An das

Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz (BMJV)

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

Datum
05.11.2026

Seite

Stellungnahme des Gesamtverband der versicherungsnehmenden Wirtschaft e.V. (GVNW) zum Diskussionspunktepapier „Elementarschäden besser absichern“

Der GVNW unterstützt das Ziel, mehr Gebäude gegen Elementargefahren abzusichern. Der GVNW kann satzungsgemäß keine Stellungnahme für die privaten Haus- und Wohnungsbesitzer abgeben, da diese nicht Mitglied des GVNW sein können. Wir vertreten Unternehmensinteressen, auch für Immobilienfirmen. Auch für unsere Mitglieder ist die derzeitige Absicherung ungenügend. Unserer Mitglieder lehnen eine umfassende Pflichtversicherung ab. Gewünscht wird hingegen ein Pflichtversicherungsmodell mit sog. „Opt-out“ Möglichkeit auch für Unternehmen. Grundsätzlich verweisen wir auf unsere Positionen, die wir bereits in unseren Schreiben vom 18.07.2025 an Ihre Häuser kundgetan haben (siehe Anlage). Unsere Position ist daher unverändert wie folgt:

1. Keine Pflichtversicherung

Der GVNW lehnt eine Pflichtversicherung für Elementarschäden ab. Die Diskussionspunkte 1 bis 3 und 11 erweitern Wohngebäudeversicherungen kraft Gesetzes um Elementarschutz. Im Bestand greift diese Erweiterung zum Stichtag, wenn Versicherte nicht aktiv werden. In der Wirkung kommt das einer Versicherungspflicht nahe. Der GVNW setzt stattdessen auf ein Opt-Out-Modell mit Beratung, Wahlfreiheit bei Deckungsumfang und Selbstbehalt, Wettbewerb bei Bedingungen und Prämien sowie gleichzeitiger Verzichtserklärung der Versicherten für staatliche Hilfen bei Elementschadenereignissen im Falle eines Opt-outs.

Gesamtverband der versicherungsnehmenden Wirtschaft e.V.

Hausanschrift
Breite Straße 98
53111 Bonn

Telekontakte
T.: +492289822325
F.: +49228631651

Internet
www.gvnw.de

E-Mail
stefan.rosenowski@gvnw.de

Lobbyregister Konto Nr.
K2516473

Vereinsregister:
Amtsgericht Bonn, VR 2061

2. Opt-out-Modell auch mit Einbeziehung der Unternehmensrisiken

Falls die Bundesregierung eine Opt-out-Möglichkeit einführt (Diskussionspunkte 4 und 8 bis 10), sind Unternehmensrisiken einzubeziehen. Dies entspricht auch Modellen in vielen anderen Ländern. Das Papier regelt bislang nur Wohngebäude. Gewerbe- und Industrieunternehmen sind denselben Elementargefahren ausgesetzt. Das betrifft neben Gebäuden und Inhalten auch die Betriebsunterbrechung. Ohne Regelung für Unternehmen entstehen zudem Lücken und Abgrenzungsfragen, etwa bei gemischt genutzten Gebäuden. Der GVNW empfiehlt, dass Unternehmen zwischen Standard- und Mindestversicherung wählen können. Selbstbehalte müssen zur Unternehmensgröße passen.

3. Offene Frage: Wie finanziert sich die Elementarschadenversicherung nachhaltig?

Das Papier nennt bezahlbare Risikoprämien als Ziel (Punkt 14), geht aber nicht auf eine realistische Kalkulation dieser Risikoprämien ein. Offen bleibt, wer Schäden extremer Ereignisse langfristig trägt, bzw. wie Risiken in Hochrisikolagen mit bezahlbaren Risikoprämien eingedeckt werden sollen. Ebenso müssen Prämien auf einer langfristigen Zeitachse risikogerecht und zugleich bezahlbar bleiben. Staatliche Mittel für Klimaanpassung stehen unter Finanzierungsvorbehalt (Punkt 16). Eine Evaluation erst nach fünf Jahren (Punkt 24) ersetzt diese Klärung nicht. Der GVNW empfiehlt ein verlässliches und angemessenes Finanzierungsmodell, das Prävention von Beginn an berücksichtigt. Ein Modell wie für die Extremus-Versicherungs AG auf Basis staatlicher Garantien ist nicht nachhaltig.

