsunfähigkeitsversicherung erhoben und an das Consorcio weitergeleitet.¹¹⁹ Private Versicherer sammeln diese zusätzlichen Prämien ein und erhalten dafür eine Verwaltungsvergütung. Obwohl sie theoretisch selbst Versicherungen gegen Naturgefahren anbieten können, ist der Wettbewerb praktisch nicht relevant, da sie ebenfalls Beiträge an das Consorcio abführen müssen und keine staatliche Garantie erhalten. Dadurch sind ihre Angebote in der Regel teurer und weniger attraktiv als die des Consorcio.¹²⁰

¹¹⁴ Reuters. (2023). Italy to make companies insure against floods, earthquakes, abrufbar [hier](#).

¹¹⁵ Fitch Ratings. (2024). Italy's Mandatory Catastrophe Cover Improves Insurability, Upside for Reinsurers, abrufbar [hier](#).

¹¹⁶ Reuters (2024) Disaster insurance set to test Italy's business backbone in 2025, abrufbar [hier](#).

¹¹⁷ Ebenda.

¹¹⁸ von Ungern, T. (1997). Die Katastrophen-Versicherung in Spanien. Universität de Lausanne, Faculté des HEC, DEEP, Cahiers de Recherches Economiques du Département d'Econométrie et d'Economie politique (DEEP). S. 1.

¹¹⁹ Schwarze, R., Schwindt, M., Wagner, G. G. und Weck-Hannemann, H. (2012), Ökonomische Strategien des Naturgefahrenmanagements: Konzepte, Erfahrungen und Herausforderungen, Innsbruck: Innsbruck Univ. Press. S. 68.

¹²⁰ Paudel, Y. (2012), A Comparative Study of Public—Private Catastrophe Insurance Systems: Lessons from Current Practices. Geneva Pap Risk Insur Issues Pract 37, S. 279.

Die jüngsten Überschwemmungen in Spanien, insbesondere in den Regionen Valencia und Málaga, haben die entscheidende Rolle des Consorcio de Compensación de Seguros bei der Stärkung der Widerstandsfähigkeit des spanischen Versicherungsmarktes gegenüber Klimarisiken hervorgehoben.¹²¹

Durch die gesetzliche Versicherungspflicht und die Monopolstellung des Consorcio erreicht Spanien eine hohe Versicherungsdichte von bis zu 83 %, abhängig vom jeweiligen Versicherungszweig.¹²² Die unbegrenzte Staatsgarantie stellt sicher, dass das Consorcio jederzeit zahlungsfähig bleibt und Schäden zuverlässig reguliert. Versicherungsnehmer müssen einen Selbstbehalt von etwa 10 % der Schadenssumme tragen, der auf 1 % der Versicherungssumme begrenzt ist.¹²³ Die umfassende staatliche Absicherung könnte Anreize zur Risikoverminderung verringern, da finanzielle Folgen weitgehend sozialisiert sind.

Zwischen 1987 und 2022 zahlte das Consorcio Entschädigungen in Höhe von insgesamt 10,6 Milliarden Euro für außergewöhnliche Risiken, wobei Überschwemmungen etwa 70 % der Schäden ausmachten.¹²⁴ Trotz häufiger wetterbedingter Verluste lag die durchschnittliche kombinierte Schaden-Kosten-Quote für Wohngebäudeversicherungen in Spanien von 2014 bis 2023 bei 94 %.¹²⁵

6.5 Schweiz

Die Schweiz verfolgt einen einzigartigen Ansatz zur Absicherung gegen Naturgefahren durch zwei parallel existierende Versicherungssysteme, die eine Kombination aus staatlich regulierten und privatwirtschaftlichen Versicherungsmodellen die Versicherungslücke bei Naturgefahren reduzieren.

In 19 der 26 Kantone bieten kantonale Gebäudeversicherungen (KGV) als Monopolversicherer Schutz gegen wetterbedingte Naturgefahren an.¹²⁶ In den verbleibenden sieben sogenannten GUSTAVO-Kantonen¹²⁷ wird dieser Schutz hingegen von privaten Versicherern angeboten. Diese Zweiteilung ist das Ergebnis kantonaler Referenden zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Schadenversicherung (92/49/EWG)¹²⁸.

In der gesamten Schweiz besteht eine Versicherungspflicht für Hauseigentümer gegen Naturgefahren wie Stürme, Hagel, Hochwasser, Lawinen, Schneelasten, Erdbeben und Steinschläge. Die Versicherer sind in zwei Pools organisiert. Der erste Pool der privaten Versicherer deckt Naturgefahrenschäden in den GUSTAVO-Kantonen ab. Die Interkantonale Rückversicherungsgruppe organisiert dagegen den Schutz in den Kantonen mit Monopolversicherungen. Ein Unterschied zwischen den Systemen besteht in der Prämienhöhe. In den privatwirtschaftlich organisierten Versicherungen sind die Prämien etwa doppelt so hoch wie in den Monopolversicherungen.¹²⁹ Dies hat eine anhaltende Debatte über die

¹²¹ Ishchenko, E., Messina, A. und Prowse, D. (2024), Spanish Floods Show How State-Backed Reinsurance Can Help Insurers Face Climate Risk, Fitch Ratings, abrufbar [hier](#).

¹²² EIOPA Dashboard (2024).

¹²³ Manager Magazin, (2005), Flutversicherungen: Und es geht doch, abrufbar [hier](#).

¹²⁴ Prowse, D., Parashchak, O. und Messina, A. (2024), Comparing Europe's Approaches to Natural Catastrophe Insurance & Gov-Backed Schemes, BEINSURE Insurance-Linked Securities, abrufbar [hier](#).

¹²⁵ Ebenda.

¹²⁶ Schweizerischer Versicherungsverband (SVV) (2020), Die weltweit einzigartige Versicherung gegen Naturgefahren, abrufbar [hier](#).

¹²⁷ Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis, Obwalden.

¹²⁸ Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) ABl. L 228 vom 11.8.1992, p. 1–23.

¹²⁹ Schwarze, R. & Wagner, G. (2009), Natural Hazards Insurance in Europe? Tailored Responses to Climate Change Needed, Working Papers in Economics and Statistics, No. 2009-06, University of Innsbruck, Department of Public Finance, Innsbruck. S. 6.

wirtschaftlichen Vor- und Nachteile beider Modelle ausgelöst.¹³⁰ Befürworter des Monopols argumentieren, dass dessen Vorteile unter anderem in geringen Werbekosten, großen finanziellen Reserven und Synergien durch die Beteiligung an Bauvorschriften und Raumplanung liegen.¹³¹ Zudem finanzieren die Monopolversicherer Feuerwehr- und Zivilschutzdienste mit, wodurch sich weitere Synergieeffekte ergeben.

6.6 Großbritannien

Das Vereinigte Königreich hat zur Bekämpfung der Versicherungslücke bei Naturkatastrophen insbesondere das Programm Flood Re eingeführt.¹³² Dieses Modell wurde 2016 von der britischen Regierung in Zusammenarbeit mit der Versicherungsbranche ins Leben gerufen und dient der Subventionierung von Hochwasserversicherungen für Haushalte in Hochrisikogebieten. Flood Re funktioniert als Rückversicherungssystem, bei dem Versicherungsunternehmen Prämien für Hochwasserrisiken an einen zentralen Fonds abführen. Im Schadensfall übernimmt dieser Fonds die Kosten für die Versicherungsansprüche, wodurch die Prämien für betroffene Haushalte erschwinglicher bleiben.¹³³

Im Gegensatz zu einer Pflichtversicherung bleibt der Abschluss von Hochwasserversicherungen freiwillig, jedoch wird durch Flood Re eine breite Verfügbarkeit von bezahlbarem Versicherungsschutz gewährleistet. Das Vereinigte Königreich kombiniert dieses Modell mit präventiven Maßnahmen, darunter Investitionen in Hochwasserschutzinfrastruktur und Anreize für Hauseigentümer, ihre Immobilien gegen Hochwasserschäden zu sichern. Das langfristige Ziel ist es, den Markt so zu stabilisieren, dass Flood Re nach einer Übergangszeit von etwa 25 Jahren überflüssig wird und der Versicherungsmarkt Hochwasserrisiken eigenständig tragen kann.¹³⁴

6.7 USA

In den USA besteht eine erhebliche Versicherungslücke für Schäden durch Naturkatastrophen, insbesondere Hochwasser. 1968 wurde das National Flood Insurance Program (NFIP) eingeführt, um eine Versicherungslösung für Hochwasserschäden bereitzustellen, da der private Markt diese Risiken weitgehend meidet.¹³⁵ Derzeit ist in Hochrisikogebieten eine Versicherung für Immobilien mit Hypotheken verpflichtend. Dennoch bleibt die Versicherungslücke groß, insbesondere in Gebieten außerhalb der offiziellen Hochwasserzonen, in denen viele Menschen das Risiko unterschätzen. Nur 1 % der Immobilien außerhalb von Überschwemmungsgebieten sind versichert, doch die Hälfte der Überschwemmungen in den USA in diesen Gebieten.¹³⁶

Durch das Prämienmodell "Risk Rating 2.0" wurden die Beiträge stärker risikobasiert gestaltet, was zu steigenden Kosten für viele Versicherungsnehmer führt.¹³⁷ Kritiker fordern eine stärkere staatliche Unterstützung für einkommensschwache Haushalte und Anreize für präventive Maßnahmen, etwa durch Zuschüsse zur Verbesserung der Gebäudesicherheit.¹³⁸ Darüber hinaus wird eine verstärkte

¹³⁰ Ungern-Sternberg, T. (2001), Die Vorteile des Staatsmonopols in der Gebäudeversicherung: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2(1), 31-33.

¹³¹ Roi-online (2015), Gebäudeversicherung: Monopol versus freier Markt, abrufbar [hier](#).

¹³² Flood Re (2025), abrufbar [hier](#).

¹³³ Browning, S. (2023), Flood Re and household flood insurance, House of Commons Library, UK Parliament, abrufbar [hier](#).

¹³⁴ The Institute and Faculty of Actuaries (2016), The future of UK flood policy, abrufbar [hier](#).

¹³⁵ FloodSmart (2024), abrufbar [hier](#).

¹³⁶ U.S. Department of the Treasury (2019), Addressing the Protection Gap Through Public/Private Partnerships and Other Mechanisms (December 2019), abrufbar [hier](#).

¹³⁷ Congressional Research Service (2024), Introduction to the National Flood Insurance Program (NFIP). Bericht, abrufbar [hier](#).

¹³⁸ Green Central Banking (2024), Lack of flood insurance in US could cost trillions of dollars, October 31, 2024, abrufbar [hier](#).

Transparenz der Versicherungsdaten gefordert, da derzeit keine zentrale öffentliche Erfassung der Versicherungsabdeckung existiert. Dies erschwert eine zielgerichtete Politik zur Schließung der Versicherungslücke.

Insgesamt zeigt das Beispiel der USA, dass eine Pflichtversicherung allein nicht ausreicht, um eine umfassende Deckung nachhaltig sicherzustellen.

Tab. 2: Vergleich nationaler Ansätze zur Reduzierung von Versicherungslücken

Land	Versicherungsdichte	Pflichtversicherung	Modelltyp
Deutschland	54 %	Nein	Freiwillige private Versicherung, Staatliche Ad-hoc-Hilfen
Frankreich	98 %	Ja	Hybridsystem (CatNat), CCR mit Staatsgarantie
Italien	< 20 %	Ja (nur Unternehmen)	Pflichtversicherung + Rückfonds
Spanien	83 %	Ja	Staatsmonopol (Consortio), unbegrenzte Garantie
Schweiz	~100 %	Ja	Kantonale Monopole / Private
UK	95 %	Nein	Flood Re (Rücksystem, fondsbasiert)
USA	< 30 %	Teilweise	NFIP (staatlich)

Quelle: Eigene Darstellung

7 Lösungsoptionen zur Verkleinerung bestehender Versicherungslücken

7.1 Pflichtversicherung gegen Elementarschäden

Nach nahezu jeder größeren Naturkatastrophe wie der im Ahrtal im Juli 2021 wird in Wissenschaft, Politik und der breiten Öffentlichkeit darüber diskutiert, wie sich Bürger und Unternehmen besser gegen die oft hohen Schäden, die mit den Katastrophen einhergehen, absichern und entsprechend Vorkehrungen treffen können. Im Fokus steht dabei in wiederkehrender Weise die Debatte über die Einführung einer sogenannten Pflichtversicherung gegen Elementarschäden.¹³⁹ Nachdem frühere Bundesregierungen von einer solchen Einführung zurückgeschreckt sind, wollen die Koalitionäre aus CDU/CSU und SPD, die Anfang Mai 2025 ihre Arbeit aufgenommen haben, Elementarschadenversicherungen stärker verankert wissen. Ob dies jedoch auf eine „Pflichtversicherung“ hinausläuft, ist noch nicht abschließend geklärt (s. dazu auch Box 2).¹⁴⁰

Bevor im Folgenden erörtert wird, ob eine solche Pflichtversicherung aus ökonomischer Perspektive sinnvoll und aus juristischer Sicht rechtens wäre, soll kurz erläutert werden, was hinter dem vielfach propagierten Politikinstrument steckt und welche Ziele mit diesem verfolgt werden sollen.

¹³⁹ S. etwa [hier](#), [hier](#) und [hier](#).

¹⁴⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland. 21. Legislaturperiode, S.86.

7.1.1 Definition und Ziele einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden

Um sich dem Politikinstrument einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden zu nähern, erscheint es zunächst zwingend, die beiden Termini „Pflichtversicherung“ und „Elementarschäden“ etwas genauer in den Blick zu nehmen:

- **„Elementarschäden“:** Als Elementarschäden gelten grundsätzlich all jene Schäden, die aus der „monetären Realisation“¹⁴¹ des Eintritts einer Elementargefahr resultieren. Elementargefahren sind wiederum Ereignisse, die auf physikalischen Risiken („physical risks“) zurückzuführen sind. Zu diesen Risiken zählen etwa Starkregen, Hochwasser, Stürme, Dürren oder Brände.¹⁴² Das bedeutet, dass es all jene Ereignisse betrifft, die aus Naturgewalten rühren, die als unbeherrschbar gelten, plötzlich auftreten, zeitlich begrenzt auftreten.¹⁴³ Der Eintritt dieser Ereignisse „kann“ (nicht zwingend „muss“) dabei durch den Menschen mit beeinflusst sein.¹⁴⁴ In der Praxis werden – zumindest in Deutschland – bestimmte Elementargefahren (z.B. Sturm, Hagel, Feuer) bereits von einer Wohngebäudeversicherung abgedeckt und nur spezifische Elementarereignisse (z.B. Hochwasser) durch spezielle Elementarschadenversicherungen.¹⁴⁵
- **„Pflichtversicherung“:** Das Konzept „Pflichtversicherung“ meint im Grundsatz eine „Versicherung, zu deren Abschluss eine gesetzliche Verpflichtung besteht“. Diese Verpflichtung geht damit einher, dass potenzielle Versicherungsnehmer vom Staat dazu angehalten werden, eine bestimmte Versicherung – hier: eine Elementarschadenversicherung – abschließen zu müssen. Dieser implizite Versicherungsabschlusszwang auf der Nachfragerseite bedarf jedoch üblicherweise ergänzender Maßnahmen auf der Angebotsseite. Das Konzept „Pflichtversicherung“ ist mithin regelmäßig mit einem Kontrahierungszwang auf Seiten der Versicherungsgeber verknüpft, d.h. Versicherer sind angehalten, Anträgen der Versicherungsnehmer auf Abschluss einer Versicherung auch stattzugeben.^{146,147,148}

Eine Pflichtversicherung, die eine Absicherung gegen Elementarschäden bietet, weist einige Unterschiede zu klassischen Pflichtversicherungen auf, insbesondere zu einigen Sozialversicherungen (z.B. Krankenversicherung) oder auch Privatversicherungen (z.B. Kfz-Haftpflichtversicherung). So dient eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden letztlich dem Vermögensschutz des Versicherten. Sie soll den Wert des Eigentums des Versicherten, hier der (Wohn-)Immobilie, stützen. In der Sozialversicherung steht hingegen die Wahrung der der Gesundheit des Versicherten im Vordergrund, während die Privatversicherungen dem Schutz Dritter (z.B. Unfallopfer) dienen.^{149,150}

¹⁴¹ Heep-Altiner, M., Rohlf, T., Berg, M., Schmidt, J.-P. (Hrsg.) (2022), Klimawandel und Nachhaltigkeit für die Versicherungswirtschaft, Springer Gabler, Heidelberg, 2022.

¹⁴² Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

¹⁴³ VGH Mannheim VersR 1988, 924.

¹⁴⁴ Gerlach, V. (2018), Risikomündigkeit bei Naturrisiken: eine Analyse der Risikomündigkeit im Umgang mit Naturrisiken im Kontext des Klimawandels in Deutschland.

¹⁴⁵ Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Bericht, 2022.

¹⁴⁶ Gabler Wirtschaftslexikon, Pflichtversicherung, abrufbar [hier](#).

¹⁴⁷ Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Bericht, 2022.

¹⁴⁸ Der Begriff „Pflichtversicherung“ ist in der breiten Öffentlichkeit sehr gebräuchlich. Er ist aber letztlich irreführend. Denn im Wortsinn meint er letztlich die Existenz einer Versicherung, bei der sich potenzielle Versicherungsnehmer versichern müssen, d.h. im Sinne eines Monopolversicherers. Die gebräuchliche Lesart des Begriffs meint jedoch die Pflicht für Versicherungsnehmer zum Abschluss einer Versicherung bei einer Auswahl an potenziellen Versicherungsunternehmen. Statt „Pflichtversicherung“ wäre mithin „Versicherungspflicht“ der adäquatere Terminus [Becker, A. K. und Oslislo, C. (2022), Obligatorische Versicherung gegen Schäden infolge von Naturkatastrophen, Wirtschaftsdienst, 102(1), 45-51].

¹⁴⁹ Die Bundesregierung (2022).

¹⁵⁰ Gabler Wirtschaftslexikon, Pflichtversicherung, abrufbar [hier](#).

Die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden verfolgt daher völlig andere Ziele als andere Pflichtversicherungen. Die folgenden drei Ziele¹⁵¹ sind hierbei besonders hervorzuheben:

1. Stärkung der Schadenstragfähigkeit von Hauseigentümern: Eine Pflichtversicherung hat üblicherweise das Schließen der – eingangs der Studie beschriebenen – Versicherungslücken bzw. die Erhöhung der Versicherungsdichte zum Ziel. Diese Lücken sorgen dafür, dass Hauseigentümer im Falle von Elementarereignissen oftmals für massive Schäden aufkommen müssen, die ihre wirtschaftlichen Kapazitäten strapazieren und existenzgefährdend ausfallen können. Eine Pflichtversicherung soll in diesem Sinne einen Beitrag dazu leisten, die finanzielle Tragfähigkeit solcher Ereignisse, die die Eigentümer oft unvorbereitet treffen, sicherzustellen bzw. zu stärken. Sie ist mithin als Instrument zur Verbesserung der Eigenvorsorge gedacht.
2. Entlastung der Allgemeinheit/Steuerzahler: Die Senkung der finanziellen Belastungen für die Steuerzahler wird regelmäßig als zweites zentrales Ziel genannt. Denn diese tragen de facto regelmäßig, zumindest zum Teil, die mit einer Naturkatastrophe einhergehenden (unversicherten) Schäden. Dies gilt insbesondere für die Schäden jener Haus- und Wohnungseigentümer, die über keinen Versicherungsschutz verfügen. Den unversicherten Eigentümern gelingt es oftmals, die Risiken von Naturkatastrophen auf die Steuerzahler und damit unbeteiligte Dritte abwälzen. Eine Pflichtversicherung soll dem entgegenwirken, und die Eigenverantwortung der Eigentümer stärken. Damit zielt eine Pflichtversicherung darauf ab, die Finanzierung der Folgen von extremen Wetterereignisse und von klimabedingten Katastrophen durch Schaffung marktbasierter Versicherungsmärkte zu privatisieren und den Bedarf an staatlich finanzierten Unterstützungsleistungen im Katastrophenfall zu mindern.^{152,153,154}
3. Reduzierung von Fehlanreizen: Ohne Versicherungsschutz besteht das Risiko, dass Betroffene nicht ausreichend in Schutzmaßnahmen investieren, da sie sich im Ernstfall auf staatliche Hilfen verlassen können. Eine Pflichtversicherung soll dazu beitragen, diese Fehlanreize zu reduzieren.

