

Mitteilung des Senats

Bessere Versicherungsbedingungen bei Elementarschäden – Verbraucher:innen entlasten und informieren

Kleine Anfrage
der Fraktion der SPD vom 10.12.2024
und Mitteilung des Senats vom 14.01.2025

Vorbemerkung der fragendstellenden Fraktion:

Naturkatastrophen und Extremwetterereignisse treten in Deutschland jedes Jahr auf. Auch das Land Bremen ist immer wieder von Extremwetter betroffen. Mit dem Klimawandel werden diese Ereignisse noch zunehmen. Insbesondere die Gefahren durch Hochwasser und Starkregen aber auch durch Stürme spielen im Land Bremen eine besondere Rolle und die Menschen müssen sich zunehmend besser auf diese Ereignisse vorbereiten und auch ihre Wohngebäude davor schützen. Die Instrumente und Maßnahmen dafür können sehr kostspielig sein und die Auswahl der richtigen baulichen Vorkehrungen und des angemessenen Versicherungsschutzes ist teils unübersichtlich.

Es gibt diverse Maßnahmen, wie Wohngebäude geschützt werden können. Dazu zählen etwa der Einbau von Rückstauklappen, Regenwasserversickerungsrigolen und Hebeanlagen sowie das Freihalten von Versickerungsflächen rund um Gebäude oder der Einbau von Blitzableitern. Diese Maßnahmen können teuer werden und Handwerker:innen für den Einbau sind rar, so dass Verbraucher:innen lange warten müssen, bis ihr Eigentum angemessen geschützt ist. Auch trotz baulicher Schutzvorkehrungen sind jedes Jahr Gebäude insbesondere von Wasserschäden durch Hochwasser oder Starkregen betroffen. Durch den Klimawandel verändern sich zudem die Gebiete, in denen typischerweise Extremwetterlagen auftreten, so dass perspektivisch immer mehr Gebäude sowohl baulich abgesichert, also auch für den Schadensfall versichert werden müssen.

Daher braucht es eine viel höhere Verbreitung von Versicherungen, die im Schadensfall Betroffene schützen. Der durch Extremwetter entstehende Schaden kann Hausbesitzer:innen, aber auch Mieter:innen vor enorme Herausforderungen stellen, denn die Erfahrungen insbesondere aus Flutkatastrophen zeigen: Die betroffenen Gebäude bleiben bisweilen über Jahre unbewohnbar und der betroffene Hausrat ist unwiederbringlich zerstört. Insbesondere Menschen, die in Erdgeschosswohnungen oder Souterrainwohnungen leben, sind bei Hochwasser oder Starkregen besonders exponiert.

Je nach Schadensart können Gebäudeversicherung und Hausratsversicherung greifen, gerade bei Naturkatastrophen sind in der Regel Policen erforderlich, die sogenannte Elementarschäden abdecken. Eigentümer:innen und Mieter:innen müssen darum bestmöglich über bauliche Schutzmaßnahmen, sowie nötigen Versicherungsschutz informiert werden, denn nur eine Elementarschadenversicherung schützt im Extremwetterfall davor, dass die Kosten für die Beseitigung der entstandenen Schäden durch die Versicherung abgedeckt sind.

Die in Deutschland übliche Wohngebäudeversicherung deckt in der Regel Gefahren wie Blitz, Frost, Sturm, Feuer und Hagel ab, jedoch nicht – bislang oft gebietspezifische – Elementargefahren wie etwa seeseitige Sturmfluten, Starkregen oder Erdbeben. Hier liegt derzeit das Hauptproblem: Aufgrund der hohen Versicherungsprämien ist in Deutschland nicht einmal jede zweite Immobilie gegen Elementarschäden versichert, obwohl 99 Prozent der deutschen Immobilien eine Wohngebäudeversicherung haben. In einigen Wohnlagen bieten Versicherungen grundsätzlich keine Elementarschadenversicherung an, so dass Eigentümer:innen keine Möglichkeit haben, sich abzusichern. Das Land Bremen hat laut Gesamtverband der Versicherer (GDV) bundesweit mit 33 Prozent die geringste Versicherungsdichte.

Die Bundesländer und der Bund beraten schon lange über verschiedene Formen und Verbesserungsmöglichkeiten der Elementarschadenversicherung. So wurde auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) im Sommer 2024 eine Einführung einer Pflichtversicherung diskutiert.

