

Versicherungspflicht gegen Naturkatastrophen schafft zweifach mehr Sicherheit: durch Anreize für mehr Schadensvermeidung und bessere Schadensregulierung

Hintergrundinformationen zum Pressegespräch am Freitag, 14. Juni 2013

Die Zahl der Elementarschäden steigt

Die Zahl verheerender Stürme, Regenfälle und anderer wetterbedingter Extremereignisse hat sich in Deutschland seit den 1970er Jahren mehr als verdreifacht – und wird wohl leider auch in Zukunft zunehmen.¹ Weltweit werden die Kosten von Naturkatastrophen in Städten für das Rekordjahr 2011 auf 380 Milliarden US-Dollar geschätzt.² Der Klimawandel kann zwar gebremst werden, aber die Welt muss sich auf eine wachsende Zahl von Extremereignissen wie Starkregen, Fluten, Stürme und auch Dürren einstellen.³ Das sind zunächst einmal Naturphänomene. Erst, wenn viele Menschen zu Schaden kommen, werden sie zu Naturkatastrophen. Da aber immer mehr Gebiete der Welt immer dichter besiedelt sind, richten diese Phänomene auch häufiger großen Schaden an. Damit steigt auch die Zahl der Schadensfälle durch Sturm, Flut, Trockenheit, Schnee, Starkregen und Dürren. In der Sprache der Versicherungen sind das Elementarschäden.

Eine Versicherungspflicht würde zweifach helfen

Das Ziel sollte sein, die Kosten von Elementarschäden – zumindest in den hoch entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland – besser kalkulieren zu können und, soweit es ökonomisch vernünftig ist, zu reduzieren. Die Einführung einer Versicherungspflicht sollte dabei im Mittelpunkt stehen. Denn eine solche flächendeckende Versicherung führt nicht nur dazu, dass Katastrophenopfer schneller und sicherer Hilfe erhalten. Versicherungs-

¹ Peter Höpfe: Deutschland muss mit mehr Extremwetter rechnen. In: Zeit Online 20.3.2012, <http://www.zeit.de/wissen/umwelt/2012-03/extremwetter-kongress>.

² UNISDR. 2013. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Geneva, Switzerland: UNIS-DR. <http://www.preventionweb.net/gar>.

³ IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2012. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change Cambridge University Press. Cambridge, UK, and New York, NY, USA.

prämien, die Vorsorge belohnen, helfen auch, Schäden zu vermeiden und die Welt sicherer zu machen.

Mit zunehmender Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen müsste eigentlich auch die Bereitschaft der Bürger wachsen, ihre Häuser und ihr Land (zum Beispiel Wald) mit einer Versicherung gegen Naturgefahren abzusichern. Das ist derzeit aber nicht der Fall, wie eine kurze Analyse der Versicherungssituation in Deutschland zeigt: Der überwiegende Teil der Bevölkerung in Deutschland ist nur unzureichend gegen von Naturgewalten ausgelöste Schäden abgesichert. Von Sturmschäden abgesehen, haben in Deutschland die wenigsten Hausbesitzer ihre Immobilien gegen Elementarschäden versichert: Nach aktuellen Schätzungen des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) enthalten 32 Prozent der Wohngebäudeversicherungen eine Elementarschaden-Zusatzdeckung.⁴ Zwei Drittel der Wohngebäude sind nicht umfassend versichert. Davon sind nach neuesten Schätzungen des GDV etwa zwei Prozent der Gebäude „unversicherbar“, weil sie im Durchschnitt alle zehn Jahre von Hochwasser betroffen sind. Über eine Million Menschen können heute also keine Versicherung kaufen – selbst wenn sie wollten. In dieser Feststellung liegt keinerlei Vorwurf an die Versicherungswirtschaft, da diese Unversicherbarkeit eine unmittelbare Konsequenz einer fehlenden staatlichen Regulierung ist. Über die genannten eine Million Menschen hinaus ist in den Augen vieler Betroffener der Versicherungsschutz gegen Elementarschäden nicht so attraktiv, dass sie freiwillig eine Versicherung abschließen.

Eine sorgsam ausgestaltete Versicherungspflicht, deren Details in einem transparenten Prozess von allen Stakeholdern zu diskutieren wären, könnte die Kosten für entstandene Schäden so umlegen, dass Elementarschäden flächendeckend versicherbar wären und ökonomische Anreize für die Vorsorge gegen Hochwasser und Starkregen nicht verloren gehen. Im Verbund wären auch seltene lokale Extremereignisse wie Sturmfluten, Erdbeben oder Erdbeben versicherbar.