7.1.2 Ökonomische Einordnung

Auch wenn mit einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden löbliche Ziele verfolgt werden, bedarf es für ihre Einführung einer hinreichenden ordnungspolitischen Rechtfertigung. Dies gilt umso mehr, als dass ein solcher Markteingriff nicht nur die unternehmerische Freiheit der Versicherer einschränken würde, die einem Kontrahierungszwang unterworfen werden. Auch die Vertragsfreiheit der Versicherungsnehmer würde beschränkt.

Ein solch tiefgreifender Eingriff in die Handlungsfreiheit potenzieller Anbieter und Nachfrager von Versicherungsschutz wäre aus ökonomischer Perspektive insbesondere dann zu rechtfertigen, wenn es ein Versagen des Marktes gibt und sich über die privaten Versicherungsmärkte mithin kein volkswirtschaftlich effizientes Marktergebnis erzielen lässt. Nun ließe sich argumentieren, dass die aktuelle Marktsituation in vielen Ländern mit hohen Versicherungsabdeckungslücken schlicht ein Ergebnis von Angebot und Nachfrage darstellt und die unversicherten Akteure bspw. eine bessere Verwendung ihrer begrenzten finanziellen Ressourcen sehen. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die Versicherung gegen Elementarschäden Merkmale eines sogenannten meritorischen Gutes aufweist. Es wäre mithin ein privates Gut, welches nicht in einem volkswirtschaftlich wünschenswerten Ausmaß bereitgestellt

¹⁵¹ Darüber hinaus existieren noch einige weitere (Neben-)Ziele, wie etwa der „Schutz der Wohngebäudesubstanz“ [Die Bundesregierung (2022)].

¹⁵² Die Bundesregierung (2022).

¹⁵³ Mongelli, F. P., Ceglar, A., & Scheid, B. A. (2024). Why do we need to strengthen climate adaptations? Scenarios and financial lines of defence.

¹⁵⁴ Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“, Bericht, 2022.

und nachgefragt wird. Es gäbe eine Unterversorgung bzw. Mindernachfrage nach Versicherungsschutz. Wie oben dargelegt, sind zahlreiche Experten und Institutionen der Auffassung, dass ein höherer Versicherungsschutz sowohl aus fiskalischer, makroökonomischer und auch aus der Perspektive der Wahrung der Finanzmarkstabilität volkswirtschaftlich wünschenswert wäre (s. Kapitel 5). Aber wieso bleiben Angebot bzw. Nachfrage hinter dem vermeintlichen „Pareto-Optimum“ zurück? Hierfür gibt es einige Erklärungsansätze, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

7.1.2.1 Erklärungsansätze für bestehende Versicherungslücken

1) Samariter Dilemma:

Das sogenannte Samariter-Dilemma gilt gemeinhin als ein zentraler Faktor für die geringe Nachfrage nach Versicherungsschutz. So ist nach beinahe jeder (schweren) Naturkatastrophe folgendes Phänomen zu beobachten, dass der Staat sich bereit erklärt, finanzielle und sonstige Hilfen für die von einer Katastrophe betroffenen Bürger und Unternehmen bereitzustellen. Der öffentliche Druck ist meist so groß, dass der Staat auf solche Unterstützungsmaßnahmen de facto nicht verzichten kann. Das Phänomen, dass der Staat als „Retter in der Not“ einspringt, ist zwar politisch nachvollziehbar. Er erzeugt jedoch eine veritable Anreizproblematik, die auch empirisch nachweisbar ist. So senkt die zumeist begründete Erwartung der potenziellen Versicherungsnehmer, d.h. von Gebäudeeigentümern, dass der Staat im Ernstfall Hilfen gewähren wird, den Anreiz bei den Eigentümern sich selbst abzusichern, sei es durch Maßnahmen zur Risikominimierung oder über den Abschluss einer Elementarschadenversicherung.¹⁵⁵ Letztlich fungiert mithin der Staat als Instanz, welche einen „impliziten Versicherungsschutz“ gewährt, wobei nicht (allein) die Geschädigten einer Katastrophe diesen bezahlen, sondern die Allgemeinheit bzw. der Steuerzahler und damit regelmäßig unbeteiligte Dritte. In der Folge tragen nicht die Besitzer unversicherter Gebäude die Kosten (bzw. über ihre Steuerzahlungen nur zu einem marginalen Anteil). Insbesondere Gebäudeeigentümer in besonders exponierten Risikolagen können mithin die Kosten von Naturkatastrophen auslagern.¹⁵⁶ Das ordnungspolitisch zentrale Haftungsprinzip ist durch die implizite Staatsgarantie damit fundamental gestört, was sogar dazu führen kann, dass Eigentümer, die keine Versicherung abgeschlossen haben, bessergestellt sind als jene Eigentümer, die über eine solche Versicherung verfügen.¹⁵⁷ Diese Beobachtung kann letztlich auch dazu beitragen, die Anreize der bereits versicherten Eigentümer nach einer weiteren Abdeckung mindern.

Und das Samariter-Dilemma sorgt nicht nur für eine tendenziell zu geringe Versicherungsabdeckung, sondern geht noch mit weiteren Folgewirkungen einher. So sorgt es beispielsweise für verzerrte Preise auf den Immobilienmärkten, indem es Gebäude in geographischen Lagen, die als risikoexponierter gelten (etwa an Flüssen), gegenüber solchen in anderen Gebieten künstlich aufwertet. Sie werden damit tendenziell attraktiver als sie es ohne den impliziten Versicherungsschutz wären. Damit werden Eigentümer in diesen Lagen indirekt sogar noch für ihr individuell nachvollziehbares, aber volkswirtschaftlich schädliches „Fehlverhalten“ belohnt.¹⁵⁸ Was hinzukommt: Dieser Belohnungseffekt wirkt nicht nur für bereits existierende Gebäude. Solange der implizite staatliche Versicherungsschutz wirksam ist, bestehen auch Anreize zur Neuerrichtung von Gebäuden in katastrophengefährdeten Gebieten, und damit zu einer Verstärkung der Problematik.

Die Existenz des Dilemmas ist ferner eine selbsterfüllende Prophezeiung, wenn es nicht aufgelöst wird. Denn sinkt durch die impliziten Staatsgarantie der Anreiz zur privaten Absicherung steigt damit auch

¹⁵⁵ Becker, A. K. und Oslislo, C. (2022).

¹⁵⁶ von Weizsäcker, R. K., Süßmuth, B., & Feilcke, C. (2006).

¹⁵⁷ Bericht der Bundesregierung (2022)

¹⁵⁸ von Weizsäcker, R. K., Süßmuth, B., & Feilcke, C. (2006).

wiederum der Bedarf an staatlicher Unterstützung. Wird diese ex post (also im Zuge einer Naturkatastrophe) faktisch auch gewährt, steigert dies die Erwartung der Betroffenen, dass dies auch bei weiteren Katastrophen der Fall sein wird. In der Folge sinkt die Bereitschaft, eine Versicherung abzuschließen, weiter, was das Dilemma nur weiter verschärft.¹⁵⁹

2) Mangelnde Fähigkeit zur Risikoeinschätzung:

Dass die Nachfrage nach Versicherungsschutz gegen Elementarschäden hinter seinem vermeintlichen Optimum zurückbleibt, kann – neben dem Samariter-Dilemma – auch noch weitere Ursachen haben. Hier ist insbesondere die oft fehleranfällige Risikoeinschätzung der potenziellen Versicherungsnehmer zu nennen. So werden die Risiken und Kosten, die mit künftigen Schäden aus Naturkatastrophenereignissen einhergehen, regelmäßig unterschätzt, was zu einer Unterdeckung an Versicherungsschutz führt.¹⁶⁰ Als Ursache für die Fehleinschätzung wird darauf abgestellt, dass sich Menschen bei der Frage für oder gegen den Abschluss einer Versicherung regelmäßig auf ihr Erfahrungswissen stützen. Waren sie also bspw. bisher nicht von einem Elementarschaden betroffen, gehen sie tendenziell auch davon aus, dass sich dies auch künftig nicht ändern wird. Da individuelle Elementarschäden im Alltag der Menschen eher selten auftreten – eine Krankenversicherung muss demgegenüber gehäuft in Anspruch genommen werden – sind sie nicht so sehr deren Bewusstsein. Eine gesonderte Absicherung gegen solche Gefahren wird daher oft gar nicht erst in Erwägung gezogen.¹⁶¹ Es gibt mithin einen weit verbreiteten Erkenntnismangel im Hinblick auf die eigene Gefährdungslage, der die Nachfrage nach Versicherungsabdeckung schmälert.¹⁶²

3) Faktisches oder bewusstes Unwissen über das Ausmaß der Versicherungsabdeckung:

Ein weiterer Faktor, der die Nachfrage nach Versicherungsschutz schmälert, ist Unwissen bzw. Unkenntnis. So ist vielen potenziellen Versicherungsnehmer oft nicht bewusst, welche (Elementar-)Schäden von einer Versicherung, wie etwa einer Wohngebäudeversicherung, tatsächlich abgedeckt sind. Dies kann dazu führen, dass sie sich in trügerischer Sicherheit wiegen und eine Absicherung gegen bestimmte Risiken nicht aktiv anstreben, da sie bereits davon ausgehen, dass sie gegen diese Risiken bereits abgesichert sind.^{163,164} Neben dem fehlenden Wissen über die eigene Versicherungsabdeckung können zudem drei kognitive Faktoren eine Rolle spielen. Dazu zählt erstens die Risikoignoranz, die Betroffene dazu verleitet, faktisch existierende Risiken bewusst nicht sehen zu wollen. Zweitens die Risikoverdrängung, wobei die Existenz der Risiken den Betroffenen zwar bewusst ist, diese von ihnen jedoch defacto ausgeblendet werden. Und drittens das Phänomen der „Aufschieberitis“, wobei potenzielle Versicherungsnehmer trotz vorhandenem Wissen über die eigene Verwundbarkeit Entscheidungen über Versicherungsabschlüsse hinauszögern.¹⁶⁵ Folglich kann eine nicht intendierte Unterversicherung entstehen.

4) Unerschwingliche Prämien:

Zudem könnten die Versicherungslücken auch schlicht deshalb so groß sein, weil die potenziellen Versicherungsnehmer die Versicherungsprämien für nicht erschwinglich erachten, der Versicherungsschutz mithin als zu teuer erachtet wird. Dies dürfte jedoch momentan (noch) kein flächendeckendes

¹⁵⁹ Osberghaus, D. et al. (2021).

¹⁶⁰ Die Bundesregierung (2022).

¹⁶¹ Gross, C., Schwarze, R., & Wagner, G. G. (2019), Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung.

¹⁶² Asmussen, J. (2021), Kann ein privater Versicherungsmarkt gegen Elementarschäden funktionieren?. Ifo Schnelldienst, 74(11), 18-22.

¹⁶³ Die Bundesregierung (2022).

¹⁶⁴ Becker, A. K. und Oslislo, C. (2022).

¹⁶⁵ Asmussen, J. (2021).

Phänomen sein und damit keine Erklärung für die Größe der Lücken. Allenfalls Eigentümer, deren Gebäude ihren Standort in Lagen haben, welche gesteigerten Naturkatastrophenrisiken unterworfen ist, dürften sich teilweise mit solch hohen Prämienforderungen konfrontiert sehen, die sie von einer Absicherung Abstand nehmen lässt.¹⁶⁶ Jedoch ist diese Momentaufnahme möglicherweise trügerisch. Denn dass die Prämien in den nächsten Jahren steigen werden, gilt als nahezu sicher. Dazu trägt nicht nur der Klimawandel mit einer Zunahme der Häufigkeit und Schwere der Schadensereignisse bei, sondern auch die Inflation oder die Wertentwicklung von Gebäuden.¹⁶⁷ Eine aktuelle Studie aus den USA zeigt beispielsweise, dass sich die Versicherungskosten im Verhältnis zur Hausbewertung zwischen 2013 und 2022 mehr als verdoppelt haben. Die risikobasierten Versicherungsprämien sollen zudem bis 2055 um durchschnittlich 29,4% ansteigen, wobei davon allein elf Prozentpunkte auf steigende Klimarisiken zurückzuführen sein werden.¹⁶⁸

5) Mangelndes Versicherungsangebot:

Neben den genannten nachfrageseitigen Hindernissen könnten die Schutzlücken auch daher rühren, dass es an einem entsprechenden Versicherungsangebot mangelt und die potenziellen Versicherungsnehmer daher möglicherweise auch ungewollt auf eine Absicherung verzichten müssen. Für ein Ausbleiben eines Versicherungsangebots kann es dabei mehrere Gründe geben. Erstens eine eingeschränkte privatwirtschaftliche Versicherbarkeit eines Naturkatastrophenrisikos (s. oben). Zweitens könnten Versicherer aufgrund der Erschwinglichkeitsdiskussion bereits davon absehen, Versicherungsschutz anzubieten, in der Erwartung, dass sie sowieso nicht auf eine nötige Nachfrage trifft. Hier wäre zwar die Versicherbarkeit gegebenenfalls in der Theorie gegeben, stieße jedoch in der Realität an Grenzen.¹⁶⁹ Das Phänomen eines unzureichenden Versicherungsangebots kann zwar in besonders exponierten Lagen – z.B. in Kalifornien und Florida – tatsächlich ein wichtiger Faktor für die Existenz einer geringen Versicherungsabdeckung darstellen. Es stellt jedoch (bisher) kein flächendeckendes Problem dar. Für Deutschland wird beispielsweise angenommen, dass die meisten Gebäude, derzeit gegen Elementarschäden versicherbar sind, auch zu erschwinglichen Prämien¹⁷⁰, wobei die Industrie¹⁷¹ und die Verbraucherverbände¹⁷² dabei leicht abweichende Sichtweisen vertreten.^{173,174}

7.1.2.2 Schlussfolgerungen aus den Erklärungsansätzen für die Frage der Einführung einer Pflichtversicherung

1) Samariter Dilemma

Wie eingangs des Kapitels beschrieben, wäre ein Eingriff in den Markt für Elementarschadenversicherungen insbesondere bei einem Marktversagen gerechtfertigt. Blickt man jedoch zunächst auf das Samariter-Dilemma stellt sich heraus, dass ein zentraler Faktor für die geringe Versicherungsabdeckung in einem Staatsversagen begründet liegt. Der Staat ist anscheinend nicht in der Lage glaubwürdig zu

¹⁶⁶ Osberghaus, D. et al. (2021).

¹⁶⁷ Prof. Dr. Oliver Brand (2024), Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, BT-Drucks. 20/8732.

¹⁶⁸ First Street (2025), 12th National Risk Assessment: Property Prices in Peril estimates \$1.4 trillion reduction in unadjusted real estate value due to climate-related risks, 3. Februar 2025, abrufbar [hier](#).

¹⁶⁹ Becker, A. K. und Oslislo, C. (2022).

¹⁷⁰ Dies kann voraussetzen, dass Selbstbehalte oder auch Vorgaben zur Risikominderung Bedingung für den Vertragsabschluss sind.

¹⁷¹ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2024), Elementarschadenversicherung, 15. März 2024, abrufbar [hier](#).

¹⁷² Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2018), Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland Pfalz.

¹⁷³ Asmussen, J. (2021).

¹⁷⁴ Becker, A. K. und Oslislo, C. (2022).

versichern, jegliche Staatshilfe im Angesicht einer Naturkatastrophe auszuschließen. Wäre er dazu fähig und zwar dauerhaft und ohne jegliche Ausnahme, wäre zu erwarten, dass die Risikovorsorge und -prävention – auch durch eine erhöhte Nachfrage nach Versicherungsschutz – auf Seiten potenzieller Versicherungsnehmer zunähme, da entstandene Schäden nicht länger externalisiert werden könnten.^{175,176} Ohne dieses Staatsversagen würde das Haftungsprinzip stärker zur Geltung kommen, wäre die Ressourcenallokation effizienter und die Vermögensverteilung würde die tatsächliche Risikodisposition der Eigentümer eher widerspiegeln. Das Staatsversagen begründet sozusagen ein ineffizientes Marktergebnis. Die erstbeste Lösung für die „Auflösung“ des Samariter-Dilemmas wäre ein absolut glaubwürdiges Bekenntnis des Staates auch im äußersten Notfall keine Hilfen bereitzustellen. Dies wäre der ordnungspolitisch sauberste Weg zur Förderung der Versicherungsabdeckung. Die Durchsetzbarkeit eines solchen Bekenntnis erscheint jedoch wenig realistisch. Es herrscht eine faktische Unfähigkeit des Staates, solche Hilfen in der Not zu verweigern. Die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden wäre somit auch ein Stück weit ein Eingeständnis dieser Unfähigkeit, und würde offenbaren, dass der Staat sein eigenes Versagen nur durch eine solche Lösung in seinen Folgewirkungen zu begrenzen in der Lage ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies in jedem Fall, dass sie gegenüber dem kompletten Rückzug des Staates als Retter in der Not theoretisch nur eine nachrangige Lösungsoption sein kann. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob eine Pflichtversicherung dennoch ein Mittel der Wahl sein kann bzw. sollte, weil ein freiwilliger und glaubhafter Rückzug des Staates in der Realität faktisch ausgeschlossen werden kann. Dieser Frage wird in einem der nachfolgenden Kapitel noch vertiefter nachgegangen.

2) Risikoabschätzbarkeit und Unkenntnis

Die Problematiken der eingeschränkten Fähigkeit zur Risikoeinschätzung und zur (un-)bewussten Unkenntnis über die individuelle Versicherungsabdeckung deuten vordergründig auf Informationslücken auf Seiten potenzieller Versicherten hin. Würden sie geschlossen, würden mithin auch die Versicherungsabdeckungsraten steigen, so die Theorie. Ob sich dies jedoch auch in der Praxis bemerkbar macht, wird regelmäßig in Zweifel gezogen. Empirische Untersuchungen weisen jedenfalls darauf hin, dass Maßnahmen zur Erhöhung des Informationsstands oft wenig Auswirkungen auf das Verhalten der potenziellen Versicherungsnehmer haben. Und auch größere Elementarschadenereignisse lösen regelmäßig keine Wellen von Versicherungsneuabschlüssen aus.¹⁷⁷ Folglich führt ein Erkenntnisgewinn oftmals nicht zu einer aktiven Handlung, wohl auch weil man eine individuelle Betroffenheit weiterhin negiert oder ausblendet.^{178,179} Dieser Sachverhalt deutet jedoch nicht auf ein Versagen des Marktes hin und begründet aus sich heraus noch nicht die Einführung einer Pflichtversicherung. Vielmehr deutet er auch auf eine gewisse Risikofreudigkeit der Gebäudeeigentümer hin, die sicherlich auch darin ihre Ursache hat, dass die Erwartung eines Einspringens des Staates besteht. Aber auch ohne diese oft begründete Erwartung wäre eine Risikofreudigkeit nicht unbedingt ein Anzeichen für ein ineffizientes Marktergebnis („geringe“ Versicherungsabdeckung), sondern wäre schlicht ein Abbild von Präferenzen. Die potenziellen Versicherungsnehmer wären der Auffassung, dass es eine bessere Verwendung ihrer begrenzten finanziellen Ressourcen gäbe und die Opportunitätskosten einer Versicherung zu hoch wären. Eine Pflichtversicherung ginge damit mit einer Bevormundung der Bürger einher, die ihn

¹⁷⁵ Eine solche Zunahme der Eigenvorsorge durch mehr Nachfrage nach Versicherungsschutz setzt voraus, dass Versicherungsbranche (a) gewillt ist, diese zu bedienen und (b) fähig ist, diese zu bedienen (Stichwort: Versicherbarkeit).