In anderen europäischen Ländern gibt es bereits eine Versicherungspflicht für Elementarschäden: Daher verfügen in Frankreich etwa 98 Prozent der Haushalte über eine Elementarschadenversicherung. Die Berechnungsgrundlagen für diese Zusatzprämie werden in Frankreich gesetzlich vorgegeben. Zudem wird auf Risikobewertungen seitens der Versicherungsunternehmen verzichtet, was den bürokratischen Aufwand wesentlich reduziert und so auch die Prämien senkt. Eine ähnliche Regelung hat auch die Schweiz.

Die Möglichkeit die eigene Immobilie angemessen zu schützen und zu versichern, sollte allen Verbraucher:innen zur Verfügung stehen. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass nach geltender Rechtslage Versicherungen für Gebäude als Nebenkosten umlagefähig sind, das trifft auch auf Elementarschadenversicherungen zu. Wichtig ist daher die Debatte um eine Versicherungspflicht vor Elementarschäden auch eine unangemessene Belastung von Mieter:innen zu verhindern. Zugleich ist es für Mieter:innen, insbesondere von Häusern oder Erdgeschoss- bzw. Souterrainwohnungen wichtig, dass die Eigentümer:innen in der Lage sind, die Immobilien angemessen mit baulichen Präventionsmaßnahmen auszurüsten.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Möglichkeiten existieren für Verbraucher:innen im Land Bremen, sich über Elementarschadenversicherungen zu informieren?

Verbraucher:innen können sich bei Verbraucherverbänden wie der Verbraucherzentrale Bremen e.V. über Gebäude- und Hausratversicherungen sowie der im Zusammenhang damit stehenden Ausweitung auf Elementarschäden informieren und anbieterunabhängig beraten lassen. Für Mieter:innen und Immobilieneigentümer:innen gibt es darüber hinaus Beratungsangebote bei beispielsweise Mietervereinen oder Eigentümerverbänden.

2. Welche konkreten Maßnahmen plant der Senat, um Verbraucher:innen über die Risiken von Elementarschäden und die Möglichkeiten einer entsprechenden Versicherung besser zu informieren?

Die Versicherungsdichte einer allgemeinen Wohngebäudeversicherung, die beispielsweise Schäden aus Hagel oder Sturm abdeckt, ist im Land Bremen gemäß den Zahlen des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) mit 99 Prozent hoch und liegt oberhalb des Bundesdurchschnittes (95 Prozent).

Die Ausweitung des Versicherungsschutzes auf Elementarschäden ist im Land Bremen im Vergleich zu anderen Bundesländern vergleichsweise niedrig, jedoch vergleichbar mit der Versicherungsdichte in Niedersachsen. Zudem ist bundesweit ein Trend einer stetig zunehmenden Versicherungsdichte der Elementarschadenversicherung zu erkennen (Tabelle 1).

Land	2013	2015	2017	2019	2021	2023
------	------	------	------	------	------	------

HB	13 %	15 %	19 %	21 %	28 %	33 %
NI	15 %	17 %	20 %	23 %	30 %	35 %
Ø Gesamt	35 %	37 %	41 %	45 %	50 %	54 %

Tabelle 1: Entwicklung der Versicherungsdichte für Elementarschäden in Bremen und Niedersachsen, für Bremen und Niedersachsen jedoch ohne Starkregenverträge (Quelle: GDV, 2024, Datenservice zum Naturgefahrenreport 2024, S. 50)

Die vergleichsweise niedrige Versicherungsdichte von Elementarschadenversicherungen im Land Bremen hat zum einen historische Gründe, da in anderen Ländern wie Baden-Württemberg bis 1994 eine Versicherungspflicht für Elementarschäden galt. Zudem sind derzeit spezifische Schäden, wie Schäden aus Sturmfluten oder aufsteigendem Grundwasser, von einer Elementarschadenversicherung nicht abgedeckt. In Bremen und Niedersachsen haben sich daher viele Immobilieneigentümer:innen für eine Ausweitung des Versicherungsschutzes ihrer Gebäudeversicherung auf Schäden aus Starkregen entschieden. Diese Zahlen fehlen jedoch in Tabelle 1 beziehungsweise in der Datengrundlage des GDV zur Versicherungsdichte bei Elementarschäden.