4. Staatlicher Rückversicherer bleibt notwendig

Der GVNW befürwortet weiterhin den im Koalitionsvertrag angelegten staatlichen Rückversicherer für Elementarschäden. Er kann die langfristige Rückversicherbarkeit sichern, die der Koalitionsvertrag als Ziel nennt. Das Diskussionspunktepapier erwähnt ihn nur im Zitat des Koalitionsvertrags und in der Evaluation (Punkt 24). Der GVNW sieht weiterhin die Notwendigkeit einer Public-Private-Partnership-Lösung, in dem der staatliche Rückversicherer eine maßgebliche Rolle spielen sollte.

Für ein Gespräch steht der GVNW e. V. gern zur Verfügung.
Mit freundlichen Grüßen

Stefan Rosenowski

Geschäftsführer
Gesamtverband der versicherungsnehmenden
Wirtschaft e. V.

Anlage: GVNW-Positionspapier 01/2025 vom 04.07.2025

Die Risikolage bei Naturkatastrophen wird von Jahr zu Jahr herausfordernder. Die Versicherbarkeit ist eingeschränkt und nimmt weiter ab.

Eine öffentlich-private (Rück-) Versicherungslösung wird derzeit auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Der GVNW begrüßt die entsprechenden Vorstöße der EZB/EIOPA und im Koalitionsvertrag der deutschen Regierungsparteien. Ebenso begrüßt der GVNW das Erfordernis von Präventionsmaßnahmen und Förderanreizen für die Umsetzung.

Erfahrungen aus anderen Ländern oder mit EXTREMUS in Deutschland zeigen jedoch: Eine erfolgreiche Ausgestaltung ist herausfordernd.

Der GVNW fordert, auch die Interessen der Unternehmen bei diesen Vorhaben (zumindest langfristig) zu berücksichtigen:

- **Es bestehen schon heute Versicherungslücken für Elementarrisiken für Unternehmen**
- **Opt-out Modell auch für Unternehmen**
- **Sicherstellung der Dauerhaftigkeit des deutschen Systems**

Naturkatastrophen drohen in Zukunft häufiger einzutreten mit immer gravierenderen wirtschaftlichen Folgen. Die Möglichkeit des Einzelnen, sich gegen dieses Risiko adäquat zu versichern, wird immer schwieriger, im schlimmsten Fall unmöglich oder unerschwinglich. Dies gilt nicht nur für private Haushalte, sondern auch für Unternehmen. **Im Rahmen einer vom GVNW durchgeführten Umfrage unter den Delegierten haben 30 % der auf versicherungsnehmender Seite befragten Unternehmen angegeben, bei der Beschaffung von ausreichendem Versicherungsschutz bereits heute gravierende Probleme zu haben.** Und die Lücken im Versicherungsschutz der Unternehmen dürften sich in Zukunft noch vergrößern. Staatlich organisierte öffentlich-private Versicherungssysteme (Public Private Partnership) können, wie Studien zeigen, effektiv dazu beitragen, diese Versicherungslücken zu schließen.

Aufbauend auf den bestehenden nationalen Strukturen schlagen EIOPA und EZB für Naturkatastrophenrisiken eine Rückversicherungslösung auf EU-Ebene vor. Diesem Vorschlag schließt sich der GVNW im Grundsatz an. Die angedachte EU-weite Rückversicherungslösung für Naturkatastrophen sollte dabei idealerweise so konzipiert werden, dass sie perspektivisch auch auf weitere systemische Risiken wie z.B. Pandemien oder Cyber-Vorfälle erweitert werden kann. Für (deutsche) Unternehmen mit Auslandsbezug wäre zudem ein Bilanzschutz auch im Hinblick auf die ausländischen Aktivitäten wünschenswert.