¹⁷⁶ Die Auflösung des Dilemmas hätte auch zur Folge, dass der Charakter der Versicherung als merititorisches Gut sich wandelt.

¹⁷⁷ Osberghaus, D. und H. Hinrichs (2021), »The Effectiveness of a Large-Scale Flood Risk Awareness Campaign: Evidence from Two Panel Data Sets«, Risk Analysis 41(6), 944–957.

¹⁷⁸ Osberghaus, D. et al. (2021).

¹⁷⁹ Asmussen, J. (2021).

aus der Verantwortung befreit, eigenverantwortlich die Vor- und Nachteile einer Versicherungsabdeckung abzuwägen. Die individuelle Verantwortung wird im Sinne einer „Versicherungsgesellschaft“ sozialisiert.¹⁸⁰

3) Erschwinglichkeit

Auch wenn hohe geforderte Prämien für Versicherungsschutz gegen Elementarschäden für betroffene Gebäudeeigentümer eine Herausforderung darstellen und zum Teil prohibitiv wirken können, sind sie per se kein Anzeichen für ein Marktversagen. Vielmehr sind sie Abbild der Risiken, mit denen sich Gebäudeeigentümer angesichts zunehmender Naturgefahren, insbesondere in besonders exponierten Lagen, konfrontiert sehen. Eine risikoadäquate Bepreisung von Versicherungsschutz ist zentral zur Aufrechterhaltung eines Anreizes zur Risikoprävention, zur Stärkung der Resilienz sowie zur Steigerung der Motivation, solche Lagen zu meiden und ihnen weniger gefährdete Standorte vorzuziehen. Würde man dem Marktmechanismus den preislichen Hebel entziehen und beispielsweise Einheitsprämien vorsehen, fände eine Quersubventionierung von den geringen zu den hohen Risiken statt, die der Risikovorsorge abträglich wäre. Sie würde damit mehr Schaden erzeugen als Nutzen stiften. In jedem Fall sind „hohe“ Prämien, auch wenn sie der Versicherungsabdeckungsrate abträglich sind, aus ordnungspolitischer Sicht kein Rechtfertigungsgrund für die Implementierung einer Pflichtversicherung. Dies gilt umso mehr, als dass die Problematik durch Einführung einer Pflichtversicherung nicht einfach verschwindet. Auch eine solche könnte „Schlechte Risiken-Eigentümer“ finanziell überfordern.

4) Versicherungsangebot

Wie oben dargestellt, besteht derzeit (zumindest in Deutschland) keine flächendeckende Versicherungsangebotsproblematik und ein ausbleibender Versicherungsschutz liegt meist an einer unzureichenden bzw. ausbleibenden Nachfrage. Und selbst wenn das Angebot künftig eingeschränkt werden sollte, wäre dies zumeist ein Resultat abnehmender Versicherbarkeit und Marktaustritte schlicht ein Zeichen dafür, dass das Anbieten von Versicherungsschutz sich nicht länger privatwirtschaftlich rechnet. Dies wäre eine logische Marktreaktion, wiese jedoch keinesfalls auf ein Marktversagen hin. Auf diese, künftig wohl wachsende Herausforderung, mit der Einführung einer Pflichtversicherung zu reagieren, wäre daher auch nicht schlüssig. Denn diese wäre – ohne zusätzliche begleitende Maßnahmen – überhaupt nicht tragfähig. Stattdessen würde sie die Versicherungswirtschaft zur Bereitstellung eines Produkts zwingen, welches Verluste produziert. Eine Pflichtversicherung ist per se nicht lukrativer als eine Privatversicherung, welche die Versicherer erst gar nicht bereitstellen würden.

Zwischenfazit

Es gibt zahlreiche Erklärungsansätze für die großen zu beobachteten Versicherungslücken. Sie sind jedoch in erster Linie auf ein Staats- und nicht auf ein Marktversagen zurückzuführen. Es gibt daher ordnungspolitisch de facto keine wirkliche Rechtfertigung für die Einführung einer Pflichtversicherung. Sie könnte allenfalls als „quasi alternativer Ausweg“ aus dem scheinbar unauflösbaren Samariter-Dilemma betrachtet werden. Der Staat sähe somit keine andere, möglicherweise milderen und weniger einschneidenden Mittel, um sich aus einem selbst geschaffenen Dilemma zu befreien. Eine solche Befreiung wäre wiederum aus ökonomischer Sicht sinnvoll, um die Elementarschadenversicherung von seiner momentanen Rolle als meritorisches Gut zu befreien. Ungeachtet dessen stellt sich die Frage, ob eine Pflichtversicherung tatsächlich ein „alternativer“ Ausweg ist. Dieser Frage soll im kommenden Abschnitt nachgegangen werden.

¹⁸⁰ Gerlach, V. (2018). Risikomündigkeit bei Naturrisiken: eine Analyse der Risikomündigkeit im Umgang mit Naturrisiken im Kontext des Klimawandels in Deutschland.

7.1.2.3 Was kann eine Pflichtversicherung leisten und was nicht?

Die Einführung einer Pflichtversicherung würde zunächst die Absicherung gegen Elementarschäden in einer Gesellschaft ganz grundsätzlich erhöhen und die Gebäudeeigentümer vor zum Teil erheblichen wirtschaftlichen Verlusten im Falle des Auftretens von Naturkatastrophen schützen.¹⁸¹ Sie wäre in jedem Fall ein Beitrag zur Minderung des angesprochenen Samariter-Dilemmas. So kann sie das Problem beheben, dass viele Eigentümer auf eine Versicherung verzichten, weil ihr Risikobewusstsein zu gering ausgeprägt ist oder sie im Ernstfall fest mit staatlicher Hilfe rechnen. Die Erwartung an ein und auch die Notwendigkeit des Einspringens des Staates im Katastrophenfall würde mutmaßlich minimiert. Die Steuerzahler wären nicht länger diejenigen, die in erster Linie Lasten zu tragen hätten, sondern die Gemeinschaft der (Pflicht-)Versicherten. Das ordnungspolitisch zentrale Haftungsprinzip würde mithin gestärkt.¹⁸² Eine Pflichtversicherung kann zudem als Instrument zur Stärkung der Resilienz verstanden werden. Denn sie kann auf Seiten der (nun) versicherten Bürger und Unternehmen für stabilere Erwartungen sorgen. So sind die von den Versicherern geleisteten Zahlungen im Schadensfall vorhersehbarer als Zahlungen des Staates, der – je nach Schwere von Elementarschäden – auch gänzlich darauf verzichten könnte. Stabilere Erwartungen, die durch zügig geleistete Zahlungen der Versicherer auch Bestätigung finden, erhöhen das Sicherheitsgefühl und können sich als Hebel für eine zügigere Erholung, einen rascheren Wiederaufbau und auch eine schnellere Wiederaufnahme von unternehmerischen Tätigkeiten erweisen.¹⁸³ Ferner kann sie dazu beitragen, einem verzerrten Preisgefüge auf den Häuser- und Grundstücksmärkten zu begegnen. Durch den Wegfall der impliziten Staatshaftung würden Gebäude und Grundstücke in exponierten Lagen nicht länger in einer Weise künstlich gegenüber solchen in anderen Gebieten relativ aufgewertet. Es kommt mithin zu einer effizienteren Nutzung begrenzter Landressourcen. Anreize zur Ansiedlung in besonders gefährdeten Lagen würden mithin gesenkt. Spiegeln die Preise (der Grundstücke und Gebäude) die „wahren“ Risiken besser ab, sind damit auch weitere positive Folgewirkungen verbunden. Denn damit sinkt auch die Notwendigkeit für den Staat durch politische und/oder regulatorische Maßnahme (potenzielle) Gebäudeeigentümer dazu bewegen zu müssen, bestimmte gefährdete Standorte zu meiden bzw. weniger gefährdete Orte aktiv auszusuchen. Einen Teil dieser Steuerung, die die Schäden für den Staat bereits ex ante (also vor dem Eintreten von Elementarschäden) begrenzen sollen, würde der Preismechanismus selbst übernehmen. Die Notwendigkeit einer staatlichen (Nicht-)Ansiedlungspolitik würde geringer.¹⁸⁴

Eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden birgt mithin einige Potenziale. Sie ist jedoch kein Allheilmittel oder Selbstläufer und ihre mögliche Vorteilhaftigkeit gegenüber dem Status quo ist mindestens an gewisse Voraussetzungen geknüpft.

Erstens kann von einem höheren Grad an gesellschaftlichem und individuellem Versicherungsschutz auch ein falsches Signal ausgehen. Denn dieser kann Fehlanreizen und Moral Hazard Verhalten Vor-schub leisten, sowohl auf Ebene der Gebäudeeigentümer als auch auf Ebene des Staates. Denn eine stärkere Versicherungsabdeckung kann eine gewisse Sorglosigkeit begünstigen. Das Wissen, im Schadensfall von einer Versicherung entschädigt zu werden, kann dazu führen, dass die Versicherten weniger (finanzielle) Ressourcen in die Risikovorsorge bzw. -vermeidung investieren¹⁸⁵, und sie zu riskanterem Verhalten einladen. Und das Wissen, dass im Schadensfall in der Regel dann die

¹⁸¹ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

¹⁸² Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

¹⁸³ Wagner, G. G. (2021), Unwetterkatastrophe: Versicherungspflicht sinnvoll!. Wirtschaftsdienst, 101(8), 578-579.

¹⁸⁴ von Weizsäcker, R. K., Süßmuth, B., & Feilcke, C. (2006).

¹⁸⁵ Letztlich ließe sich argumentieren, dass die finanziellen Ressourcen, die ein bis dato unversicherter Bürger bei Existenz einer Pflichtversicherung für die Versicherungsabdeckung einsetzen muss, nicht gleichzeitig zur Risikoprävention eingesetzt werden können. Gegebenenfalls wären diese dort individuell oder auch gesamtgesellschaftlich effizienter angelegt.

Versicherungswirtschaft die Kosten trägt, könnte den Staat dazu veranlassen, sich eher aus der Verantwortung für die Bereitstellung genereller Schutzvorkehrungen (z.B. Bau von Hochwasserschutzanlagen) zurückzuziehen. Unter einer Pflichtversicherung könnte mithin die Risikoprävention leiden. Das Risiko ist dabei umso größer, je weniger der Anbieter der Elementarschadenversicherung in der Lage ist, dass individuelle – risikomindernde bzw. risikofördernde – Verhalten der Versicherungsnehmer zu beobachten. Der Grad der Informationsasymmetrie zwischen Versicherer und Versichertem ist mithin ein zentraler Faktor und ein Fallstrick, der bei der Entscheidung für oder gegen die Einführung einer Pflichtversicherung mitbedacht werden sollte. Letztlich sollte klar sein, dass eine Pflichtversicherung, wenn sie zu mehr Risikobereitschaft einlädt, auch mehr Schaden als Nutzen anrichten kann.^{186,187} Eine Pflichtversicherungssysteme könnte die negative Entwicklung in gefährlichen Gebieten daher auch befördern.¹⁸⁸

Zweitens kann sie einer neuen Form der Quersubventionierung Vorschub leisten. Während momentan regelmäßig die Steuerzahler für nichtversicherte Schäden aufkommen, bestünde mit einer Pflichtversicherung die Gefahr, dass diese „ungerechte“ Lastenteilung schlicht durch eine andere „ungerechte“ Lastenteilung – gute Risiken subventionieren schlechte Risiken – ersetzt oder, da das Samariter-Dilemma wohl nicht gänzlich aufgelöst werden wird, ergänzt würde. Diese Gefahr besteht insbesondere auch dadurch, dass der Pool der Versicherten bei Einführung einer Pflichtversicherung vordergründig mit Versicherungsnehmern gefüllt werden würde, die den schlechten Risiken zuzurechnen sind.

Drittens sollte klar sein, dass die Problematik der Erschwinglichkeit von Versicherungsschutz durch eine Pflichtversicherung nicht verschwindet. Wenn dieser Aspekt Eigentümer an besonders bedrohten Standorten bisher schon vor Herausforderungen stellt, so dürften diese Herausforderungen durch eine Pflichtversicherung nicht einfach verschwinden, zumal die prognostizierte Zunahme der Häufigkeit und Schwere von Naturkatastrophen eine Absicherung künftig weiter verteuern dürfte.

Viertens löst eine Pflichtversicherung die Problematik der zunehmenden Unversicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken nicht, sondern könnte die Marktteilnehmer zum Angebot von Produkten zwingen, die eigenwirtschaftlich (langfristig) nicht tragfähig sind. Auch die EIOPA weist bereits darauf hin, dass der Versicherungsschutz für die Versicherungsnehmer künftig wohl nur auf Basis höherer Prämien oder nur noch eingeschränkt verfügbar sein wird.¹⁸⁹

Und fünftens wäre eine Pflichtversicherung kein Instrument, welches die Problematik der klimawandelbedingten Verwundbarkeit löst bzw. abmildert. Sie ist kein Mittel zur Bekämpfung der Ursache selbst bzw. zur Reduktion der Schäden an sich.¹⁹⁰ Eine Pflichtversicherung birgt mithin die Gefahr einer Verschiebung des Fokus von Gesellschaft und Politik weg von Risikoanpassung, -prävention und -vorsorge und hin zu einer besseren Steuerung der Abwicklung von Elementarschadensfällen ex-post. Geht mit einer Pflichtversicherung de facto eine Verschiebung des Fokus einher, droht mithin ein „Teufelskreis“ aus weniger Vorbeugung, welche die Anfälligkeit für Schäden erhöht, den Versicherungsschutz verteuert und die Verfügbarkeit von Versicherungsschutz mindert.

Während einige dieser Fallstricke durch eine adäquate entsprechende Ausgestaltung einer Pflichtversicherung in ihrer Wirkung begrenzt werden können, ist dies für andere Aspekte nicht in gleicher Weise möglich.

¹⁸⁶ ECB und EIOPA (2023), Policy options to reduce the climate insurance protection gap, Discussion Paper, April 2023.

¹⁸⁷ Arnold, R., Berg, M., Goecke, O., Heep-Altiner, M., & Müller-Peters, H. (2023).

¹⁸⁸ ECB und EIOPA (2023).

¹⁸⁹ EU-Kommission (2024), Report from the Commission on the monitoring of climate-related risk to financial stability, C(2024) 4372 final, 28. Juni 2024.

¹⁹⁰ Townsend, C. (2025), Warum der Klimawandel kein unsichtbares Risiko mehr ist, Standpunkt, FAZ, 18. Februar 2025.

Für die Eindämmung des Risikos der Entstehung von Moral-Hazard-Verhalten und damit verbundenen Fehlanreizen ist insbesondere eine risikogerechte Bepreisung des (verpflichtenden) Versicherungsschutzes, auch wenn sie, wie in Kapitel 4 erläutert wurde, an Grenzen stoßen kann, essenziell. Nur durch eine risikoadäquate Prämiengestaltung können Verzerrungen bei den Gebäude- und Grundstückspreisen und damit eine Bevorteilung von Eigentümern, die in exponierten Lagen zu verorten sind, vermieden werden. Eine solche Bepreisung würde zudem Anreize für risikominderndes Verhalten setzen, etwa im Sinne der Implementierung von Schutzvorkehrungen der Eigentümer (z.B. bauliche Maßnahmen) oder auch im Hinblick auf die Wahl eines geeigneten Standorts für das eigene Wohngebäude.¹⁹¹ Prämien, die die Risiken widerspiegeln, schaffen Transparenz über die eigene Risikoexposition und ermutigen dazu, Schritte zur Reduktion dieser Exposition einzuleiten bzw. auszubauen.¹⁹² Die Förderung eines solchen Verhaltens über eine Preisgestaltung, die die individuellen Gefahrenlagen berücksichtigt, ist dabei nicht nur für den einzelnen Versicherten vorteilhaft, da er so die potenziellen individuellen Schäden im Katastrophenfall senken kann, sondern stärkt über kollektive Risikovororgananstrengungen insgesamt auch die gesamtgesellschaftliche Resilienz gegenüber Elementarschäden.¹⁹³

Box 2: Risikoadäquate Bepreisung in Hochrisikolagen

Eine risikoadjustierte Bepreisung der Versicherungstarife ist aus ordnungspolitischer Sicht zwingend, um Fehlanreizen vorzubeugen und für eine effiziente Ressourcenallokation zu sorgen. Gleichzeitig geht sie mit sehr hohen und möglicherweise nicht tragfähigen Belastungen für alle jene Gebäudeeigentümer einher, die bereits in Hochrisikolagen leben.¹ Diese haben sich beim Erwerb ihrer Immobilie (oftmals begründet) auf eine Welt ohne Pflichtversicherung und mit impliziter Staatshaftung im Ernstfall eingestellt, was sich auch im Wert ihrer Immobilie widerspiegelt und widerspiegelt. Wäre eine Pflichtversicherung, die auf risikobasierten Prämien basiert, bereits zum Zeitpunkt des Erwerbs existent gewesen und hätte der Wert ihrer Immobilie damit damals die Naturkatastrophenrisiken realitätsgetreuer abgebildet (Wertminderung in risikobehafteten Gebieten), wäre ihre Entscheidungsgrundlage eine andere gewesen. Eine Pflichtversicherung, die dieser Tatsache nicht gerecht würde, würde mithin Eigentümer von Altbauten für ihr damals rationales Verhalten bestrafen. Diese können sich nicht noch einmal neu entscheiden. Eine risikobasierte Pflichtversicherung sollte daher zwischen solchen Eigentümern unterscheiden, die bereits über eine Immobilie verfügen und solchen, die künftig eine Immobilie erwerben wollen (Alteigentümer vs. potenzielle Neueigentümer). Letztere wären in der Lage, die „neue Welt“ mit risikobasierter Pflichtversicherung in ihr Entscheidungskalkül einzubeziehen. Während eine Pflichtversicherung demnach bei künftigen Eigentümern möglichst risikobasiert ausgestaltet sein sollte, bedarf es bei Bestandsbauten eine differenziertere Herangehensweise. Hier wäre etwa an begleitende staatliche Unterstützungsmaßnahmen zur Abfederung der hohen potenziellen Lasten ihrer Eigentümer zu denken^{194,195}, bei gleichzeitiger Wahrung von Anreizen zur Risikoreduktion bzw. der Festlegung von Anforderungen zur Durchführung von Risikoreduktionsmaßnahmen (etwa bauliche Vorschriften). Fehlanreizen könnte etwa mit Selbstbehalten oder Deckungsgrenzen begegnet werden.¹⁹⁶

¹⁹¹ von Weizsäcker, R. K., Süßmuth, B., & Feilcke, C. (2006).

¹⁹² Kunreuther, H. (2015), The role of insurance in reducing losses from extreme events: The need for public-private partnerships. The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice, 40, 741-762.

¹⁹³ Wagner, G. G. (2021).

¹⁹⁴ Wagner, G. G. (2021).

¹⁹⁵ Kunreuther, H. (2015).