Schäden werden im Moment ad-hoc oder durch Spenden reguliert

Durch Naturkatastrophen verursachte nicht-versicherte Schäden werden in Deutschland oft durch staatliche Ad-hoc-Maßnahmen und private Spenden reguliert. Das senkt in problematischer Weise den Anreiz, private Vorsorge zu betreiben. Und dabei entsteht ein weiteres Problem: Auf staatliche Hilfen oder Spenden gibt es keinen Rechtsanspruch. Dies führt zu erheblicher Unsicherheit und allein dadurch zu einer gewissen Willkür bei der Verteilung. Mal wird mehr Hilfe ausgeschüttet als unbedingt benötigt, mal gehen Betroffene leer aus. Besonders zwischen medienwirksamen, großen und häufig wiederkehrenden,

⁴ Die Werte schwanken aber sehr stark zwischen 15 Prozent in Niedersachsen und 95 Prozent in Baden-Württemberg, wo bis Mitte der 1990er Jahre noch eine Pflichtversicherung bestand. <http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2013/06/GDV-Grafik-Elementarschutz-Deutschland-2013.png>

kleinen Ereignissen (etwa Überschwemmungen mit wenigen hart Betroffenen) gibt es hier systematische Unterschiede. Außerdem müssen damit alle Steuerzahler für die Schäden aufkommen, egal ob sie Immobilien- oder Grundbesitzer sind oder nicht.

Die Höhe der staatlichen und privaten Hilfeleistungen hängt nicht allein vom Ausmaß der tatsächlichen Schäden ab, sondern wird auch von politischen und medialen Komponenten beeinflusst. Wahltermine und die Fernsehtauglichkeit sind bedeutsam. Stehen beispielsweise unmittelbar Wahlen bevor, besteht der Verdacht, dass die staatliche Katastrophen-Aufbauhilfe höher ausfallen könnte als zu anderen Zeiten. Auch dürfte ein wochenlanges Hochwasser für mehr Fernsehbilder und mehr politischen Handlungsdruck sorgen als beispielsweise „Schneedruck“ in einem eng umgrenzten Gebiet.

Bislang wird Prävention faktisch bestraft

Wer sich freiwillig versichert, muss derzeit auch über seine Steuern für die Schadensregulierung anderer mitzahlen. Weitere Absurdität: Weil die Versicherung für hochgefährdete Gebäude oft erst gar nicht zu bekommen ist, entfällt in den höchst gefährdeten Regionen auch der durch Selbstbehalte ausgelöste Anreiz, in die Schadensprävention zu investieren. Alles wartet auf die Politik und Hilfen in der Not. Genau das aber ist die für alle teuerste Lösung. Statt Anreize für Prävention zu setzen, zwingt das jetzige System dazu, sich als Trittbrettfahrer auf den Staat zu verlassen.

Wie könnte ein wirksames Versicherungsmodell aussehen?

Das Risiko muss auf viele Schultern verteilt werden: Die Kosten für den Versicherungsschutz bleiben für den Einzelnen nur dann erträglich, wenn sich alle Grund- und Immobilienbesitzer planmäßig an den Kosten der Bewältigung von Naturgefahren beteiligen. Eine Möglichkeit ist die Einführung einer gesetzlichen Versicherungspflicht zur Absicherung von Naturgefahren in Deutschland. Ein solches Modell gibt es heute bereits in der Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge. Eine solche Versicherungspflicht gilt nicht für jede Person, sondern lediglich für die Besitzer von Kraftfahrzeugen oder Immobilien.

Die Versicherungspflicht sollte alle Bedrohungen durch Naturgefahren abdecken, da so eine breite Risikostreuung über das Versichertenkollektiv möglich wird. Ein solches *Pooling* der Risiken hätte vor allem den Vorteil, dass die Versicherungspflicht von den Bürgern eher akzeptiert werden dürfte. Sollte beispielsweise nur eine Versicherung für Hochwasserrisiken zur Pflicht werden, wäre es einem Bewohner eines hochgelegenen Berghangs schwer zu vermitteln, welche Vorteile diese Versicherung für ihn hat. Wird aber die Versicherungspflicht für Elementarschäden möglichst umfassend definiert und schließt beispielsweise auch Schäden durch Stürme, Starkregen, Sturmflut (bisher nicht versicherbar), Erdbeben und

Erdsenkung, Schneedruck und Lawinen mit ein, ist zu erwarten, dass der Widerstand gegen die Einführung einer solchen Versicherungspflicht geringer ausfällt.

Anreiz zur Vorsorge

Wichtig ist: Die Prämienhöhe muss durchaus spürbar sein und nach Risikoklassen gestaffelt werden. Denn erst dadurch entstehen Anreize, Vorsorge zu betreiben. Insbesondere Versicherungsverträge mit einem Selbstbehalt heben einen Anreiz zu kurzfristigen Vorsorge- und Präventionsmaßnahmen und schränken die Anreize zu „Moral-hazard“-Verhalten ein: Da nicht alle Schäden erstattet werden, bestehen für ökonomisch rationale Individuen weiterhin Anreize, Maßnahmen zur Schadensvorsorge zu ergreifen. Deshalb liegt es nahe, dass bei einer höheren Versicherungsquote in Deutschland größere Präventionsanstrengungen unternommen werden – sowohl private als auch kollektive.

Wie teuer wäre eine lückenlose Elementarschadenversicherung?