Parallel bzw. vorgelagert zu einer EU-Lösung wäre ein entsprechendes, robustes öffentlich-privaten Systems zur Absicherung von Naturkatastrophenrisiken in Deutschland zu gründen. **Solche gibt es bereits in zahlreichen Ländern, nicht jedoch in Deutschland.** Der GVNW begrüßt insoweit die entsprechenden Regelungen des Koalitionsvertrags, dies nun zu ändern. Damit dieses robust ist, sollte aus Erfahrungen wie etwa mit EXTREMUS gelernt werden. Eine Lösung müsste dauerhaft sein. Daher sollte es anders als durch regelmäßig zu erneuernden Maßnahmen (wie etwa einer Staatsgarantie) finanziert werden.

Zudem spricht sich der GVNW für eine Angebotspflicht seitens der Versicherungswirtschaft (Opt-Out-Modell) aus. Eine gesetzliche Versicherungspflicht – für Unternehmen – wird hingegen ausdrücklich abgelehnt. Dies entspricht dem Votum der befragten Unternehmen – **87 % sind gegen eine Pflichtversicherung** im Bereich des gewerblichen und industriellen Versicherungsschutzes.

Wenn der deutsche Gesetzgeber über eine Versicherungspflicht nachdenkt, so wäre nach Auffassung des GVNW ein Opt-out Modell jedenfalls für Unternehmen das aus Verhältnismäßigkeitsgründen rechtlich vorzuziehende Modell. Sollte der Gesetzgeber insoweit Bedenken zur Finanzierbarkeit haben, dann wäre eine mildere Option zumindest das Opt-out Modell zunächst einige Jahre für Unternehmen zu testen, bevor unnötigerweise deutsche Unternehmen zur falschen Zeit zusätzlich belastet werden. Auch wäre dies verfassungsrechtlich vorzugswürdig. Aus Sicht des GVNW darf aber der Blick auf ein Anreizsystem für Präventionsmaßnahmen zur Schadenvermeidung/-verhütung nicht vergessen werden, denn ein rein auf Schadenersatz fokussiertes Modell ist bei den zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels auf Dauer nicht finanzierbar.

Hintergrundinformation

Hierzulande erfolgt der Ausgleich von Schäden aus Naturkatastrophen vorrangig immer noch unter Verwendung öffentlicher Mittel, mit anderen Worten „aus Steuern“, über eine zumeist semi-professionelle Ad-hoc-Unterstützung durch unterschiedliche staatliche Stellen, die hierauf in der Regel nicht oder schlecht vorbereitet sind. Es mangelt häufig – verständlicherweise – an den erforderlichen personellen Kapazitäten, aber auch der nötigen versicherungstechnischen Sach- und Fachkunde im Umgang mit Schäden und ihren Folgen (Kosten). Dies führt immer wieder zu ungerechten Ergebnissen bei den von einem Katastrophenereignis Betroffenen.

Ein im Vorfeld durch private Beiträge und staatliche Zuschüsse ausreichend kapitalisiertes öffentlich-privates (Rück-) Versicherungssystem hätte zur Konsequenz, dass im Katastrophenfall die öffentlichen Haushalte nicht außerplanmäßig belastet werden müssten. Eine solche partnerschaftliche Lösung hätte zudem den Vorteil, dass das zur Verfügung stehende Risikokapital im Falle einer Naturkatastrophe aufgrund der vorab geschaffenen Strukturen deutlich professioneller und effizienter eingesetzt werden könnte.