¹⁹⁶ Osberghaus, D. et al. (2021).

Um schädliches Moral-Hazard-Verhalten einzugrenzen, wäre es zudem zielführend – auch im Rahmen einer Pflichtversicherung – das Einfordern von Selbstbehalten zu erlauben, Deckungsgrenzen festzulegen¹⁹⁷ und kleinere Schäden von der Absicherung auszunehmen. Auch eine Prämiengestaltung, die risikominderndes Verhalten honoriert, wäre ein wichtiges Element (s. dazu auch Kapitel 7.1.4). Dies verhindert einerseits, dass Versicherer auch bei Bagatellschäden unterstützend eingreifen müssen, und hält andererseits die Anreize auf Seiten der Versicherten aufrecht, risikomindernd zu agieren, um etwaige Schäden von vornherein zu begrenzen. Das sind wichtige Eckpfeiler, um zu verhindern, dass eine Pflichtversicherung von den Versicherten als eine Art „Rundum-Sorglos-Paket“ verstanden würde und essenziell zur Förderung ihrer Tragfähigkeit.^{198,199} Letztlich dürfte eine Pflichtversicherung nur als „komplementäre“ Maßnahme installiert werden, die anderweitige Schritte zur Risikovorsorge und -prävention nicht gefährdet oder unterminiert. Anreize zu deren Aufrechterhaltung bzw. Ausbau müssen fortbestehen bzw. gefördert werden.²⁰⁰ Hierfür sind wiederum risikoadäquate Prämien essenziell. Auch wenn diese absolut im Fokus stehen sollten, sind sie in der Realität womöglich nicht uneingeschränkt – in allen Lagen und auf lange Sicht – (politisch) durchsetzbar. Insbesondere aufgrund des wahrscheinlichen Anstiegs der Prämien und der fragilen Situation von bestehenden Eigentümern in Hochrisikozonen dürfte, auch mit einer Pflichtversicherung, ein gewisser Druck verbleiben, besonders gefährdete Haushalte etwa über gezielte sozialpolitische Maßnahmen bzw. Transfers aus Steuergeldern weiterhin zu unterstützen. Im Vergleich zur aktuellen Samariter-Dilemma-Situation wären solche Hilfen jedoch mutmaßlich geringer, kalkulierbarer und deutlich planbarer, da sie nicht adhoc und unter großen Unsicherheiten gewährt würden.

Während die durch eine Pflichtversicherung induzierten Moral-Hazard-Problematiken mithin zu einem gewissen Grad kontrollierbar wären, ist sie (allein) keine Lösung, die weitergehende Problematiken hinreichend adressiert. So ändert sie etwa nichts oder wenig an der zunehmenden Unversicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken oder der Erschwinglichkeitsfrage. Auch verhindert sie für sich genommen noch keine Schäden. Ihre Einführung müsste mithin an mehrere Voraussetzungen geknüpft sein. Erstens einer rigiden Bekämpfung von Moral-Hazard-Risiken. Zweitens einem glaubwürdigen, langfristigen und klaren Bekenntnis zur Verstetigung und zum Ausbau risikomindernder (staatlicher) Maßnahmen, inklusive faktischer Absicherungen zur Vermeidung einer plötzlichen Abkehr von dem Bekenntnis. Und drittens müsste eine Pflichtversicherung – aufgrund ihrer potenziell mangelnden alleinigen Tragfähigkeit (Stichwort: zunehmende Unversicherbarkeit) – zwingend mit zusätzlichen staatlichen und anderweitigen Begleitmaßnahmen ergänzt werden. Diese Maßnahmen werden in Kapitel 8 näher beleuchtet.

7.1.3 Juristische Einordnung

Aus juristischer Sicht muss die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden in Deutschland sowohl mit dem Recht der Europäischen Union als auch mit dem deutschen Recht vereinbar sein. Ob dies für der Fall ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Elementarschaden-Pflichtversicherung ab und lässt sich nicht pauschal beantworten. Im Folgenden werden daher die wesentlichen Anforderungen sowohl des Europarechts als auch des deutschen Verfassungsrechts an eine solche Pflichtversicherung allgemein dargestellt.

¹⁹⁷ Osberghaus, D. et al. (2021) denken hier etwa an eine Art Basisversicherung, die nur einen Teil der Schäden abdeckt, wobei eine darüber hinausgehende Absicherung auf freiwilliger Basis erfolgen könnte.

¹⁹⁸ ECB und EIOPA (2023).

¹⁹⁹ Wagner, G. G. (2021).

²⁰⁰ Osberghaus, D. et al. (2021)

7.1.3.1 Anforderungen des Europarechts

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich bislang nicht zur Frage der Europarechtskonformität einer Pflicht von Grundstücks- und Immobilieneigentümern zum Abschluss einer Versicherung gegen Elementarschäden geäußert.²⁰¹ Im Folgenden werden die wesentlichen Anforderungen des Europarechts an eine solche Pflichtversicherung allgemein erörtert.

7.1.3.1.1 EU-Primärrecht: Grundfreiheiten

Primärrechtliche Anforderungen an Elementarschaden-Pflichtversicherungen können sich aus der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV) ergeben. Beide Grundfreiheiten waren Gegenstand von EuGH-Urteilen zu Pflichtversicherungen: zum einen in Bezug auf eine Pflicht für Patentanwälte in Österreich zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung²⁰² und zum anderen in Bezug auf eine Pflicht von Kraftfahrzeughaltern in Italien zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung, die mit einem Kontrahierungszwang auf Seiten der Versicherungsunternehmen verbunden war²⁰³. Auch wenn sich der EuGH zur Europarechtskonformität einer Elementarschaden-Pflichtversicherung bislang noch nicht geäußert hat, so können dazu Anhaltspunkte aus seinen beiden Urteilen zu anderen Pflichtversicherungsarten identifiziert werden.²⁰⁴

Demnach könnte eine Elementarschaden-Versicherungspflicht für Grundstücks- bzw. Immobilieneigentümern bzw. ein entsprechender Kontrahierungszwang für Versicherungsunternehmen in einem EU-Mitgliedstaat, selbst wenn diese unabhängig von der Nationalität bzw. dem Unternehmenssitz gelten würden, insofern einen Eingriff sowohl in die Niederlassungs- als auch in die Dienstleistungsfreiheit darstellen, als sie den Marktzugang durch zusätzlichen Organisations- und Kostenaufwand wenn auch nicht unterbinden, aber doch zumindest unattraktiver machen würde.

Ein solcher Eingriff könnte jedoch gerechtfertigt sein, wenn das von der Elementarschaden-Versicherungspflicht verfolgte Ziel zwingenden Gründe des Allgemeinwohls entspricht und sie zudem verhältnismäßig ist. Hierzu muss Pflichtversicherung geeignet und erforderlich sein, ihr legitimes Ziel zu erreichen, ohne dass es hierfür mildere Alternativen gäbe und sie folglich über das Erforderliche hinausgeht.²⁰⁵ Als zwingende Gründe des Allgemeinwohls kommen u.a. insbesondere der Schutz sowohl von Hauseigentümern als auch der öffentlichen Haushalte vor finanziellen (Über-)Belastungen durch Großschadensereignisse in Betracht. Ob eine Elementarschaden-Versicherungspflicht auch verhältnismäßig ist, hängt stark von ihrer konkreten Ausgestaltung ab und lässt sich nicht pauschal bewerten.

7.1.3.1.2 EU-Sekundärrecht: Solvabilitäts-II-Richtlinie

Anforderungen des EU-Sekundärrecht an eine Elementar-Pflichtversicherung könnten sich insbesondere aus der Solvabilitäts-II-Richtlinie 2009/138/EG ergeben.²⁰⁶ In jedem Fall ist die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung der Europäischen Kommission zu notifizieren (Art. 179). Zudem schränkt der in der Solvabilitäts-II-Richtlinie verankerte Grundsatz der Tariffreiheit (Art. 21, 154 und 182) eine Preis- bzw. Tarifkontrolle durch die EU-Mitgliedstaaten stark ein. Insbesondere ist es ihnen untersagt, von Versicherungsunternehmen eine Genehmigung oder systematische Übermittlung der allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen und Tarife zu verlangen. Nur bei privaten

²⁰¹ Deutscher Bundestag (2024), S. 4.

²⁰² EuGH, Urteil v. 11. Juni 2009, Rs. C-564/07 – Kommission/Österreich.

²⁰³ EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-18/06 – Kommission/Italien.

²⁰⁴ Zum Folgenden Deutscher Bundestag (2024), S. 8 ff.

²⁰⁵ Zum Folgenden Deutscher Bundestag (2024), S. 13.

²⁰⁶ Deutscher Bundestag (2024), S. 7 f.

oder freiwilligen Krankenkassen ist eine Beitragsdeckelungen und die Beteiligung an einem Verlustausgleichssystem grundsätzlich möglich (Erwägungsgrund 85). Für die Ausgestaltung von Elementarschaden-Pflichtversicherungen sind diese Vorgaben insbesondere in Bezug auf prämienregulierende Maßnahmen wie Rückversicherungen oder Prämiensubventionen relevant, die Versicherung von Hochrisikobjekten zu erschwinglichen Tarifen sicherstellen sollen. Bislang wurden entsprechende Maßnahmen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten jedenfalls nicht durch die EU beanstandet.²⁰⁷

7.1.3.2 Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts

Die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung ist nach deutschem Verfassungsrecht zwar grundsätzlich möglich.²⁰⁸ Allerdings sind für deren verfassungskonforme Ausgestaltung bestimmte Vorgaben zu beachten. Verfassungsrechtliche Risiken können durch entsprechende Ausgestaltungen (z.B. mildere Vorstufen einer Pflichtversicherung, Entlastungen bei Hochrisikobjekten) verringert werden. Insbesondere besteht kein genereller, verfassungsrechtlich begründeter Vorrang präventiver Maßnahmen vor einer Elementarschaden-Pflichtversicherung.²⁰⁹ Beide Instrumente können sich ergänzen und wechselseitig verstärken. Idealerweise werden sie in der Weise verschränkt, dass mit einer Pflichtversicherung zugleich Anreize zur Prävention gesetzt werden. Im Folgenden werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Elementarschaden-Pflichtversicherung mit Blick auf Freiheitsgrundrechte dargestellt.

Eine Elementarschaden-Pflichtversicherung für Hauseigentümer stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar. Da die Versicherungspflicht an das Grund- und Wohngebäudeeigentum anknüpft, kann zudem ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) vorliegen. Zudem könnte die unternehmerische Freiheit von Versicherungsunternehmen (Art. 12 GG) tangiert sein, indem sie bestimmte Risiken abdecken müssten, die sie unter marktwirtschaftlichen Bedingungen möglicherweise nicht oder nur unter anderen Prämienkalkulationen versichern würden. Diese Eingriffe in Freiheitsgrundrechte könnten jedoch gerechtfertigt sein, wenn sie einen legitimen Zweck im überwiegenden öffentlichen Interesse verfolgen und zudem verhältnismäßig sind. Letzteres setzt voraus, dass die Elementarschaden-Pflichtversicherung geeignet und erforderlich ist, den von ihr verfolgten Zweck zu erreichen, sowie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Eingriffsintensität steht.

Hinsichtlich des legitimen Zwecks, dem eine Elementarschaden-Pflichtversicherung dienen muss, hat der Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum:

- Als legitimer Zweck kommt zunächst die Existenzsicherung bzw. der Schutz von Gebäudeeigentümern vor finanzieller Überforderung in Betracht. Mit diesem gesetzgeberischen Zweck könnte jedoch nur eine Versicherungspflicht gegen existenzbedrohende Schäden (insbesondere Totalverluste) gerechtfertigt werden. Da die Elementarschaden-Pflichtversicherung (anders als Haftpflichtversicherungen) der Eigensicherung dient, darf sie sich zudem nicht in einem solchen „aufgedrängten“ Selbstschutz erschöpfen.²¹⁰

²⁰⁷ Nothoff, M. (2024), Gebäude- und Elementarversicherungen, r+s 2024, S. 104 ff., Rn. 60; Roth, M. (2021), Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, S. 2999 ff., Rn. 14.

²⁰⁸ Zum Folgenden umfassend Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Bericht [im Folgenden: „Arbeitsgruppen-Bericht (2022)“], S. 3 ff.

²⁰⁹ Ebd.

²¹⁰ Ebd., S. 3 und 5.

- Die Elementarschaden-Pflichtversicherung könnte auch dem Erhalt bzw. dem schnellen Wiederaufbau des Wohngebäudebestands dienen.²¹¹ Elementargefahren können zu kumulierten Schäden führen und den Wohngebäudebestand ganzer Regionen – wie z.B. im Ahrtal – flächendeckend schädigen. Daher ist es vertretbar, dass der Gesetzgeber die Einführung einer Pflichtversicherung mit diesem Gemeinwohlbelang rechtfertigt, um zügig und verlässlich für einen Wiederaufbau erforderlichen Gelder bereitzustellen.
- Mit der Pflichtversicherung könnte auch der Zweck verfolgt werden, eine strukturell gestörte Versicherungsnachfrage zu korrigieren.²¹² Im Fall kumulierter Elementarschadenereignisse wird – anders als bei Einzelschäden – regelmäßig durch staatliche Ad-hoc-Hilfen eingegriffen, die eine Billigkeitsentschädigung vorsehen (sog. „Samariter-Dilemma“). Damit wird eine systematische und risikogerechtere Absicherung von Elementargefahren durch die betroffenen Wohngebäudeeigentümer systematisch erschwert („charity hazard“). Es ist vertretbar, dass der Gesetzgeber eine Pflichtversicherung einführt, um die strukturell gestörte private Absicherung zu korrigieren und politisch bestimmte Soforthilfen durch eine systematische private Versicherung zu ersetzen.

Mit einer Elementarschaden-Pflichtversicherung können die vorgenannten legitimen Zwecke im Prinzip erreicht werden. Bei der konkreten Ausgestaltung ist jedoch zu berücksichtigen, welche dieser Zwecke im Einzelnen verfolgt werden.

Eine Elementarschaden-Pflichtversicherung dürfte auch erforderlich sein. Andere mildere, weniger eingriffsintensive Ansätze (u.a. Beschränkung der Versicherungspflicht auf Hochrisikoobjekte, Vorrang präventiver Maßnahmen), dürften nicht gleich effektiv geeignet sein, die vorgenannten legitimen Zwecke zu erreichen.

Mit Blick auf die Angemessenheit kann die Elementarschaden-Versicherungspflicht grundsätzlich eine risikoadäquate und zumutbare Belastung des Wohngebäudeeigentümers darstellen. Dabei können jedoch ggf. für die Eigentümer von Hochrisikoobjekten Entlastungen vorzusehen sein, um im Einzelfall unzumutbare Prämienlasten zu vermeiden. Ein verfassungsrechtliches Risiko kann darüber hinaus darin gesehen werden, dass das Bundesverfassungsgericht für die Angemessenheit der Pflege-Pflichtversicherung darauf abgestellt hat, dass ein für die meisten nicht finanzierbares Lebensrisiko abgesichert werde. Es erscheint jedenfalls fraglich, ob eine solche Vorgabe für die Elementarschaden-Pflichtversicherung erfüllt wäre, wenn mit dieser alle und nicht nur existenzbedrohende Elementarschäden abgesichert werden sollen.

Eine Pflichtversicherung kann als verhältnismäßig gelten, wenn sie den Wettbewerb unter Versicherungsunternehmen weiterhin ermöglicht, Wahlmöglichkeiten für Versicherte bietet (z.B. durch unterschiedliche Anbieter) und gleichzeitig ein ausgewogenes Verhältnis zwischen staatlicher Regulierung und privatwirtschaftlicher Initiative sichergestellt wird.

Insgesamt könnte eine isolierte Pflichtversicherung als tendenziell eher als unverhältnismäßig betrachtet werden, da sie tief in die Entscheidungsfreiheit von Versicherten und Versicherungsunternehmen eingreift. Ein komplexerer Ansatz, der Pflichtversicherungen mit ergänzenden Maßnahmen kombiniert, könnte eine verhältnismäßigere Lösung darstellen und dennoch eine ausreichende Absicherung gewährleisten. Eine isolierte Pflichtversicherung könnte auch insofern als unangemessen eingestuft werden, da sie die finanzielle Belastung auf Eigentümer und Versicherungsunternehmen verlagert. Ein kombinierter Ansatz, der öffentliche Präventionsmaßnahmen, Katastrophenschutzprogramme und

²¹¹ Ebd., S. 3 und 5.

²¹² Ebd., S. 3 und 5.

Versicherungslösungen integriert, könnte eine verhältnismäßigere Lösung darstellen, die sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Interessen berücksichtigt.

Letztlich bleibt die Frage, inwiefern eine Pflichtversicherung staatliche Soforthilfen langfristig ersetzen oder zumindest reduzieren könnte. Während diese derzeit nach Katastrophenereignissen regelmäßig gewährt werden, könnte ein obligatorisches Versicherungssystem zu einer verstärkten Eigenverantwortung führen und fiskalische Belastungen für den Staat verringern.

7.1.3.3 Zwischenfazit

Die inzwischen überwiegende Meinung der rechtswissenschaftlichen Literatur geht mittlerweile davon aus, dass die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung durch einen EU-Mitgliedsaat – abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – grundsätzlich europarechtlich möglich ist.²¹³ Voraussetzung ist, dass dabei die vorstehend aufgezeigten Anforderungen sowohl der Grundfreiheiten des EU-Primärrechts als auch aus des EU-Sekundärrechts insbesondere gemäß der Solvabilitäts-II-Richtlinie beachtet werden.

Die Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung ist auch nach deutschem Verfassungsrecht zwar grundsätzlich möglich.²¹⁴ Allerdings sind für deren verfassungskonforme Ausgestaltung bestimmte Vorgaben zu beachten. Verfassungsrechtliche Risiken können durch entsprechende Ausgestaltungen (z.B. mildere Vorstufen einer Pflichtversicherung, Entlastungen bei Hochrisikobjekten) verringert werden. Insbesondere besteht kein genereller, verfassungsrechtlich begründeter Vorrang präventiver Maßnahmen vor einer Elementarschaden-Pflichtversicherung.²¹⁵ Beide Instrumente können sich ergänzen und wechselseitig verstärken. Idealerweise werden sie in der Weise verschränkt, dass mit einer Pflichtversicherung zugleich Anreize zur Prävention gesetzt werden.

7.1.4 Zentrale Elemente einer Pflichtversicherung

Aus einer rein ordnungspolitischen Perspektive ist die Einführung einer Pflichtversicherung keinesfalls zwingend, denn, wie oben dargelegt, würde mit ihr nicht in erster Linie ein Marktversagen, sondern ein Staatsversagen korrigiert. Ihre Einführung ließe sich mithin nur dadurch begründen, dass sich der Staat nicht in der Lage sieht, seine eigene „Unfähigkeit“ durch andere Politikinstrumente glaubhaft und dauerhaft zu korrigieren. Akzeptiert man diese Feststellung und erlangt man damit auch zur Einsicht, dass eine Form der Pflichtversicherung zur Auflösung des Versagens ein Mittel sein kann, stellt sich dennoch die Frage, wie eine solche Versicherung ausgestaltet sein sollte, um ordnungspolitischen Grundsätzen bestmöglich zu genügen. In jedem Fall müsste eine solche Pflichtversicherung einigen Prinzipien folgen und Kriterien erfüllen, um sie als geeignet zu erachten. Bei der Ausgestaltung sind folgende Anforderungen bzw. Voraussetzungen zentral:

- Haftungsprinzip muss greifen: Durch die Einführung einer Pflichtversicherung sinkt mutmaßlich die implizite Notwendigkeit des Staates im Schadensfall Schäden für einen Wohngebäudeeigentümer zu übernehmen. Dies stärkt zunächst das ordnungspolitisch zentrale Haftungsprinzip. Die Verantwortung eines Eigentümers im Hinblick auf die Absicherung seines Eigentums nimmt zu. Bei inadäquater Ausgestaltung einer Pflichtversicherung droht dieser wichtige Effekt jedoch teilweise zu verpuffen, etwa wenn Eigentümer dadurch die Verantwortung an die

²¹³ Deutscher Bundestag (2024), S. 6 m.w.N.