Nach Auffassung des Senats zeigen die Zahlen, dass eine zunehmende Sensibilisierung für die Notwendigkeit eines ausreichenden Versicherungsschutzes von Gebäuden gegen Naturgefahren festzustellen ist und sich viele Immobilieneigentümer:innen in Bremen und Niedersachsen für eine Ausweitung des Versicherungsschutzes auf Starkregen anstelle einer Elementarabdeckung entschieden haben. Der Senat geht durch eine zunehmende Medienpräsenz des Themas sowie die örtlichen Beratungs- und Informationsangebote für Eigentümer:innen sowie Mieter:innen von einer weiter steigenden Sensibilisierung der Bevölkerung für einen umfassenden Versicherungsschutz und einer damit einhergehenden weiter steigenden Versicherungsdichte aus und ist daher der Auffassung, dass dieser Weg fortgeführt werden sollte.

3. Welche Kenntnisse hat der Senat darüber, ob es im Land Bremen Gebiete gibt, in denen Wohngebäude aufgrund der Lage grundsätzlich derzeit keine Zusatzversicherung für Elementargefahren abschließen können und was sind die Gründe dafür?

Nach Angaben des GDV sind in Deutschland rund 99 Prozent der Gebäude gegen Elementargefahren versicherbar. Dem Senat liegen keine genauen Informationen darüber vor, ob es im Land Bremen Gebäude gibt, die nicht versicherbar sind. Neben anderen Elementargefahren wie Flusshochwasser und Starkregen sind die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven potentiell von Sturmfluten bedroht. Da jedoch Schäden aufgrund von Sturmfluten vom Versicherungsumfang eines Elementarschutzes ausgeschlossen sind, geht der Senat für das Land Bremen nicht von einer besonders hohen Nichtversicherbarkeit der Wohngebäude im Land Bremen aus.

4. Wie viele der vom Hochwasser zum Jahreswechsel 2023/2024 betroffenen und beschädigten Gebäude im Land Bremen verfügten nach Kenntnis des Senats über eine Elementarschadenversicherung?

Im Land Bremen liegen derzeit keine Daten zur Versicherungsdichte der vom Hochwasser 2023/24 betroffenen Gebäude vor. Der GDV weist regelmäßig Daten zur Versicherungsdichte bei großen Schadensereignissen aus. Diese liegen für das Hochwasser 2023/24 jedoch noch nicht vor.

5. Welche zusätzlichen Kosten kommen in einer Elementarschadenversicherung derzeit jährlich auf die Versicherten zu im Vergleich zur Gebäudeversicherung ohne Elementarschadenabdeckung?

Die Versicherbarkeit und die Kosten sind für jedes Gebäude eine Einzelfallentscheidung, wobei die Gefährdungslage oder die Schadenshäufigkeit grundsätzlich bestimmen, ob ein Gebäude versichert werden kann. Die konkreten Kosten der Versicherung hängen von der Gefährdungslage, unterschiedlichen Gebäudespezifika wie Alter, Bauweise, Ausstattungsmerkmale oder Größe sowie weiteren Faktoren wie die Höhe des Selbstbehaltes ab. Gebäudeversicherungen weisen zudem eine eher hohe Varianz bei den Prämien auf. Eine verlässliche Statistik, die die Prämienhöhen ausweist, ist nicht bekannt.

6. Inwiefern hat der Senat Pläne, mit Versicherungsanbietern auf eine Verbesserung der Versicherungsbedingungen bei Elementarschadenversicherungen hinzuwirken?

Nach Auffassung des Senats sind Fragen wie Versicherungsbedingungen oder der Umfang von Elementarschadenversicherungen durch den Gesetzgeber bundesweit zu lösen. Auf Bundesebene werden diese Themen sowie die Frage nach einer Pflichtversicherung derzeit intensiv diskutiert. Zudem liegt eine Beschlusslage der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK), mehrerer Fachministerkonferenzen sowie des Bundesrates vor.

7. Wie bewertet der Senat den Vorschlag, eine Angebotspflicht für Elementarschadenversicherungen einzuführen, so dass allen Haushalten mit Wohngebäudeversicherung auch ein Angebot für Elementarschäden unterbreitet werden muss?

Vor dem Hintergrund zunehmender Schadensereignisse wird zur Erhöhung der Versicherungsdichte bundesweit die Einführung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung für Wohngebäude diskutiert. Für die Ausgestaltung einer solchen Versicherungspflicht gibt es unterschiedliche Gestaltungsoptionen.