Die Belastung des einzelnen Gebäudebesitzers wäre nach unseren Schätzungen insgesamt tragbar. Danach würde eine umfassende Elementarschadenversicherung (unter Einschluss von Sturmflutrisiken) in günstigen Risikozonen bei einem Selbstbehalt in Höhe von 1.500 Euro je Schaden für ein typisches Eigenheim (300.000 Euro) nicht mehr als 153 Euro pro Jahr kosten. Davon entfielen allein 80 Euro auf das „klassische“ Sturm- und Hagelrisiko.

Wichtig ist: Niemand weiß momentan, wie die Kosten im Detail aussehen würden; dies hängt insbesondere auch von der Ausgestaltung von Selbsthalten ab. Umso wichtiger ist eine konkrete und transparente Diskussion einer Versicherungspflicht. Abstrakte Überlegungen helfen nicht weiter.

Nach unseren Schätzungen würde in der ungünstigsten Risikozone eine solche Versicherung – bei einem spürbaren Selbstbehalt von 15.000 Euro, der deutliche Anreize für präventive Maßnahmen setzt – etwa 525 Euro pro Jahr kosten. Dies stellt im Vergleich zu den heute bereits zu zahlenden Prämien für die Wohngebäude- und die Elementarschadenzusatzversicherung von etwa 300 Euro keine „unverhältnismäßige“ Belastung dar. Dabei muss auch die präventive Rolle von hohen Selbsthalten diskutiert werden.

Warum ist das Problem in Deutschland noch nicht gelöst?

Die Politik hat das Elementarschaden-Problem vertagt: Die Diskussion rund um die Frage, wie eine Naturgefahrenversicherung in Deutschland aussehen sollte, ist anlässlich der "Jahrhundertflut" an der Elbe 2002 ins Rollen gekommen. Seitdem wird die Einführung einer

Versicherungspflicht gegen Elementarschäden immer wieder diskutiert, aber es ist noch zu keiner konstruktiven Entscheidung gekommen.

Die Finanzministerkonferenz griff im Jahr 2003 einen Vorschlag von Reimund Schwarze und Gert G. Wagner auf und richtete eine Arbeitsgruppe ein, die das Thema Versicherungspflicht gegen „Elementarschäden“ in mehreren Treffen mit Experten und Vertretern der Landesjustizministerien erörterte. Im Februar 2004 wurde die Arbeit dieser Arbeitsgruppe eingestellt. Der politische Auftrag, eine geeignete Lösung zu finden, besteht jedoch fort, um Grund- und Immobilienbesitzern einen rechtlich verbindlichen Schutz vor dem Risiko von Naturkatastrophen zu gewähren und dabei die öffentlichen Haushalte von diesem Risiko besser zu entlasten, als dies faktisch momentan der Fall ist.

Politische Hindernisse

Das Hauptargument der Finanzminister gegen die Versicherungspflicht war 2004 die Höhe der von der Versicherungswirtschaft geforderten Staatsgarantie. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) argumentierte, am Rückversicherungs-Markt sei nur eine Schadenssumme von acht Milliarden Euro pro Jahr „unterzubringen“. Dadurch ergäbe sich bei einer maximalen Schadenserwartung von bis zu 30 Milliarden pro Jahr (was dem zweimaligen Eintreten eines „Jahrhundertereignisses“ in einem Jahr entsprechen würde) eine Ausfallhaftung des Staates in Höhe von 22 Milliarden Euro. Eine Staatsgarantie in dieser Höhe erschien den Finanzministern seinerzeit haushaltspolitisch nicht darstellbar.

Doch kann das Argument überzeugen? Schließlich ist Deutschland kein Land, in dem Katastrophenopfer sich selbst überlassen werden. Die Kosten einer Naturkatastrophe trägt der Staat also so oder so. Nur dass er nach wie vor auf acht Milliarden Euro Schadensdeckung aus der angebotenen Versicherung verzichtet – denn bei einer Versicherung, die jährlich bis zu acht Milliarden Euro Schaden deckt, müsste der Staat erst bei allen darüber liegenden Schäden zahlen. Und nicht wie derzeit über ineffiziente Ad-hoc-Hilfen meist schon ab dem ersten Euro.

Die Details einer solchen Versicherungs-Lösung können – wie das 2002 auch gesehen wurde – nur in Zusammenarbeit von Staat und Versicherungswirtschaft in einem offenen Dialog mit allen Beteiligten bestimmt werden. Diesen Prozess wieder anzustoßen, ist unser Anliegen. Das DIW Berlin erhebt keine Forderungen, sondern wir wollen die öffentliche Diskussion sowie offene und transparente Gespräche zwischen den Stakeholdern anregen.

Ansprechpartner:

- Gert G. Wagner, DIW Berlin
Tel.: 030/89789-290
E-Mail: gwagner@diw.de
- Reimund Schwarze, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
Tel.: 0341/235-1607
E-Mail: reimund.schwarze@ufz.de

Weiterführende Informationen:

**Reimund Schwarze, Gert G. Wagner, Manijeh Schwindt, Hannelore Weck-Hannemann:
Ökonomische Strategien des Naturgefahrenmanagements – Konzepte, Erfahrungen und
Herausforderungen. Innsbruck University Press, 2012.**