²¹⁴ Zum Folgenden umfassend Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Bericht [im Folgenden: „Arbeitsgruppen-Bericht (2022)“], S. 3 ff.

²¹⁵ Ebd.

Versicherungswirtschaft oder andere Eigentümer im Versicherungspool auslagern können. So würde beispielsweise eine Pflichtversicherung mit Einheitsprämien dafür sorgen, dass schlechte Risiken, also etwa Eigentümer, die nahe an überschwemmungsgefährdeten Flüssen wohnen, übervorteilt würden und Dritte quasi einen Teil ihrer eingegangenen Risiken übernehmen müssten. Bei der Ausgestaltung einer Pflichtversicherung müsste mithin sichergestellt werden, dass das Haftungsprinzip in größtmöglichem Umfang greift, um keinen Fehlanreizen Vorschub zu leisten.

- Möglichst risikogerechte Bepreisung der versicherten Vermögenswerte sicherstellen: Eine Pflichtversicherung sollte – weitestgehend und soweit möglich²¹⁶ – auf risikoadjustierten Prämien basieren. Nur so kann das Haftungsprinzip seine volle Wirkung entfalten und nur so kann sichergestellt werden, dass die Werte von Wohngebäuden ihre tatsächlichen Werte abbilden und keiner Verzerrung unterliegen. Eine Pflichtversicherung muss die nötigen Anreize schaffen, dass sich künftige Eigentümer nicht in Hochrisikolagen ansiedeln und sich Eigentümer von Bestandsgebäuden in solchen Lagen verstärkt Gedanken darüber machen, andere weniger risikante Standorte zu suchen. Der Preis für den Versicherungsvertrag muss als zentraler Steuerungsmechanismus mithin das Angebot und die Nachfrage auf den Immobilienmärkten so beeinflussen, dass er die Risiken möglichst exakt widerspiegelt. Klar ist jedoch auch, dass eine Prämiengestaltung, die die Risiken in vollem Ausmaß abbilden würde, einzelne Eigentümer, und mittelbar auch etwaige Mieter, mutmaßlich überfordern könnte. Für diesen Kreis sind gezielte Unterstützungsmaßnahmen wohl unumgänglich. Sie dürfen jedoch die Anreizwirkung risikogerechter Prämien nicht unterminieren und sollten sich nicht auf Neubauten und damit künftige Eigentümer erstrecken.
- Keine Quersubventionierung: Es ist ferner entscheidend, dass gute Risiken im Versicherungspool nicht dafür bestraft werden, dass sie zu den guten Risiken zählen. Sie sollten, wenn überhaupt, nur in sehr begrenztem Maße für die schlechten Risiken in Mithaftung genommen werden. Dies gebietet nicht nur der Fairnessgedanke, sondern schlicht die Eigenverantwortung eines jeden Eigentümers. Müssten bei Einführung einer Pflichtversicherung die guten Risiken für das „Fehlverhalten“ der schlechten Risiken in großem Umfang Kosten übernehmen, würde dies wohl die breite Akzeptanz für eine solche Pflichtversicherung untergraben. Die guten Risiken sollten über ihre Versicherungsbeiträge nicht die Beiträge schlechter Risiken subventionieren müssen.
- Selbstbehalte, Deckungsgrenzen und keine Absicherung von Bagatellschäden: Da ein umfangreiche Versicherungsabdeckung aller Eigentümer von Wohngebäuden durch eine Pflichtversicherung dazu einladen kann, dass sich die Versicherten „zurücklehnen“ und sich nun statt auf den Staat auf die Versicherungswirtschaft als Retter in der Not verlassen könnten, sollten die Versicherungsanbieter neben der risikobasierten Prämiengestaltung auch – in gewissem Maße – mit Selbstbehalten und Deckungsgrenzen arbeiten dürfen. Um bürokratische Aufwände zu minimieren, sollten sie ferner Entschädigungsleistungen bei nur geringen Schäden ausschließen können. Der Spielraum, der Versicherungsunternehmen für die Festlegung von Selbstbehalten, Deckungsgrenzen und Ausschlüssen offenstehen soll, sollte klar und transparent regulatorisch vorgegeben werden. Er muss so abgesteckt werden, dass er den Zweck einer

²¹⁶ Wie in Kapitel 4 dargelegt, stößt eine, sich strikt an die individuellen Risiken orientierende Prämiengestaltung an praktische Grenzen, da die Risiken derzeit und mutmaßlich auch künftig nicht objektiv beobachtbar und messbar sind. Dies sollte den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer Pflichtversicherung nicht davon entbinden, sich um eine gewisse Risikoadjustierung zu bemühen.

Pflichtversicherung in seiner Wirkung nicht konterkariert, den Wettbewerb zwischen verschiedenen Versicherungsanbieter nicht verunmöglicht und zusätzlich die Anreize für die Versicherungsnehmer zur Risikoprävention und -vorsorge hochhält.

- Transparenz und Klarheit über Versicherungsschutz: Für die Wirksamkeit einer Pflichtversicherung ist – insbesondere bei ihrer Einführung und bei künftigen möglichen Anpassungen – zudem entscheidend, dass den Versicherungsnehmern hinreichend Informationen darüber zur Verfügung stehen, welche Schäden eine solche Versicherung überhaupt und in welchem Umfang abdeckt und welche Schäden sie gegebenenfalls nicht oder nur begrenzt abdeckt. Größtmögliche Transparenz in dieser Hinsicht reduziert Unsicherheiten und stärkt die Fähigkeit (künftiger) Eigentümer fundierte (Folge-)Entscheidungen zu treffen. Besteht relative Sicherheit darüber, mit welchen Entschädigungszahlungen im Schadensfall (nicht) zu rechnen ist, sind (künftige) Versicherte eher in der Lage abzuschätzen, ob sie beispielsweise zusätzliche Vorsorge- oder Präventionsmaßnahmen treffen sollten.
- Verhinderung von Fehlanreizen und Moral Hazard-Verhalten: Die größte Gefahr für den „Erfolg“ einer Pflichtversicherung ist mutmaßlich, dass mit ihrer Einführung die private und staatliche Risikoprävention und -vorsorge in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Im Vertrauen darauf, dass nun verstärkt die Versicherungswirtschaft für Schäden aufkommt, unterbleiben, auf Seiten der Eigentümer und auch beim Staat, die Bemühungen um Schadensvermeidung und -begrenzung. Bei der Ausgestaltung einer Pflichtversicherung ist es daher absolut zentral, dass diesen Tendenzen entgegengewirkt werden kann. Entscheidend ist hierfür die bereits angesprochene risikoadäquate Prämiengestaltung. Diese stellt zumindest sicher, dass auf Seiten privater Hauseigentümer Fehlanreize und schädliches Moral-Hazard-Verhalten gemindert werden können. Insbesondere auf Seiten des Staates braucht es für die Verhinderung solcher Verhaltensweisen jedoch weiterer Vorkehrungen. Ein bloßes Bekenntnis des Staates auch nach Einführung einer Pflichtversicherung präventive Maßnahmen nicht einzuschränken oder die Risikovorsorge weiterhin vorantreiben zu wollen, erscheint unzureichend. Hier gilt es bereits vor der Implementierung die nötigen Schritte einzuleiten (s. dazu auch Kapitel 7.2).
- Unterscheidung von Bestandsgebäuden und Neubauten vornehmen: Sollte eine Pflichtversicherung eingeführt werden, ist eine unterschiedliche Behandlung von Gebäuden im Bestand und Neubauten sachgerecht. Auch der Koalitionsvertrag (s. Box 2) greift dies auf. Die Unterscheidung ist gerechtfertigt, da Alteigentümer und künftige Neueigentümer vor dem Erwerb ihrer jeweiligen Immobilie vor unterschiedlichen Entscheidungskalkülen standen bzw. stehen werden. Erstere haben ihre Immobilie mit der Erwartung erstanden, dass sie keine Versicherungsabdeckung gegen Elementarschäden benötigen und der Staat sie für etwaige auftretende Schäden entschädigt. Diese Erwartung spiegelt sich auch in den Immobilienwerten wider. Demgegenüber ist ein künftiger Neueigentümer in der Lage die neue Situation mit implementierter Pflichtversicherung in seine Entscheidung über den Erwerb einer Wohnimmobilie einzupreisen und zu antizipieren. Es ist daher schlüssig eine Pflichtversicherung für künftige Eigentümer direkt und ohne etwaige Übergangsfristen zu implementieren. Demgegenüber sollten Alteigentümern solche Übergangsfristen gewährt werden, um nicht adhoc für ihr oftmals eigentlich „rationales Fehlverhalten“ bestraft zu werden. Gleichzeitig sollte die Frist nicht so gewählt werden, dass der Versicherungspool unnötig lange absichtlich klein gehalten wird und die Pflichtversicherung erst in ferner Zukunft seine Wirkung voll entfalten würde.
- Punktueller Unterstützung schlechter Risiken: Insbesondere in Hochrisikogebieten wird auch eine Pflichtversicherung womöglich an Grenzen stoßen, nämlich dann, wenn die

Versicherungsabdeckung aufgrund der Risikoexposition der dort angesiedelten Eigentümer (und indirekt der Mieter) sehr teuer bis unerschwinglich würde. Hier wird die Politik vor einem Dilemma zwischen einerseits dem Eintreten für das Greifen des Haftungsprinzips und andererseits ihrer sozialpolitischen Verantwortung stehen. Prinzipiell muss hier das Ziel sein, solche „hilfsbedürftigen“ Eigentümer gezielt zu unterstützen, ohne jedoch Anstrengungen dieser Eigentümer zur Risikominderung zu untergraben. Hierzu könnte die Gewährung finanzieller Hilfen beispielsweise mit der Auflage verbunden sein, dass Eigentümer in definierten Zeiträumen in Risikominderungsmaßnahmen investieren müssen. Mit solchen Auflagen entstünde eine Win-Win-Situation. Nicht nur sinken damit der Bedarf an künftigen Unterstützungsleistungen und damit die Lasten für die Steuerzahler, sondern auch das durchschnittliche Risiko im Versicherungspool.

- Vor- und Nachteile einer Opt-out-Lösung genau abwägen: Regelmäßig wird diskutiert, ob Wohngebäudeeigentümern die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, sich aktiv gegen den Abschluss einer Elementarschadenversicherung aussprechen zu können („Opt-out“). Tun sie dies nicht, wären sie automatisch versichert. Die Opt-out-Lösung wäre mithin ein sogenannter „Nudging“-Ansatz, der eine Verhaltenslenkung induzieren soll. Sie soll, ohne Zwang, Anreize für ein erwünschtes Verhalten setzen. Studien zeigen, dass Menschen dazu neigen, voreingestellte Optionen beizubehalten, anstatt aktiv Änderungen vorzunehmen²¹⁷. Dieses Verhalten wird als „Status-quo-Bias“ bezeichnet: In der Praxis entscheiden sich potenzielle Versicherungsnehmer nicht bewusst gegen eine Versicherung, weil sie den Aufwand scheuen, sich intensiv mit der Thematik auseinanderzusetzen. Durch eine automatische Einbeziehung steigt daher die Versicherungsabdeckung, da der aktive Verzicht auf eine Absicherung Aufwand produziert. Das Opt-out-Prinzip wird bereits in anderen Bereichen eingesetzt. Ein Beispiel ist die betriebliche Altersvorsorge in vielen Ländern: Arbeitnehmer werden automatisch in eine Rentenversicherung aufgenommen, es sei denn, sie entscheiden sich bewusst dagegen. Im Rahmen ihrer Pläne zur Einführung einer Elementarschadenversicherung will auch die Koalition prüfen, ob eine Opt-out-Lösung ein Ausgestaltungselement einer Pflichtversicherung sein sollte (s. Box 2). Diese Entscheidung gilt es genau abzuwägen. Eine Opt-out-Lösung hätte den Vorteil, dass potenzielle Versicherungsnehmer keinem Zwang unterliegen würden und ihnen damit Eigenverantwortung verbliebe. Man würde zudem eine Verbesserung zum Status-quo erreichen, da sich mit einem Opt-out mutmaßlich mehr Eigentümer für eine Elementarschadenversicherung bzw. sich nur wenige aktiv dagegen entscheiden dürften als ganz ohne Pflichtversicherung. Andererseits wäre zu befürchten, dass insbesondere Eigentümer in Hochrisikogebieten, die mit hohen Prämien rechnen müssten, dem Versicherungsabschluss widersprächen und diese weiterhin auf eine Rettung durch den Staat setzen dürften.
- Fokus nicht verlieren und flankierende Maßnahmen in den Blick nehmen: Spätestens seit Verkündung des Koalitionsvertrags wird in Deutschland erneut intensiv über die Einführung einer Pflichtversicherung und deren Ausgestaltung debattiert. Entscheidend ist jedoch: Die wichtigsten Schritte zur Bewältigung der Gefahren einer Zunahme der Schwere und Häufigkeit von Naturkatastrophen sind nicht versicherungstechnischer Natur. Denn auch eine Pflichtversicherung reduziert für sich allein keine Schäden, sondern sorgt im Wesentlichen nur dafür, die Kosten durch Naturkatastrophen neu zu verteilen. Es ist mehr als fraglich, ob eine Pflichtversicherung für sich allein ein langfristig tragfähiges Konzept wäre. Entscheidend sind vielmehr

²¹⁷ Robinson, P. J. & Botzen, W.J.W. (2022), Can We Nudge Insurance Demand by Bundling Natural Disaster Risks with Other Risks?, abrufbar [hier](#).

weitergehende Schritte zur Risikoprävention und -minderung sowohl auf Seiten des Staates als auch auf Seiten der Eigentümer (s. auch Kapitel 7.2). Diese sind die zentrale Grundvoraussetzung für die Implementierung einer Pflichtversicherung. Sie sollten bereits vor dessen Einführung in Angriff genommen werden und sollten im Anschluss nicht wieder abgeschwächt oder gar abgeschafft werden. Eine Pflichtversicherung muss immer als zusätzliches Politikinstrument gelten, welches die genannten Maßnahmen nur flankiert.

Box 3: Zu den Plänen der Bundesregierung für eine Elementarschadenversicherung

Am 5. Mai 2025 haben CDU/CSU und SPD in Berlin feierlich ihren Koalitionsvertrag unterzeichnet.²¹⁸ In dem Vertrag positionieren sich die Koalitionäre auch zur Frage einer stärkeren Verankerung von Elementarschadenversicherungen in Deutschland.²¹⁹ Sie streben an, dass die Wohngebäudeversicherung künftig nur noch mit einer Absicherung gegen Elementarschäden angeboten werden darf. Dies soll zumindest für das Neugeschäft gelten. Im Bestandsgeschäft sollen Wohngebäudeversicherungen zu einem Stichtag um eine Elementarschadenabsicherung erweitert werden.²²⁰ Dies zielt zunächst auf die künftig noch erlaubte bzw. nicht länger erlaubte Ausgestaltung solcher Versicherungen ab.

Es ist derzeit jedoch noch offen, ob Wohngebäudeeigentümer auch zum Abschluss der nun erweiterten Wohngebäudeversicherung verpflichtet werden sollen. Die Koalitionspartner wollen noch prüfen, ob potenzielle Versicherungsnehmer auch auf die Erweiterung – im Wege einer sogenannten Opt-out-Lösung – verzichten können.²²¹ Eine solche Lösung würde bedeuten, dass sich Wohneigentümer aktiv gegen die Zusatzabsicherung wenden können. Tun sie dies nicht, dann ist diese Absicherung automatisch Teil des Versicherungsvertrags.

Darüber hinaus will die Bundesregierung eine staatliche Rückversicherung für Elementarschäden einrichten. Dies soll die Rückversicherbarkeit von Elementarrisiken langfristig sichern.²²² Dieser Plan deutet darauf hin, dass die Bundesregierung erstens Zweifel an der Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken allein über private Versicherungsmärkte hegt und zweitens, dass das Samariter-Dilemma auch mit der verpflichtenden Erweiterung der Wohngebäudeversicherung nicht gänzlich aufgelöst werden kann.

Ferner plant die Bundesregierung eine „weitgehende“ Regulierung der Versicherungsbedingungen.²²³ Die Versicherer werden also nicht frei in der Gestaltung dieser Bedingungen sein. Dies dürfte beispielsweise die Ausgestaltung der Versicherungsprämien betreffen. Unklar bleibt u.a., ob künftig risikobasierte Versicherungstarife erlaubt wären, die Anreize zur Risikoprävention setzen würden, oder ob beispielsweise Einheitsprämien, Prämienobergrenzen oder sozial gestaffelte Tarife vorgegeben werden. Auch ist noch offen, ob Selbstbeteiligungen eine Rolle spielen dürfen oder der Deckungsumfang begrenzt werden soll.

²¹⁸ Deutschlandfunk (2025), Regierungsbildung - Union und SPD unterzeichnen Koalitionsvertrag, 5. Mai 2025, s. [hier](#).

²¹⁹ Ende Mai 2025 bekräftigte die neue Bundesjustizministerin im Gespräch mit der Augsburger Allgemeinen den Wunsch der Koalition nach einer besseren Absicherung vor Naturkatastrophen, wozu „auch ein breiter Versicherungsschutz gegen Elementarschäden“ gehöre. Sie betonte, dass „noch in dieser Wahlperiode“ gehandelt werden soll und zwar „mit einem Gesetz, das schützt, vorsorgt und solidarisch absichert“. [Augsburger Allgemeine (2025), Ein Jahr nach der Flutkatastrophe: Koalition plant Pflichtschutz für Gebäude, 30.05.25, abrufbar [hier](#)].

²²⁰ Ebenda, Rn. 2764 ff.

²²¹ Ebenda, Rn. 2767.

²²² Ebenda, Rn. 2767-2769.

²²³ Ebenda, Rn. 2769.

Außerdem will die Bundesregierung einige Themen angehen, die nicht direkt mit der (Ausgestaltung) von Elementarschadenversicherungen zu tun haben. So will sie prüfen, wie Planungsträger in den Ländern für ihre Verantwortung bei der Bauleitplanung in Hochrisikogebieten stärker sensibilisiert werden können.²²⁴ Zudem will sie die Problematik angehen, dass auch in diesen Gebieten nach wie vor neue Baugebiete ausgewiesen werden. Diesbezüglich will sie die Regelungen zur Staatshaftung der planenden Körperschaften „konkretisieren“.²²⁵

7.2 Ergänzende bzw. komplementäre Maßnahmen

Eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden kann für sich allein noch keine Lösung sein. Ihre Einführung müsste zwingend von ergänzenden bzw. komplementären Maßnahmen begleitet werden, da sonst nicht nur ihre (langfristige) Tragfähigkeit in Frage stünde, nicht intendierte und oftmals unerwünschte Nebeneffekte aufträten und ggf. Fehlanreize im Hinblick auf die Durchführung von Schritten zur Risikoprävention entstünden. Im Folgenden werden einige solcher Maßnahmen kurz vorgestellt, wobei zwischen Ansätzen ohne und Ansätzen mit konkretem Versicherungsbezug unterschieden werden soll.