Eine Gestaltungsoption ist die Einführung einer Verpflichtung für Immobilieneigentümer:innen zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung für jedes Wohngebäude. Diese Option geht jedoch mit dem Problem der Finanzierbarkeit für Eigentümer:innen bestimmter Immobilien einher. Die Versicherbarkeit und die Tarife für eine Elementarschadenversicherung ergeben sich standortspezifisch je nach Gefährdungslage. Für die Schadensereignisse Flusshochwasser und Sturmfluten wurden von der Versicherungswirtschaft unterschiedliche Gefährdungsklassen entwickelt. Gebäude in der höchsten Gefährdungsklasse für Flusshochwasser sind beispielsweise gegen Elementarschäden kaum versicherbar. Dies betrifft 0,4 Prozent der Gebäude in Deutschland. Es ist zudem davon auszugehen, dass eine Versicherungspflicht aufgrund der Umlagefähigkeit zu steigenden Mietpreisen führen würde, was hinsichtlich der allgemeinen Inflationsproblematik und der angespannten Mietmärkte einen weiteren Hinderungsgrund darstellt. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit einer solchen Versicherungspflicht ist, dass derzeit Schäden aufgrund bestimmter Naturgefahren von einer Elementarschadenversicherung nicht abgedeckt sind. Das betrifft insbesondere Schäden aus Sturmfluten und steigendem Grundwasser. Das bedeutet, auch Schäden bei Starkregen oder Flusshochwasser können vom Versicherungsumfang einer Elementarschadenversicherung ausgeschlossen sein, sofern die Schäden durch aufsteigendes Grundwasser verursacht sind. Nach Auffassung des Senats ist eine solche Versicherungspflicht nur zu befürworten, sofern sich die finanziellen Mehrbelastungen für Verbraucher:innen im Rahmen halten und sämtliche Schäden aus Naturgefahren abgedeckt sind.

Aufgrund dieser Problematiken wurde eine Angebotspflicht als alternative Gestaltungsoption vorgeschlagen. Hier wäre die Versicherungswirtschaft verpflichtet, allen Eigentümer:innen eine Elementarschadenversicherung anzubieten. Das Land Bremen hat sich in Gremien wie dem Bundesrat für die Einführung einer Versicherungspflicht ausgesprochen. Sofern sich die oben genannten Problematiken hingegen nicht lösen lassen, kann die Einführung einer Angebotspflicht eine vorzugswürdige Option darstellen.

8. Wie bewertet der Senat in Abgrenzung zu einer Angebotspflicht (Frage 7) eine Verpflichtung zur Elementarschadenversicherung für Immobilienbesitzer:innen?

Wird gemeinsam mit Frage 7 beantwortet.

9. Welche Initiativen plant der Senat auf Bundesebene oder Landesebene, um langfristig die Informationen und Bedingungen für Verbraucher:innen hinsichtlich der Elementarschadenversicherungen zu verbessern?

Vor dem Hintergrund einer umfassenden Beschlusslage von Bundesrat, MPK sowie unterschiedlicher Fachministerkonferenzen sieht der Senat derzeit keinen Handlungsbedarf, um eine zusätzliche Beschlusslage herbeizuführen. Es bedarf zunächst der Klärung durch die Bundesregierung, welcher Weg in Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die Elementarschadenversicherung eingeschlagen werden soll. Der Senat wird sich im weiteren Verlauf für eine verbraucherfreundliche Ausgestaltung einsetzen. Zu den weiteren Maßnahmen auf Landesebene siehe die Antwort zu Frage 2.

10. Welche baulichen Vorkehrungen oder Maßnahmen sind im Land Bremen für Eigentümer:innen hinsichtlich des Schutzes vor Hochwasser verpflichtend und wie bewertet der Senat diese Maßnahmen?

Grundsätzlich besteht im Rahmen der allgemeinen Sorgfaltspflicht nach § 5 Abs. 2 WHG (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts) für jede Person die Verpflichtung zur sogenannten Eigenvorsorge zum Schutz vor Hochwasser.

In Bezug auf Starkregen ist in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven auf Grundlage der Entwässerungsortsgesetze der Einbau von Rückstausicherungen im Neubau und im Bestand gesetzlich verpflichtend (§ 12 EOG (Entwässerungsortsgesetz) oder § 12 EWOG (Entwässerungsortsgesetz der Stadt Bremerhaven)). Ein Rückstau liegt vor, wenn Wasser aus den Ableitungsrohren des Gebäudes durch Regen oder Überschwemmung in das Haus gelangt. Hintergrund für die Verpflichtung zum Einbau einer Rückstausicherung ist, dass Schäden durch Rückstau einen großen Teil der Schadensbilder in Privathaushalten einnehmen. Vorhandene und funktionstüchtige Rückstausicherungsanlagen sind in der Starkregenvorsorge daher essentiell und in der Regel Voraussetzung, um im Rahmen einer Gebäudeversicherung einen Versicherungsschutz für Schäden durch Rückstau zu erhalten.