Mittels eines öffentlich-privaten (Rück-) Versicherungssystems würde der Absicherungsgrad gegen Katastrophenrisiken deutlich erhöht werden. Dabei sollte allerdings der Fokus eines solchen Instruments nicht nur auf dem Aspekt der nachgelagerten Schadenskompensation (Entschädigungsfunktion) liegen. Diese Herangehensweise könnte mittelfristig zu einer finanziellen Überforderung des ganzen Systems führen und würde nur die Preisspirale nach oben drehen. Der GVNW sieht daher einen weiteren wesentlichen Sinn darin, dass sich sowohl Unternehmen als auch Privathaushalte mithilfe dieses speziellen Instruments zur Deckungsvorsorge besser auf systemische Risikoszenarien, wie die Folgen des Klimawandels vorbereiten können, indem z.B. mit Förderkrediten (verbilligte oder bezuschusste Darlehen) Anreize zur Umsetzung von Präventionsmaßnahmen geboten werden. So können Betroffene in die Lage versetzt werden, ihre Betriebe und Standorte resilient zu machen. Das hierfür eingesetzte Kapital werde an anderer Stelle im System dafür sorgen, dass sich die Aufwendungen für Schäden infolge zukünftiger Extremwetterereignisse spürbar verringern. Dies wäre aus Sicht des GVNW die bessere, weil gerechtere und effizientere Lösung als wenn weiterhin der Staat den Schadensausgleich nachfinanzieren würde – in einigen Fällen großzügiger und öffentlichkeitswirksamer als in anderen, je nachdem, ob gerade irgendwo Wahlkampf stattfindet.

Sinnvollerweise sollte beim Aufbau einer öffentlich-privaten (Rück-) Versicherungslösung für Naturkatastrophenrisiken auf die vorhandenen und seit vielen Jahren bewährten Konzepte und Methoden der hiesigen Versicherungswirtschaft, einschließlich ihrer Erfahrung bei der Kalkulation risikobasierter Beiträge wie auch im Bereich der Schadensabwicklung zurückgegriffen werden.

Aus dem Umstand, dass die öffentliche Hand bei Bestehen eines vorab kapitalisierten

öffentlich-privaten (Rück-) Versicherungsinstruments im Katastrophenfall von den sonst üblichen, aber nicht in den jeweiligen Haushalten eingestellten Zahlungen an betroffene Betriebe und Privatpersonen entlastet wäre, folgt die Rechtfertigung, dass sich der Staat, also Bund und Länder an der Finanzierung einer solchen Versicherungslösung angemessen zu beteiligen hätten.

Bei allen diesbezüglichen Maßnahmen jetzt oder in Zukunft muss die Politik eine klare Position beziehen. Hierzu gehört einerseits das grundsätzliche Bekenntnis zum Prinzip der Freiwilligkeit, kombiniert mit der unmissverständlichen Botschaft, dass im Falle von katastrophenbedingten Schäden zukünftig keine Steuergelder mehr für deren Entschädigung bereitgestellt würden, wenn die Betroffenen sich bewusst gegen die Teilnahme an dem öffentlich-privaten (Rück-) Versicherungssystems oder gegen die Umsetzung zumutbarer Präventionsmaßnahmen entscheiden.

Aufbau eines öffentlich-privaten (Rück-) Versicherungssystems

Für den Aufbau einer öffentlich-privaten Versicherungslösung zur Absicherung von Naturkatastrophenrisiken in Deutschland über ein öffentlich-privates (Rück-) Versicherungssystem in Deutschland (Stufen 1-3) und der EU (Stufe 4) schlägt der GVNW folgendes Stufenmodell vor:

1. Stufe:
   Geeignetes Risikomanagement bei Unternehmen und privaten Eigentümern, aber auch in den Kommunen (z.B. bei NatCat-Risiken keine Freigabe mehr von Baugebieten in exponierten Lagen wie Überflutungsgebieten)

2. Stufe:
   Private Versicherung (Erst- und Rückversicherung) bis zur Obergrenze für Sach- und Betriebsunterbrechungsgefahren (z.B. analog zu FloodRe in UK)

3. Stufe:
   Rückversicherung ab dieser Obergrenze durch das zukünftige nationale (Rück-) Versicherungssystem für Naturkatastrophenrisiken bis zu einer weiteren, noch zu definierenden Obergrenze

4. Stufe:
   Exzess- oder Supra-Rückversicherungslösung oder Fondslösung auf EU-Ebene ab einer Grenze, die sich an der höchsten Obergrenze eines Einzelstaats orientiert, bis zu einem festgelegten Maximalbetrag. Der Schwellenwert, ab dem die EU-Vehikel einspringt, sollte möglichst für alle Einzelstaaten gleich sein.