7.2.1 Ansätze ohne direkten Versicherungsbezug

7.2.1.1 Sensibilisierung und Aufklärung

Ein wesentlicher Grund für die niedrige Versicherungsquote ist die geringe Risikowahrnehmung sowie das fehlende Bewusstsein für Naturgefahren und deren finanzielle Folgen. Viele Menschen unterschätzen ihr persönliches Risiko, insbesondere wenn sie bisher nicht von einer Naturkatastrophe betroffen waren.²²⁶ Eine EIOPA-Umfrage ergab, dass über 30 % der Befragten in Belgien, Rumänien, Spanien und Deutschland keine Versicherung gegen Naturkatastrophen abschließen, weil sie solche Ereignisse für unwahrscheinlich halten.²²⁷ Eine niederländische Umfrage zeigte zudem, dass nur 24% der befragten Hausbesitzer glaubten, in einem Hochwasserrisikogebiet zu leben, während es in Wirklichkeit 54% waren.²²⁸

Neben der allgemeinen Risikoignoranz trägt auch eine unzureichende und oft missverständliche Kommunikation seitens der Versicherungswirtschaft zur sogenannten „Versicherungsillusion“ bei. Viele Verbraucher glauben fälschlicherweise, dass ihre Wohngebäudeversicherung automatisch Schutz gegen Naturgefahren umfasst. EIOPA stellte in einer aktuellen Untersuchung fest, dass die entsprechenden Produktinformationsblätter (Insurance Product Information Documents, IPIDs) häufig vage, inkonsistent oder unvollständig formuliert sind.²²⁹ Dies erschwert es den Versicherten, den tatsächlichen Deckungsumfang sowie bestehende Ausschlüsse, etwa bei bestimmten Schadensarten, geografischen Regionen oder Schadenshäufigkeiten, zu erkennen. Gerade bei Zusatzversicherungen (Add-ons) fehlt es oft an klarer Kennzeichnung, ob sie optional oder verpflichtender Bestandteil des Vertrags sind.²³⁰

²²⁴ Ebenda, Rn. 2769-2771.

²²⁵ Ebenda, Rn. 2771-2773.

²²⁶ European Commission (2024), Climate resilience dialogue. Final report. S. 17.

²²⁷ EIOPA (2024). Measures to address demand side aspects of the NatCat protection gap. S. 20.

²²⁸ Vereniging Eigen Huis (2024), Informatievoorziening overstroomingsrisico's schiet tekort, abrufbar [hier](#).

²²⁹ EIOPA (2025), Natural catastrophes, is your home covered? Findings from a sample-based analysis on the clarity of NatCat coverage in Household Insurance Product Information Documents EIOPA-BoS-25/192 19 May 2025.

²³⁰ Ebenda, S. 7.

Um das Bewusstsein für Naturgefahren und deren potenzielle Schäden zu schärfen, sind gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen notwendig. Eine Möglichkeit besteht in der Bereitstellung regionaler Gefahrenkarten auf öffentlichen Plattformen, die leicht verständlich Hochwasser-, Sturm- oder Erdbebenrisiken veranschaulichen. Ergänzend dazu können Informationskampagnen durch öffentliche Stellen und Versicherungen gezielt betroffene Gruppen, wie beispielsweise Immobilieneigentümer in gefährdeten Gebieten, ansprechen und über Vorsorgemaßnahmen aufklären. Auch das Bildungssystem kann eine wichtige Rolle spielen. Die Einbindung von Klimarisiken und Präventionsmaßnahmen in Schul- und Universitätslehrpläne kann dazu beitragen, ein Bewusstsein für die Bedeutung von Risikovorsorge schaffen. Eng verbunden damit ist auch die Notwendigkeit, Planungsträger auf kommunaler und Landesebene für ihre Verantwortung bei der Bauleitplanung in Hochrisikogebieten stärker zu sensibilisieren.²³¹ Dies ist ein entscheidender Schritt, um die Entstehung neuer Risikogebiete von vornherein zu vermeiden und bestehende Gefahren nicht durch ungeeignete Bebauung zu verschärfen.

Darüber hinaus wäre eine verbesserte Aufklärung über den tatsächlichen Leistungsumfang von Versicherungen hilfreich. Oft fehlt es an Wissen darüber, welche Schäden und Risiken durch Versicherungen abgedeckt sind. EIOPA empfiehlt hierzu, Informationsdokumente visuell und sprachlich benutzerfreundlicher zu gestalten.²³² Digitale Informationsangebote, wie interaktive Online-Tools oder Versicherungsrechner, könnten Verbrauchern helfen, individuelle Risiken zu bewerten und passende Versicherungslösungen zu finden. Ebenso könnten Banken und Versicherer aktiv beraten, insbesondere bei der Vergabe von Immobilienkrediten, um sicherzustellen, dass Hausbesitzer über Elementarschadenversicherungen informiert sind. Darüber hinaus könnten Kommunen Käufer von Immobilien über Naturgefahren und Versicherungsoptionen aufklären, um langfristig das Risikobewusstsein zu stärken. Durch gezielte Beratung und Informationspflichten könnten sie Hausbesitzer frühzeitig auf bestehende Naturgefahren und den möglichen Bedarf an Elementarschadenversicherungen hinweisen.

7.2.1.2 Bauliche Standards

Langfristig könnten bauliche Standards ein essenzielles Element einer umfassenden Strategie zur Bewältigung klimabedingter Risiken sein. Die technische Widerstandsfähigkeit von Gebäuden gegenüber Naturgefahren ist ein wichtiger Faktor für die Schadensbegrenzung.²³³ Strenge Bauvorschriften, etwa hinsichtlich Erdbebensicherheit, Sturmresistenz oder Hochwasserschutz, tragen dazu bei, dass Gebäude den Belastungen extremer Wetterereignisse besser standhalten.²³⁴ Dies betrifft nicht nur Neubauten, sondern auch die Nachrüstung bestehender Gebäude. Derzeit bestehen in vielen Ländern bereits entsprechende Vorgaben und es zeigt sich, dass Regionen mit konsequenten Schutzvorgaben im Katastrophenfall deutlich geringere Schäden aufweisen als solche mit laschen Bauvorschriften.²³⁵ Eine flächendeckende, verbindliche Einhaltung dieser Standards könnte das Risiko von Gebäudeschäden substanziell verringern und damit auch die Notwendigkeit hoher Versicherungsauszahlungen reduzieren. Dennoch können hohe Baukosten oder regulatorische Hürden den flächendeckenden Einsatz

²³¹ Dies hat die Bundesregierung in ihrer Koalitionsvertrag betont, s. Die Bundesregierung (2025), Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode „Verantwortung für Deutschland“, Rn. 2769-2771.

²³² Ebenda, S. 13.

²³³ Oh, E., Deshmukh, A. & Hastak M. (2010), Disaster impact analysis base on interrelationship of critical infrastructure and associated industries: a winter flooddisaster event“, International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment, Vol 1 No. 1, S. 25-49.

²³⁴ Malalgoda C., Amaratunga D. & Pathirage C. (2010). Exploring disaster risk reduction in the built environment. S. 8.

²³⁵ Das Erdbeben in Taiwan (2024, Stärke 7,4) verursachte dank strenger Bauvorschriften nur geringe Schäden, während die Beben in der Türkei und Syrien (2023, Stärken 7,7 und 7,6) wegen unzureichender Bauvorschriften über 53.000 Tote forderten. S. WELT (2024), Geologe: Gute Bauvorschriften retten Leben bei Erdbeben, abrufbar [hier](#).

erschweren. Außerdem erfordert die Einhaltung der Standards nicht nur technische Innovationen, sondern auch politische Entschlossenheit und eine wirksame Überwachung.

Neben den Bauvorschriften spielt die Raum- und Stadtplanung eine zentrale Rolle.²³⁶ Durch gezielte Steuerung der Flächennutzung können Risikogebiete für Neubauten gesperrt oder mit verpflichtenden Schutzmaßnahmen belegt werden. Insbesondere in hochgefährdeten Regionen könnten risikoadäquate bauliche Maßnahmen zur Voraussetzung für die Vergabe von Baugenehmigungen gemacht werden. Hierbei ist die proaktive Rolle der Planungsträger in den Ländern von größter Bedeutung, da sie durch die Bauleitplanung die Weichen für die zukünftige Risikolandschaft stellen. Die Sensibilisierung der Planungsträger in den Ländern für ihre Verantwortung bei der Bauleitplanung in Hochrisikogebieten spielt hierfür eine wichtige Rolle.²³⁷ Restriktionen für Neubauten in hochgefährdeten Gebieten, verpflichtende Standards für widerstandsfähige Gebäudestrukturen und eine klimaresiliente Stadtplanung könnten langfristig zur Reduzierung von Schäden und Versicherungslasten beitragen. Eine vertiefte Auseinandersetzung der Kommunen mit den Auswirkungen des Klimawandels auf ihre spezifischen Gebiete und eine konsequente Integration dieser Erkenntnisse in die Bauleitplanung ist essenziell, um die Resilienz gegenüber Naturgefahren nachhaltig zu stärken und die finanzielle Belastung für Gesellschaft und Versicherer zu minimieren. In einigen Ländern existieren bereits gezielte Regulierungen, etwa in den USA, wo für den Erhalt staatlicher Hochwasserversicherungen (NFIP) bestimmte bauliche Schutzmaßnahmen vorgeschrieben sind.

Auch aus versicherungsökonomischer Sicht ergeben sich durch die Implementierung baulicher Standards neue Möglichkeiten. Denkbar wären Anreizsysteme, die Versicherungsprämien an die Einhaltung bestimmter Bauvorschriften koppeln.²³⁸ Wer nachweislich in Schutzmaßnahmen investiert, könnte von reduzierten Beiträgen profitieren, während Gebäude mit erhöhtem Risiko höhere Prämien entrichten müssten. Solche Mechanismen würden die Bereitschaft zur Eigenvorsorge stärken und langfristig zur finanziellen Stabilisierung der Versicherungsmodelle beitragen.

7.2.1.3 Staatliche Risikoanpassungsmaßnahmen

Während Pflichtversicherungen darauf abzielen, finanzielle Schäden im Nachgang von Katastrophen zu kompensieren, setzen staatliche Anpassungsmaßnahmen bereits im Vorfeld an, um die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Auswirkungen von Schadensereignissen zu verringern.

Eine zentrale Rolle spielt hierfür der gezielte Ausbau von Schutzinfrastrukturen. Investitionen in Hochwasserschutzanlagen, Deichsysteme oder küstennahe Rückhalteräume tragen dazu bei, Überflutungen zu verhindern oder deren Folgen zu mindern.²³⁹ Vergleichbare Maßnahmen existieren auch im Bereich des Erdbebenrisikos, wo insbesondere in Hochrisikoregionen wie Kalifornien oder Japan durch erdbebensichere Bauweisen signifikante Schadensminderungen erzielt wurden. Durch eine verstärkte Implementierung solcher Maßnahmen ließen sich langfristig auch Versicherungskosten reduzieren, da die Schadenswahrscheinlichkeit sinkt.²⁴⁰

²³⁶ UNDRR (2017). Disaster Resilience Scorecard for Cities. Detailed level assessment.

²³⁷ Dies hat die Bundesregierung in ihrer Koalitionsvertrag betont, s. Die Bundesregierung (2025), Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode „Verantwortung für Deutschland“, Rn. 2769-2771.

²³⁸ Etwa ähnlich wie die Präventionsleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung, s. IAG (2010), Die wichtigsten Anreizsysteme der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, abrufbar [hier](#).

²³⁹ BMDV (2023), Erfahrungsbericht zur Schadensbeseitigung nach Naturkatastrophen. Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Erfahrungen und Möglichkeiten zur Schadensbeseitigung nach Naturkatastrophen“ 26. Oktober 2023, S. 5, abrufbar [hier](#).

²⁴⁰ BMI (2022), Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015–2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022–2030, S. 21, abrufbar [hier](#).

Neben direkten regulatorischen Eingriffen setzen einige Staaten auf finanzielle Anreize zur Förderung von Präventionsmaßnahmen. Subventionierte Programme zur Installation hochwassersicherer Bauelemente, steuerliche Vergünstigungen für widerstandsfähige Sanierungen oder Förderprogramme für Rückhalteflächen sind Maßnahmen, die private Haushalte und Unternehmen zur Eigenvorsorge motivieren. In Deutschland beispielsweise bieten KfW-Förderprogramme gezielte Finanzierungsanreize für hochwasserresiliente Bauvorhaben.

7.2.1.4 Klimarisiken im Kreditrisikomanagement von Banken

Physische Klimarisiken aufgrund von extremen Wetterereignissen oder des Klimawandels nehmen zu. In der Folge werden auch die Schäden an Gebäuden zunehmen. Dies hat Folgen für den Wert von Immobilien. Gerade in Hochrisikolagen sind Abwertungen zu erwarten, mit Folgen auch für den Bankensektor, die mit geringeren Häuserpreisen auch mit zusätzlichen Verlusten rechnen müssen.²⁴¹ Ein höherer Versicherungsschutz – auch über eine Pflichtversicherung – kann hier zwar begrenzt als Puffer wirken. Er kann Banken jedoch wohl nicht gänzlich „schützen“. Dass physische Risiken für Banken künftig vermehrt virulent werden könnten, haben auch die Politik und die Aufsichtsbehörden bereits erkannt. So wurden im Mai 2024 in den europäischen Eigenkapitalvorschriften Pflichten für Banken verankert, ESG-Risiken systematisch zu ermitteln, zu messen und zu steuern und Pläne aufzustellen, um die finanziellen Risiken anzugehen, die sich kurz-, mittel- und langfristig aus ESG-Faktoren ergeben. Auch müssen sie Informationen zu den physischen Risiken, mit denen sie sich (künftig) konfrontiert sehen, offenlegen.^{242,243} Bereits im November 2020 formulierte die Europäische Zentralbank (EZB) Erwartungen an die unter ihrer Aufsicht stehenden Banken, wie diese klimabezogene und ökologische Risiken, inklusive physischer Risiken, bei Formulierung und Umsetzung ihrer Geschäftsstrategie und in ihrem Risikomanagement berücksichtigen sollten, da sich diese Risiken „mittel- bis langfristig auch auf die Widerstandsfähigkeit des Geschäftsmodells eines Instituts“ auswirken könnten.²⁴⁴ Die adäquate Berücksichtigung und Bepreisung dieser Risiken ist nicht nur für die Banken selbst und für die Wahrung der Stabilität des Finanzsystems²⁴⁵ entscheidend, sondern auch dafür, dass die Konditionen für Immobilienkredite die (zunehmenden) physischen Risiken auch tatsächlich widerspiegeln (höhere Kreditzinsen in Hochrisikolagen) und damit Anreize auf Seiten potenzieller Hauseigentümer be- und entstehen, solche Lagen zu vermeiden. Eine verstärkte Berücksichtigung von physischen Klimarisiken im Kreditrisikomanagement von Banken ist mithin ein wichtiger sowohl alternativer als auch ergänzender Ansatz zu einer Pflichtversicherung. Nach einer im März 2025 veröffentlichten Analyse der Europäischen Zentralbank besteht hier jedenfalls noch Nachholbedarf²⁴⁶.

7.2.1.5 Fondslösung mit Anreizen zur Erhöhung der Versicherungsabdeckung

Wie oben erläutert, birgt die Einführung einer Pflichtversicherung nicht nur Chancen, sondern ist auch mit gewissen Nachteilen verbunden. Gleichzeitig ist eine Erhöhung der Versicherungsabdeckungsrate

²⁴¹ European Central Bank (2025), Working Paper Series – From flood to fire: is physical climate risk taken into account in banks' residential mortgage rates?, ECB Working Paper Series No 3036, 12. März 2025.

²⁴² Richtlinie (EU) 2024/1619 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken.

²⁴³ Bundesbank (2024), Monatsberichtsauflage, EU-Bankenpaket, Monatsbericht – Juli 2024, 18. Juli 2024.

²⁴⁴ European Central Bank (2025), ECB Banking Supervision, Guide on climate-related and environmental risks, Supervisory expectations relating to risk management and disclosure, November 2020.

²⁴⁵ Bei mangelhafter Erkennung physischer Risiken sind abrupte Marktkorrekturen und eine Wertminderung von Kreditportfolios nicht unwahrscheinlich.

²⁴⁶ Laut EZB spiegelt sich das Klimarisiko in den Hypothekenzinsen für Wohnimmobilien bei der Kreditvergabe wider. Es gibt eine signifikante positive Risikoprämie. Der Effekt ist jedoch wirtschaftlich eher gering (4–37 Basispunkte pro Standardabweichung des Klimarisikos) [European Central Bank (2025)].

zentral zur Stärkung der Resilienz angesichts zunehmender klimabedingter Schäden. Alternativ zu einer Pflichtversicherungslösung könnte daher eine Option auch die Etablierung eines Fonds sein, der sich sowohl aus privaten Geldern (insbesondere unter Beteiligung der Versicherungswirtschaft) als auch staatlichen Mitteln speist. Aus diesem Fonds würde sodann Entschädigungsleistungen für von Naturkatastrophen betroffenen Eigentümern geleistet. Diese Leistungen könnten ganz oder teilweise finanzielle Entschädigungen ersetzen, die ansonsten staatlicherseits üblicherweise geleistet werden. Das würde die Vorhersehbarkeit der Hilfen fördern und die Notwendigkeit eines oft erratischen ad hoc handelnden Staates im Zuge einer Katastrophe mindern. Der Zugang zu den Fondsmitteln sollte dabei jedoch nicht voraussetzungsfrei sein. Insbesondere wäre entscheidend, diesen daran zu knüpfen, dass ein betroffener, zugangssuchender Eigentümer zuvor hinreichende Anstrengungen unternommen hat, eine Elementarschadenabsicherung abzuschließen. Nur wenn er nachweisen kann, dass ihm das aufgrund eines nicht existenten Versicherungsangebots aus der Privatwirtschaft oder aufgrund mangelnder Erschwinglichkeit²⁴⁷ nicht gelingt, könnten ihm Mittel aus dem Fonds zustehen. Der Fonds sollte mithin in erster Linie nicht-versicherbare Risiken absichern. In allen anderen Fällen sollten private Elementarschadenversicherungen für Schäden aufkommen. Die Idee der Etablierung einer solchen Fondslösung wäre demnach, erstens die Anreize für Wohneigentümer zum Abschluss einer Versicherung zu stärken, zweitens die staatliche Hilfe stärker zu priorisieren (nicht jeder Geschädigte wird unterstützt und kann mit Unterstützung rechnen), und drittens die Berechenbarkeit von Hilfsleistungen zu fördern.²⁴⁸

7.2.2 Ansätze mit direkten Versicherungsbezug

7.2.2.1 Katastrophenanleihen (CatBonds)

Eine weitere tragende Säule zur verbesserten volkswirtschaftlichen Abfederung von wachsenden Naturkatastrophenrisiken könnten Katastrophenanleihen (NatCat bonds) spielen („additional line of defence“). Der Markt für solche Anleihen ist außerhalb der USA noch unterentwickelt und auch in der EU besteht hier noch Wachstumspotenzial. Über die Emission solcher Wertpapiere werden klimabedingte Risiken, die ansonsten vordergründig durch den Zedenten der Anleihe – etwa eine Versicherungsgesellschaft – bei deren Realisierung getragen werden müssten, auf professionelle Investoren übertragen.²⁴⁹ Die Investoren fungieren mithin als eine Art Versicherung für den Zedenten und gehen letztlich eine Wette ein. Sie profitieren, wenn keine Naturkatastrophen eintreten, müssen jedoch mit Verlusten rechnen, sofern sie auftreten.²⁵⁰ NatCat bonds sind mithin ein Instrument für Versicherungen sich im Katastrophenfall über die Finanzmärkte refinanzieren zu können. Als „Auslöser“ für den Fall, dass Investoren für Schäden aufkommen müssen, können dabei neben versicherungsspezifisch oder branchenweit zu leistende Entschädigungszahlungen etwa auch sogenannte parametrische, schadensunabhängige Auslöser (z.B. Schwere eines Erdbebens) fungieren.²⁵¹ Naturkatastrophenanleihen sind grundsätzlich sehr riskante Anlagen, sodass sie nur für wenige professionelle Investoren in Frage kommen. Die Investorenbasis ist damit gering. Für diese Anlegergruppe können sie dennoch attraktiv sein, da Naturkatastrophenereignisse in der Regel nicht mit anderen Risiken an den Finanzmärkten korrelieren. Eine Streuung der Risiken, etwa über mehrere Elementargefahren oder geographische

²⁴⁷ Wann diese Voraussetzung erfüllt wäre, müsste vorab definiert werden, gegebenenfalls auch entlang sozialer Kriterien.