11. Inwiefern sind bauliche Präventionsmaßnahmen an Gebäuden nach Kenntnis des Senats seitens der Versicherungsunternehmen eine Bedingung für das Angebot oder den Abschluss von Elementarschadenversicherungen?

Präventionsmaßnahmen und bauliche Veränderungen sind keine zwingende Voraussetzung, um ein Angebot zum Abschluss einer Elementargefahrenversicherung zu erhalten. Jedoch können einzelne Schadensereignisse ohne entsprechende Präventionsmaßnahmen von den Versicherungsleistungen ausgeschlossen werden. Siehe dazu die Antwort zu Frage 10 zum Thema Rückstausicherungsanlagen.

12. Welche Beratungsmöglichkeiten haben Verbraucher:innen, die in ihrem Wohneigentum bauliche Maßnahmen zum Schutz vor Hochwasser oder Starkregen vornehmen möchten oder müssen?

Die Grundstückseigentümer:innen in der Stadtgemeinde Bremen können ein kostenloses und neutrales Beratungsangebot der hanseWasser Bremen GmbH zu allen Themen rund um das Thema Haus- und Grundstücksentwässerung in Anspruch nehmen. Dazu zählen Starkregenvorsorge, der Schutz vor Rückstau und oberflächlichen Überflutungen oder auch der Zustand von Grundleitungen.

13. Welche Möglichkeiten haben Mieter:innen im Land Bremen zu erfahren, wie der von ihnen gemietete Wohnraum vor Hochwasser oder Starkregen geschützt ist?

Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft bietet auf ihrer Internetseite Informationsangebote für das Land Bremen zum Hochwasserschutz ([Link](#)) und für die Stadtgemeinde Bremen mit dem Starkregen-Vorsorgeportal zu stadtgebietsweiten und grundstücksbezogenen Überflutungsgefahren bei Starkregen ([Link](#)).

Bezüglich des Versicherungsschutzes können Mieter:innen aufgrund der Umlagefähigkeit der Kosten für eine Gebäudeversicherung Einsichtnahme in die Unterlagen des Vermietenden verlangen. Die Instandhaltungspflicht bei Schäden an Grundstücken und Gebäuden liegt bei Grundstücks- und Gebäudeeigentümer:innen.

14. Welche Kenntnisse hat der Senat darüber, ob Elementarschadenversicherungen auch gegen Wasserschäden absichern, die durch Wasser, das durch den Fußboden eindringt, hervorgerufen werden? Welche Alternativen stehen Verbraucher:innen zu Verfügung?

Schäden durch Grundwasser, wenn es nicht an die Oberfläche gelangt, sind nach Kenntnis des Senats derzeit nicht versicherbar. Dringt Grundwasser von unten in das Mauerwerk eines Gebäudes ein, weil es beispielweise infolge eines Hochwassers oder Starkregeneignisses erheblich gestiegen ist, handelt es sich um einen nicht versicherbaren Schaden. Für Verbraucher:innen stehen keine Alternativen zur Verfügung.

15. In welchem Rahmen können die Kosten von Elementarschadenversicherungen an Mieter:innen weitergereicht werden? Inwiefern würde eine Pflichtversicherung daran etwas ändern?

Die Kosten für eine Gebäudeversicherung sind derzeit in voller Höhe umlagefähig, wobei die Gebäudeversicherung dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz unterliegt und Mieter:innen dies überprüfen können. Mit der Einführung einer Pflichtversicherung müssen sich keine Änderungen an der Umlagefähigkeit ergeben.

16. Welche Versicherungen müssen Mieter:innen abschließen, um sich vor Schäden durch Feuer, Wasser oder Sturm zu schützen?

Schäden am Gebäude sowie an angemietetem Inventar sind durch Eigentümer:innen zu versichern. Mieter:innen können mit einer Hausratversicherung die eigenen beweglichen Gegenstände versichern, dies ist aber nicht verpflichtend. Die Grunddeckung einer Hausratversicherung umfasst Schäden aufgrund von Feuer, Sturm, Hagel, Leitungswasser, Einbruchdiebstahl und Raub. Für Schäden aufgrund von Starkregen und Hochwasser ist auch bei einer Hausratversicherung eine Ausweitung auf Elementarschäden vonnöten.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.