²⁴⁸ S. dazu auch Wissenschaftliche Dienste (2016), Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden - Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Staaten sowie alternative Regelungsmodelle, Sachstand, 12. Juli 2016.

²⁴⁹ Mongelli, F. P., Ceglar, A., & Scheid, B. A. (2024), Why do we need to strengthen climate adaptations? Scenarios and financial lines of defence.

²⁵⁰ Strah, J. (2024), An introduction to catastrophe bonds, Franklin Templeton, September 2024.

²⁵¹ Ando, S., Fu, C., Roch, F., & Wiriadinata, U. (2022), Sovereign climate debt instruments: An overview of the green and catastrophe bond markets, Washington, DC: International Monetary Fund.

Regionen hinweg, gilt dennoch als zentral. Auch stellen hohe Transaktionskosten nach wie vor ein Hemmnis für die Entwicklung des Marktes dar.^{252,253} Gleichwohl bieten sich Chancen für Europa. Derzeit sind die Märkte für Katastrophenanleihen noch stark auf den US-Markt konzentriert (80% der Neuemissionen im Jahr 2024). Durch eine Stärkung der EU-Märkte würden sich mithin Diversifizierungschancen eröffnen.²⁵⁴ Naturkatastrophenanleihen bieten grundsätzlich die Möglichkeiten, Risiken und Kosten, die mit dem Klimawandel einhergehen, breiter und über Ländergrenzen hinweg zu streuen.²⁵⁵ Sie können die Lasten der von Katastrophen betroffene Staaten, Regionen und Orte reduzieren und einer finanziellen Überforderung vorbeugen. Insbesondere für den Transfer von Risiken, die sich aus Ereignissen ergeben, die selten aber gravierend sind, stellt der Rückgriff auf die Kapitalmärkte eine valide Option dar. Auch wenn der NatCat-Markt nach wie vor ein Nischenmarkt ist, ist er derzeit spürbar im Wachstum begriffen, nicht zuletzt durch die Zunahme der Häufigkeit und Schwere von Naturkatastrophen und die Inflation, welche die Beseitigung der Schäden verteuert.^{256,257} Laut Artemis gab es erst 2024 erneut einen Emissionsrekord. Im Rahmen von insgesamt 93 Transaktionen wurden insgesamt 17,7 Mrd. USD neu begeben und damit 1,3 Mrd USD mehr als im Vorjahr.²⁵⁸

7.2.2.2 Parametrische Wetterversicherungen

Auch parametrische Wetterversicherungen können eine wichtige Alternative und oder Ergänzung zu klassischen Versicherungslösungen gegen Elementarschäden sein. Herkömmliche Versicherungen leisten in der Regel Zahlungen erst nach einer formellen, oft aufwändigen und zeitintensiven Ermittlung und Bewertung der Schäden, die beim Versicherungsnehmer nach einer Naturkatastrophe zu beklagen sind. Es besteht daher sowohl auf Seiten der Versicherer als auch der Versicherten über eine gewisse Zeitspanne hinweg Unsicherheit darüber, mit welchen Zahlungen sie rechnen müssen bzw. welche Entschädigungen sie erwarten können. Parametrische Versicherungen können diese Unsicherheiten verringern, da sie nicht auf Basis der tatsächlich aufgetretenen Schäden Entschädigungen leisten, sondern dann, wenn vorab festgelegte, nachvollziehbare, beobachtbare und gut messbare Schwellenwerte überschritten werden (z.B. das Überschreiten einer bestimmten Regenmenge in einem begrenzten Zeitfenster in einem bestimmten Gebiet). Ob dabei dann tatsächlich Schäden beim Versicherten entstehen und in welchem Umfang, ist für die Entschädigungsleistung zweitrangig. Mithin können diese in Relation zu den entstandenen Schäden auch zu hoch oder zu niedrig ausfallen. Dafür finden die Zahlungen jedoch zügig statt und es kann auf eine individuelle Schadensermittlung verzichtet werden, welche die Transaktionskosten des Versicherungsschutzes in die Höhe treiben. Gerade die rasche Auszahlung von Geldern kann jedoch entscheidend für den Wiederaufbau von beschädigten Gebäuden bzw. die Wiederaufnahme eines wirtschaftlichen Betriebs sein. Parametrische Wetterversicherungen können mithin ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Resilienz einer Volkswirtschaft sein. Insbesondere in Hochrisikogebieten, in denen die Erschwinglichkeit einer herkömmlichen Versicherung in Frage steht, könnten parametrische Versicherungen zudem aufgrund ihrer geringeren Transaktionskosten – u.a. auch durch weniger kostentreibendes Underwriting – punkten und einen Beitrag dazu leisten, dass überhaupt eine bezahlbare Absicherungsoption zur Verfügung steht. Wie auch der Markt für Katastrophenanleihen ist auch der Markt für parametrische Wetterversicherungen noch nicht ausgereift. Die Tatsache, dass die Qualität und Genauigkeit von (Wetter-)Daten, die für das Auslösen von

²⁵² Strah, J. (2024).

²⁵³ Ando, S., Fu, C., Roch, F., & Wiriadinata, U. (2022)

²⁵⁴ Perrot, Q. (2024), The anticipated evolution of the European cat bond market, Guy Carpenter.

²⁵⁵ Ando, S., Fu, C., Roch, F., & Wiriadinata, U. (2022)

²⁵⁶ Strah, J. (2024).

²⁵⁷ ECB und EIOPA (2023).

²⁵⁸ Artemis (2025), Catastrophe bonds and ILS cumulative issuance by year, abrufbar [hier](#).

Entschädigungsleistungen entscheidend sind, immer besser werden, macht den Versicherungstypus jedenfalls zunehmend attraktiv und zu einer wertvollen Ergänzung zu herkömmlichen Versicherungslösungen. Entscheidend hierfür sind jedoch die Aufklärung der potenziellen Versicherungsnehmer über die Mechanismen solcher Versicherungen und objektive und nicht manipulierbare Auslösschwellen, um trotz unsteter und oft nicht die Schäden 1:1 reflektierende Entschädigungen genügend Vertrauen in solche Versicherungen zu schaffen.^{259,260}

7.2.2.3 Notwendigkeit des Staates als Retter der letzten Instanz?

Ein zentrales Argument zur Einführung einer Pflichtversicherung ist, wie oben dargelegt, der Wunsch das Samariter-Dilemma zu lösen und zu vermeiden, dass der Staat und mithin der Steuerzahler im Schadensfall ad hoc Hilfen leisten muss bzw. quasi dazu gezwungen ist. In der Tat kann eine dadurch erzielte, höhere Versicherungsdurchdringung positive Effekte auf die öffentlichen Haushalte zeitigen und diese entlasten. Gleichwohl kann eine Pflichtversicherung die beiden Problematiken der Er-schwinglichkeit und der Versicherbarkeit nicht auflösen. Einerseits könnten (künftig) Situationen eintreten, bei der die Fähigkeit potenzieller Versicherungsnehmer, sich Versicherungsschutz leisten zu können, schwindet. Andererseits könnten Versicherer an Grenzen stoßen, diesen überhaupt anbieten zu können, selbst wenn sie die Kapazitäten marktbasierter Absicherungsmechanismen (Rückversicherungen, Naturkatastrophenanleihen etc.) vollständig ausschöpfen. Staatliche Risikoprävention (z.B. Barrieren zum Hochwasserschutzwände) und private Risikominderungsmaßnahmen können hier zwar regelmäßig ein Hinauszögern des Eintretens dieser „Situationen“ induzieren, eine absolute Sicherheit, dass sie dennoch irgendwann und irgendwo eintreten, bieten sie jedoch nicht. Selbst eine Pflichtversicherungslösung, die es zu leisten vermag, die Anreize zur Risikoprävention und -minderung aufrecht-zuerhalten oder gar zu fördern, mag nicht ausreichen, um im Falle seltener, aber gravierender Naturkatastrophen die Kapazitäten der privaten Versicherungsmärkte²⁶¹ zu sprengen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass auch in einem Szenario, in dem eine „perfekt ausgestaltete“ Pflichtversicherungslösung etabliert wurde, es für bestimmte, eng begrenzte Situationen einer Art staatlicher Rückversicherung – der Koalitionsvertrag erwähnt diese auch (s. Box 2) – bedarf und der Staat als Retter der letzten Instanz fungiert, die sich jedoch idealerweise nicht in den oftmals erratischen und wenig vorhersehbaren Adhoc-Hilfen äußern sollte.^{262,263} Eine solche Rückabsicherung könnte sich etwa in der Etablierung eines Fonds äußern, welcher idealerweise ex ante – also vor dem Eintritt seltener Großschäden – sowohl mit Mittel der Versicherungsbranche selbst als auch aus staatlichen Gelder gespeist würde und es im Katastrophenfall ermöglichen würde, rasch und koordiniert Hilfen auszuzahlen. Der Rückgriff auf den Fonds müsste jedoch auf solche Schäden beschränkt werden, die de facto nicht mehr von den vorrangigen Absicherungssäulen (Versicherungsnehmer, Erstversicherer usw.) getragen werden können. Er wäre mithin eine Ergänzung und kein Ersatz für die genannten Säule. Er sollte nicht als Ein-ladung verstanden werden, diese Säulen in einer Weise zu entlasten, dass sie von Verantwortlichkeiten befreit. Auch dürfte er die Anreize zur Risikoprävention auf allen Ebenen nicht unterminieren und müsste so gestaltet werden, dass etwaige (größere) Unterstützungsleistungen aus dem Fonds an

²⁵⁹ Munich Re (2021), Filling the catastrophe 'liquidity gap' with parametric insurance.

²⁶⁰ Viergutz A. (2024), Basis risk in parametric insurance: challenges and mitigation strategies.

²⁶¹ Momentan vollzieht sich die Risikoteilung letztlich auf einigen wenigen Ebenen. Sieht man von den adhoc geleisteten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen ab, werden die Naturkatastrophenrisiken vordergründig getragen von den Versicherungsnehmern (Prämienzahlungen, Selbstbehalte, Deckungsgrenzen etc.), von den Erstversicherungsunternehmen, von Rückversicherungsunternehmen, von Rückversicherern der Rückversicherern und von Investoren auf den Kapitalmärkten (z.B. im Rahmen von Katastrophenanleihen [Hahn, M., & Mayr, B. (2024), Broadening the scope of risk sharing through a European backstop for natural catastrophes, November 2024].

²⁶² Hahn, M., & Mayr, B. (2024).

²⁶³ Gollier, C. (2005).

vorherig geleistete Anstrengungen in die Minderung von Risiken gekoppelt wird. Eine Subventionierung eines „laissez faire“ sollte in jedem Fall unterbleiben.²⁶⁴ Schließlich könnte ein solcher Fonds einen Beitrag zur Stärkung der Versicherungskapazitäten leisten und so einer möglicherweise zunehmenden Unversicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken entgegenwirken.

7.2.2.4 Rückversicherungslösungen auf EU-Ebene

Als weitere ergänzende Säule neben den genannten Lösungen der privaten Versicherungsmärkte, einer Pflichtversicherung sowie auf nationaler Ebene verankerten staatlichen Fondslösungen (nationale Backstops), könnte zusätzlich mittelfristig²⁶⁵ auch über die Etablierung von ergänzenden Rückversicherungslösungen auf EU-Ebene nachgedacht werden (als eine Art EU-Rückversicherer der letzten Instanz²⁶⁶), welche jedoch einige Voraussetzungen erfüllen müssten. So wären wichtige Grundvoraussetzungen insbesondere eine hohe Versicherungsdurchdringung in den sich an einer solchen Lösung beteiligenden Mitgliedstaaten, um einen frühzeitigen Rückgriff auf diese „Backstop-Lösung“ zu vermeiden. Zweitens sollten interessierte Mitgliedstaaten für den Zugang zu einer solchen Lösung sowohl ex ante als auch nach Implementierung der Rückabsicherung kontinuierlich die Umsetzung von Risikopräventions-, Risikominderungs- und Risikoanpassungsmaßnahmen nachweisen müssen, um die Risiken für das Kollektiv der beteiligten Mitgliedstaaten zu mindern. Zwar kann ein breiterer Kreis an beteiligten Mitgliedstaaten die Risikoteilung begünstigen – die Korrelation von Naturkatastrophenrisiken zwischen den Mitgliedstaaten ist sowohl geographisch als auch zeitlich regelmäßig gering²⁶⁷. Abstriche bei den risikosenkenden Zugangskriterien leisten jedoch Moral-Hazard-Verhalten Vorschub und könnten die Effektivität der zusätzlichen Rückabsicherung untergraben. Drittens bedarf es auch für eine solche europäische Rückversicherung eine Bepreisung, welche die (Naturkatastrophen-)Risiken der einzelnen Mitgliedstaaten und spezifischer Regionen und Gebiete möglichst adäquat widerspiegelt. Jedweder EU-Backstop sollte primär der Risikoteilung und -diversifizierung dienen und nicht der Subventionierung besonders gefährdeter Standorte in den Mitgliedstaaten, welche wiederum Fehlanreize auf Seiten dieser Staaten schaffen würde. Viertens muss vermieden werden, dass die Hauptverantwortung für die Absicherung von Schäden von der nationalen Ebene – also etwa von den Kommunen, (Bundes-)Ländern oder Zentralregierungen – auf die EU-Ebene verlagert wird. Denn die EU-Ebene hat auch nur bedingt Einfluss auf die lokalen oder regionalen Gegebenheiten, welche die Schadensrisiken bestimmen.²⁶⁸ Eine EU-Rückversicherung sollte mithin nur einen begrenzten Anteil etwaiger Schäden abfedern und die Hauptlast bei den nationalen Haushalten belassen. Gleichwohl kann sie einer potenziellen Überforderung einzelner nationaler Haushalte im Katastrophenfall vorbeugen und hier – zumindest begrenzt – entlastend wirken. Sind die genannte und einige weitere zentrale Bedingungen erfüllt, könnte sich eine Rückversicherungslösung auf EU-Ebene als nützlich zur Stärkung des allgemeinen Versicherungsangebots erweisen, die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells der Bereitstellung von Versicherungsprodukten zur Absicherung von Elementarrisiken unterstützen und die generelle Versicherbarkeit von Elementarrisiken positiv unterstützen.²⁶⁹ Sowohl der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)²⁷⁰ als auch die Europäische Zentralbank (EZB) und die Europäische

²⁶⁴ ECB und EIOPA (2023).

²⁶⁵ Dieser Schritt sollte mithin nicht als erster Schritt erfolgen, sondern erst, wenn die vorherigen Säulen derart etabliert wurden, dass sie sich als resilient, wirksam und tragfähig erwiesen haben.

²⁶⁶ Hahn, M., & Mayr, B. (2024), Broadening the scope of risk sharing through a European backstop for natural catastrophes.

²⁶⁷ ECB und EIOPA (2023)

²⁶⁸ So ist die EU beispielweise nicht für die Ausweisung von Bauland (in Hochrisikogebieten) verantwortlich und kann darauf in der Regel auch keinen Einfluss nehmen.

²⁶⁹ Fitch Ratings (2025) EU Insurance Markets Could Benefit from Climate Reinsurance Proposals, 7. Februar 2025, abrufbar [hier](#).

²⁷⁰ Hahn, M., & Mayr, B. (2024).

Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA)²⁷¹ haben sich jüngst bereits vertiefter Gedanken über die Ausgestaltung solcher EU-Rückversicherungslösungen gemacht. Sie bieten eine erste Grundlage für künftige Diskussionen. Bevor diese konkreter werden, müssen jedoch noch die vielfältigen Herausforderungen auf nationaler Ebene bewältigt werden und die noch weithin ungehobenen Potenziale der privaten Versicherungsmärkte ausgeschöpft werden.

7.2.2.5 Ex-Post Unterstützungslösungen auf EU-Ebene

Bereits im Jahr 2002, also bereits vor über 20 Jahren, wurde auf EU-Ebene der Solidaritätsfonds der Europäischen Union („EU Solidarity Fund, EUSF“) errichtet. Der EUSF wurde als Fonds konzipiert, aus dem die Mitgliedstaaten²⁷² – auf Antrag – insbesondere²⁷³ im Fall von einer „Naturkatastrophe größeren Ausmaßes“²⁷⁴ oder einer „regionalen Naturkatastrophe“²⁷⁵ zügig finanzielle (Sofort-)Hilfen für den Wiederaufbau erhalten können. Eine solche Naturkatastrophe muss dabei schwerwiegende Auswirkungen etwa auf die Lebensbedingungen, die natürliche Umwelt oder die Wirtschaft haben. Die finanzielle Unterstützung erfolgt dabei in Form eines Finanzbeitrags aus dem Fonds. Sie soll eine Ergänzung nationaler Anstrengungen sein und letztlich deren öffentliche Ausgaben teilweise decken. Ferner ist sie beschränkt auf den Ausgleich von nicht-versicherten Schäden. Generell ist es antragstellenden Mitgliedstaaten möglich, um Vorschusszahlungen nach einer Katastrophe zu ersuchen, welche jedoch auf 25% der Gesamtunterstützung oder 100 Mio. Euro pro Mitgliedstaat begrenzt sind.²⁷⁶ Die Gesamtunterstützung ist wiederum in seinem Umfang ebenfalls begrenzt – das Budget des Fonds für das Jahr 2025 beläuft sich auf 1.144 Mio. Euro (in Preisen von 2024)²⁷⁷ –, insbesondere wenn man sie ins Verhältnis zu den Schäden setzt, die durch die abgedeckten Naturkatastrophen entstehen können.^{278,279} Ferner führt die Abdeckung von Gesundheitsnotlagen durch den Fonds für eine zusätzliche Begrenzung der für Naturkatastrophen zur Verfügung stehenden Mittel.^{280,281}

Angesichts der Zunahme der Schwere und Häufigkeit von Naturkatastrophen gilt es darüber zu diskutieren, diesen als reines Solidaritätsinstrument konzipierten und implementierten Fonds weiterzuentwickeln und mit den künftigen Herausforderungen in Einklang zu bringen. Diese Weiterentwicklung sollte neben einer (finanziellen) Stärkung und Ausweitung des Instruments auch eine erneute Fokussierung auf durch Naturkatastrophen bedingte Schäden beinhalten. Ferner sollte es sich stärker von

²⁷¹ EZB und EIOPA (2024), Towards a European system for natural catastrophe risk management - The possible role of European solutions in reducing the impact of natural catastrophes stemming from climate change, Dezember 2024.

²⁷² Der EUSF ist ferner auch für Staaten zugänglich, die Beitrittsgespräche mit der EU führen. Dazu zählt etwa die Türkei. Die Türkei hat im Jahr 2023 auch nach zwei schweren Erdbeben Hilfen aus dem EUSF in Höhe von 400 Mio. Euro erhalten (s. [hier](#)).

²⁷³ Der EUSF bietet zudem finanzielle Unterstützung im Falle einer „Notlage größeren Ausmaßes im Bereich der öffentlichen Gesundheit“.

²⁷⁴ Als „Naturkatastrophe größeren Ausmaßes“ gilt eine Naturkatastrophe, wenn sie einen unmittelbaren Schaden von mehr als 3 Mrd. Euro zu Preisen von 2011 oder mehr als 0,6 % des Bruttonationaleinkommens des Mitgliedstaats verursacht.

²⁷⁵ Als „regionale Naturkatastrophe“ gilt insbesondere eine Naturkatastrophe, wenn sie in einer Region auf NUTS-2-Ebene zu einem unmittelbaren Schaden von mehr als 1,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Region führt.

²⁷⁶ S. Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union.

²⁷⁷ s. [hier](#).

²⁷⁸ Im Jahr 2023 wurden beispielsweise ca. 450 Mio. Euro an EUSF-Hilfen für Katastrophen aus den Jahren 2022 und 2023 genehmigt. Vier Mitgliedstaaten erhielten 2023 über 750 Mio. Euro als Unterstützung für den Wiederaufbau nach dem Auftreten von Naturkatastrophen in den Jahren 2021 und 2022 (s. [hier](#)).

²⁷⁹ Laut EZB und EIOPA hat der EUSF in den Jahren 2002-2021 durchschnittlich 15% der Kosten förderfähiger Notfallmaßnahmen und 3% der gesamten direkten Schäden aller erfassten Katastrophen gedeckt [EZB und EIOPA (2023)].

²⁸⁰ Laut Kommission hat der Fonds Schwierigkeiten die Nachfrage nach finanzieller Unterstützung zu decken. Sie führt dies insbesondere auf die „zunehmende Zahl und das Ausmaß von Naturkatastrophen in den letzten Jahren“ zurück sowie „die Einbeziehung von gesundheitlichen Notfällen in den Anwendungsbereich des EUSF“ (s. [hier](#)).

²⁸¹ EZB und EIOPA (2023).

einem reinen Solidaritätsinstrument zu einem Instrument wandeln, bei dem einerseits die Teilnahme aber auch die Auszahlung von Hilfen noch stärker an Bedingungen geknüpft wird. Auch wenn die Unterstützungsleistungen bis dato verhältnismäßig begrenzt sind, kommt die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten, etwa im Hinblick auf die Implementierung von Präventionsmaßnahmen, noch zu kurz. Eine sinnvolle und nachvollziehbare Ausweitung dieser bestehenden Absicherungskomponente auf EU-Ebene als akute Nothilfe, die analog zu dem im vorherigen Unterkapitel besprochenen EU-Rückversicherungsansatz einen Beitrag zur Risikostreuung leisten kann, muss zwingend mit stärkeren Eigenanstrengungen der Mitgliedstaaten zur Risikominderung einhergehen und hier die nötigen Anreize setzen. Solidarität muss in diesem Sinne künftig ein höheres Preisschild erhalten. Sie kann dann jedoch einen wirksamen Beitrag dazu leisten, dass sich von einer Naturkatastrophe betroffene Länder wieder zügig erholen und die volkswirtschaftlichen Kosten minimiert werden können.

7.2.2.6 Berücksichtigung von Klimarisiken in Versicherungstarifen

Am 12 Juli 2020 ist die EU-Taxonomieverordnung (EU) 2020/852²⁸² in Kraft getreten. Die Verordnung etabliert ein Klassifikationssystem für „ökologisch nachhaltige“ Wirtschaftstätigkeiten. In einem delegierten Rechtsakt²⁸³ spezifizierte die EU-Kommission, wann davon ausgegangen werden kann, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet („Klimataxonomie“). Nach Auffassung der Kommission können auch Versicherungstätigkeiten als „nachhaltig“ gelten. Sie leisten zwar keinen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz. Allerdings können bestimmte Versicherungstätigkeiten zur Anpassung an den Klimawandel beitragen. Dazu zählen verschiedene Nichtlebensversicherungen²⁸⁴, die klimabedingte Risiken übernehmen. Um als „ökologisch nachhaltig“ zu gelten, müssen sie u.a. eine Führungsrolle bei der Modellierung und Bepreisung von Klimarisiken spielen. Dies beinhaltet etwa Vertragsbedingungen und Preissignale, die Anreize zur Risikominderung schaffen (z.B. reduzierte Prämien, Selbstbehalte). Auch eine Produktgestaltung, die risikobasierte Boni für das Ergreifen von Präventivmaßnahmen vorsieht, oder eine Vertriebsstrategie, die die Versicherungsnehmer über die Relevanz von Präventivmaßnahmen und die Auswirkungen auf die Versicherungsbedingungen aufklärt, sind notwendige Kriterien für die Einstufung als „nachhaltige“ Versicherung.²⁸⁵ Die EIOPA spricht davon, dass die Versicherungsbranche durch „innovative“ Versicherungsprodukte, die Anreize für die Vermeidung klimabezogener Risiken schaffen, zu einer „klimaresistenten“ Gesellschaft und Wirtschaft beitragen können.²⁸⁶ Die Klimataxonomie als Bestandteil der grünen Taxonomie etabliert mithin ein Vehikel für die Schaffung von Versicherungsprodukten, die den zunehmenden Naturkatastrophengefahren Rechnung tragen und so förderlich für das Angebot solcher Produkte sein könnten.

7.2.2.7 Aufsichtsrechtliche Behandlung von Nachhaltigkeitsrisiken

Seit geraumer Zeit gibt es auf EU-Ebene, sowohl in der Politik als auch unter den Finanzaufsichtsbehörden, die Diskussion, ob die aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen der

²⁸² Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088.

²⁸³ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139 der Kommission vom 4. Juni 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung der technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet, und anhand deren bestimmt wird, ob diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen eines der übrigen Umweltziele vermeidet.

²⁸⁴ Das können sein: (a) Krankheitskostenversicherung, (b) Berufsunfähigkeitsversicherung, (c) Arbeitsunfallversicherung, (d) Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung, (e) Sonstige Kraftfahrtversicherung, (f) See-, Luftfahrt- und Transportversicherung, (g) Feuer- und andere Sachversicherungen, (h) Beistand.

²⁸⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139.

²⁸⁶ EIOPA (2024) Prudential Treatment of Sustainability Risks, Report, EIOPA-BoS-24/372, 7. November 2024.

Versicherungen in Zusammenhang mit Vermögenswerten und Tätigkeiten, die ökologische Ziele verfolgen, angepasst werden sollte.²⁸⁷ Im Rahmen der Überarbeitung der Solvabilität-II-Richtlinie wurde die Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA) beauftragt, eine solche spezielle aufsichtsrechtliche Behandlung genauer zu prüfen und bis März 2025 über ihre Erkenntnisse zu berichten.²⁸⁸ Im November 2024 veröffentlichte die EIOPA ihren Bericht, in dem sie u.a. untersuchte, ob klimabezogene Anpassungsmaßnahmen, die ein Hebel zur Wahrung der künftigen Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Versicherungsschutz darstellen können, eine Anpassung der aufsichtsrechtlichen Behandlung rechtfertigen könnten. Sie sieht zwar derzeit eine Reduktion des Prämienrisikos aufgrund solcher Maßnahmen, verweist aber auf eine (noch) dünne Datenlage. Sie empfiehlt daher „derzeit“ keine Änderung der aufsichtliche Behandlung des Prämienrisikos im Zusammenhang mit klimabezogenen Anpassungsmaßnahmen, will die Analyse aber wiederholen, sobald mehr Daten verfügbar sind. Sollten künftige Untersuchungen die ersten Erkenntnisse stützen und potenzielle aufsichtliche Erleichterungen zusätzlich untermauern, könnte dies für die Entwicklung von Versicherungsprodukten, welche im Sinne des „Impact Underwriting“ klimabezogene Anpassungsmaßnahmen einbetten, förderlich sein.²⁸⁹ Andernfalls sollten Anpassungen der aufsichtlichen Behandlung jedoch unterbleiben, um Risiken für die Finanzmarktstabilität zu vermeiden.²⁹⁰

7.2.2.8 Anpassung des Naturkatastrophenrisikos in den Solvenzkapitalanforderungen

Die wahrscheinliche Zunahme der Häufigkeit und Schwere von Naturkatastrophen schlägt sich auch in einer Exponiertheit des (Rück-)Versicherungssektors gegenüber Naturkatastrophenrisiken nieder. Die derzeitigen Standardparameter für das Naturkatastrophenrisiko in den Solvenzkapitalanforderungen, die heute noch als „richtig“ gelten, könnten dadurch morgen schon hinfällig sein. Die EIOPA wurde daher im Rahmen des oben bereits erwähnten Reviews der Solvabilität-II-Richtlinie aufgefordert, die Kalibrierung dieser Parameter regelmäßig – mindestens all fünf Jahre – zu überprüfen und eine Stellungnahme dazu vorzulegen.²⁹¹ Eine erste Prüfung ist bereits erfolgt. Ende Januar 2025 empfahl die EIOPA die Art und Weise, wie Naturkatastrophenrisiken in den Standardformelkalibrierungen der Versicherer berücksichtigt werden, zu aktualisieren und „die Risikofaktoren der Standardformel für Gefahren wie Überschwemmungen, Hagel, Erdbeben und Stürme für bestimmte Regionen anzupassen und gleichzeitig die Zahl der berücksichtigten Länder zu erweitern“.²⁹² Bereits Mitte Juli 2025 hat die Kommission reagiert. Sie präsentierte einen Entwurf für eine Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 und schlug Änderungen der Parameter zur Berechnung der Kapitalanforderungen für Naturkatastrophenrisiken vor, um „neue wissenschaftliche Erkenntnisse zum Klimawandel und zu den jüngsten Katastrophenereignissen in der Standardformel zu berücksichtigen“, werden Parameter für

²⁸⁷ EU-Kommission (2021), COM(2021) 390, Mitteilung, Strategie zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaft, 6. Juli 2021, s. [cepinput](#).

²⁸⁸ Artikel 304c, Richtlinie (EU) 2025/2 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 zur Änderung der Richtlinie 2009/138/EG im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit, die Aufsichtsqualität, die Berichterstattung, langfristige Garantien, makroprudenzielle Instrumente, Nachhaltigkeitsrisiken, die Gruppenaufsicht und die grenzüberschreitende Aufsicht sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/87/EG und 2013/34/EU.

²⁸⁹ EIOPA (2024).

²⁹⁰ s. [cepinput](#).

²⁹¹ Erwägungsgrund 96 und Art. 304c Abs. 2 Richtlinie (EU) 2025/2.

²⁹² EIOPA (2025), Opinion on the 2023/2024 (re)assessment of the Nat Cat Standard Formula, EIOPA-BoS-24/462, 30. Januar 2025.

die Berechnung der Kapitalanforderungen für Naturkatastrophenrisiken geändert.^{293,294} Ziel sollte hier sein, etwaige bestehende Diskrepanzen sollten nicht zu groß und eine mögliche Unterschätzung der Risiken zur Wahrung der Stabilität des Versicherungssektors vermieden werden.

²⁹³ Commission Delegated Regulation (EU) .../... of xxx amending Delegated Regulation (EU) 2015/35 as regards technical provisions, long-term guarantee measures, own funds, equity risk, spread risk on securitisation positions, other standard formula capital requirements, reporting and disclosure, proportionality and group solvency, Draft, Ref. Ares(2025)5843909, 17. Juli 2025, abrufbar [hier](#).

²⁹⁴ Die Änderungen sind noch nicht beschlossen. Derzeit liegt nur der Entwurf der delegierten Verordnung vor. Die Kommission wird die Verordnung, gegebenenfalls mit Änderungen, voraussichtlich noch in diesem Jahr erlassen.

8 Fazit

Die weltweiten gesamtwirtschaftlichen Schäden aus Naturkatastrophen beliefen sich im Jahr 2024 auf ca. 308 Mrd. Euro. Versichert waren ca. 135 Mrd. Euro und damit nur knapp über 40% der Schäden. In Europa sieht es nicht besser aus. Von den ca. 30 Mrd. Euro Gesamtschäden waren nur etwa 13,5 Mrd. Euro versichert, d.h. ca. 45%.²⁹⁵ Ende Mai 2025 vermeldete der Gesamtverband der Versicherer (GDV), dass Naturgefahren in Deutschland im Jahr 2024 versicherte Schäden in Höhe von 5,7 Mrd. Euro verursacht haben. Auch wenn damit kein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen war, zeigte sich insbesondere bei Elementarschäden – Starkregen und Überschwemmungen – eine besorgniserregende Entwicklung. Diese stiegen um ca. 1 Mrd. Euro auf 2,6 Mrd. Euro.^{296,297} Und auch die Ereignisse rund um den Ort Blatten in der Schweiz von Ende Mai 2025 offenbaren dringenden Handlungsbedarf. So wird bereits jetzt – Stand Mitte Juni 2025 – damit gerechnet, dass allein der Felssturz in dem kleinen Ort Schäden verursacht hat, die die versicherten Schäden des kompletten Jahres 2024 übersteigen (ca. 320 Mio. Franken vs. ca. 300 Mio. Franken).^{298,299}

In einer idealen Welt wären die auftretenden Schäden einzelnen Verursachern zurechenbar. Sodann wäre die erstbeste und ordnungspolitisch sauberste Lösung eine, die die Verursacher dazu verpflichtet, für die aus Naturkatastrophen rührenden Schäden vollumfänglich aufzukommen. Jedoch mangelt es in der Regel an der Fähigkeit, für entstandene Elementarschäden bestimmte Akteure – Personen, Unternehmen und/oder Staaten, oder Gruppen davon, direkt und zweifelsfrei verantwortlich machen zu können. Zwar gibt es bereits Versuche, die Kosten, die von Naturkatastrophen ausgehen, welche klimawandelbedingt größere Schäden verursachen, einzelnen Treibhausgasemittenten zuzuordnen.³⁰⁰ Dies stößt jedoch an Grenzen, etwa im Hinblick auf die Frage, welchen Anteil die Zunahme der Treibhausgasemissionen auf das Entstehen bzw. die Stärke einer Naturkatastrophe hatte. Auch ist die Antwort auf die Frage, wer der Verursacher einer Katastrophe ist, die als nicht klimawandelbedingt einzustufen ist, nicht trivial. Nicht zuletzt wäre die praktische Umsetzung von Mechanismen zur Entschädigung von Geschädigten durch tatsächliche Verursacher komplex, etwa wenn die beiden Gruppen in verschiedenen Regionen oder Jurisdiktionen beheimatet sind. Da wir mithin nicht in dieser idealtypischen Welt leben und es für die Umsetzung dieses Modells (noch) zu viele unüberwindbare Friktionen herrschen, braucht es – in der Zwischenzeit – andere Lösungsansätze.

In dieser cepStudie haben wir uns in erster Linie mit dem „Lösungsbaustein“ Pflichtversicherung gegen Elementarschäden auseinandergesetzt, welcher nicht zuletzt durch die Ankündigungen der Bundesregierung, diese einführen zu wollen, breit diskutiert wird. Eine Pflichtversicherung kann jedoch immer nur ein Baustein sein und ist weit davon entfernt eine Optimallösung zu sein. Sie ist gegenüber dem eben beschriebenen Idealszenario immer im Nachteil. Sie kann allenfalls als „quasi alternativer Ausweg“ aus dem scheinbar unauflösbaren Samariter-Dilemma, welches Regierungen immer wieder dazu „zwingt“, als Helfer in der Not einzuspringen, betrachtet werden. Aber auch wenn man eine

²⁹⁵ EIOPA(2025), Financial Stability Report, 19. Juni 2025, s. [hier](#).

²⁹⁶ Gesamtverband der Versicherer (2025), GDV-Naturgefahrenstatistik 2024: Hochwasserschäden mehr als verdoppelt, 31. Mai 2025, s. [hier](#) und für mehr Details [hier](#).

²⁹⁷ Im 1. Halbjahr 2025 lagen die versicherten Schäden durch Naturgefahren bei rund 1. Mrd. Euro und damit unter den Werten der Vorjahre [GDV (2025b), Naturgefahren - Schäden durch Naturgefahren im ersten Halbjahr weiter hoch – Deutsche Versicherer warnen vor Folgen des Klimawandels, 28. August 2025, abrufbar [hier](#)].

²⁹⁸ Schweizerischer Versicherungsverband SVV (2025).

²⁹⁹ Erste Schätzungen gingen sogar von versicherten Schäden in Höhe von ca. 500 Mio. Franken aus [Martin T. (2025), Bergsturz verwüstet Schweizer Dorf: Wer kommt für die Schäden auf?, 30. Mai 2025, s. [hier](#)].

³⁰⁰ Newman, R., Noy, I. (2023), The global costs of extreme weather that are attributable to climate change, Nat Commun 14, 6103, <https://doi.org/10.1038/s41467-023-41888-1>

Pflichtversicherung als „Baustein“ betrachtet, sind Vorkehrungen notwendig, um unerwünschten Nebenwirkungen vorzubeugen und Fehlanreize keinen Raum zu geben. Dazu zählen insbesondere die Aufrechterhaltung und Intensivierung von Maßnahmen zur Schadensprävention und -minimierung und die Ermöglichung von Prämien-gestaltungen, die die individuellen Risiken der Versicherungsnehmer weitestgehend abbilden. Bei der Tarifgestaltung sollten auch Selbstbehalte und Deckungsgrenzen eine wichtige Rolle spielen, um mögliches Moral-Hazard-Verhalten auf Seiten der Versicherungsnehmer einzudämmen. Auch bedarf es differenzierter Regelungen für Eigentümer von Bestandsbauten und für künftige Eigentümer von Neubauten. Gegebenenfalls sind gezielte, aber begrenzte Hilfen für Haushalte in Hochrisikolagen vonnöten. Aber auch wenn eine Pflichtversicherung, inklusive der zwingend erforderlichen Vorkehrungen eingeführt würde, wären zusätzliche „Bausteine“ notwendig. Dazu zählen etwa strenge bauliche Auflagen, insbesondere in Hochrisikolagen sowie die fortgeführte Implementierung (staatlicher) Klimawandelanpassungsmaßnahmen, sodass Schäden erst gar nicht entstehen können oder wenn, dann deutlich geringer ausfallen. Zudem bedarf es, etwa aufgrund der Schwierigkeiten bei der Versicherbarkeit von Naturkatastrophenrisiken, zwingend staatlicher Rückversicherungslösungen, kurzfristig auf nationaler Ebene, mittel- bis langfristig aber auch auf europäischer und globaler Ebene. Auch sollten privatwirtschaftlich organisierte Absicherungsoptionen – z.B. Katastrophenanleihen, parametrische Wetterversicherungen – weiter gestärkt und ausgebaut werden. Und nicht zuletzt sollten Naturkatastrophenrisiken in den aufsichtsrechtlichen Vorgaben für Versicherungen und Banken eine prominentere Rolle spielen und für notwendige Anreize sorgen.

Auch wenn eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden weder ein Allheilmittel ist noch die Optimallösung darstellt und auch aus ordnungspolitischer Sicht nicht das erstbeste Politikinstrument repräsentiert, kann sie – unter strengen Voraussetzungen und auch nur in Kombination mit einem Bündel an begleitenden Maßnahmen – ein Baustein zur Problemlösung sein. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

**Autoren:**

Philipp Eckhardt, Fachbereichsleiter Finanzmärkte und Informationstechnologien

eckhardt@cep.eu

Dr. Anastasia Kotowski, LL.M., Fachbereichsleiterin Finanzmärkte und Informationstechnologien

kotowski@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M., Fachbereichsleiter Energie | Klima | Umwelt | Verkehr

reichert@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Raum 4205 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.