



Michael Arendt

Die Versicherung von Klimafolgeschäden am Beispiel der Elementarschadenversicherung

Diskussion alternativer Versicherungssysteme

Gefördert durch:



DIE VERSICHERUNG VON KLIMAFOLGESCHÄDEN AM BEISPIEL DER ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG - DISKUSSION ALTERNATIVER VERSICHERUNGSSYSTEME -

Michael Arendt (RUFIS e.V.)

Ruhr-Forschungsinstitut für
Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS) e.V.

www.rufis.de



dynaklim-Publikation Nr. 41 / September 2013



Abstract

Schäden an Hab und Gut als Folge des Klimawandels können durch verschiedene technische oder organisatorische Anpassungsmaßnahmen begrenzt werden. Eine vollständige Sicherheit kann allerdings nicht erreicht werden. Versicherungen können dabei helfen, verbleibende Risiken (finanziell) abzusichern. Sie setzen zudem in der Regel einen Anreiz, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um Schadenshöhen und Eintrittswahrscheinlichkeiten für Schadensereignisse zu reduzieren. Einen Schutz vor Klimawandelfolgeschäden kann grundsätzlich eine Elementarschadenversicherung bieten. Die Nachfrage ist allerdings bisher verhältnismäßig gering, und auch angebotsseitig zeigen sich Herausforderungen. Trotzdem ist in vielen Ländern eine Elementarschadenversicherung weiter verbreitet als in Deutschland. Hier wird seit längerer Zeit darüber diskutiert, ob vorhandene Anreizlücken bei Nachfragern und Anbietern evtl. durch eine Pflichtversicherung überwunden werden könnten. In dem hier vorgelegten Bericht werden Anreizprobleme auf Versicherungsmärkten, verschiedene praktische Ausgestaltungsformen einer Elementarschadenversicherung und die Diskussion in Deutschland um eine Pflichtversicherung dargestellt.

Schlagworte (im *dynaklim*-Wiki):

Risiko, Versicherung, Anreize

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	2
1 Einführung	3
2 Naturereignisse und -katastrophen	4
2.1 Begriffe	4
2.1.1 Wetterphänomene und Naturgewalten	4
2.1.2 Naturkatastrophen	5
2.1.3 Elementarschäden aus Sicht der Versicherungswirtschaft	7
2.2 Weltweite Entwicklung von Naturereignissen	7
2.3 Entwicklung der extremen Naturereignisse in Deutschland	10
3 Versicherungstheoretische Aspekte	13
3.1 Risiko und Versicherung	13
3.2 Versicherbarkeit von Elementarrisiken	14
3.3 Störung der Versicherungsnachfrage	16
3.3.1 Asymmetrische Informationsverteilung	16
3.3.2 Charity Hazard	17
3.3.3 Transaktionskosten des Versicherungswettbewerbs	17
4 Versicherung von Elementarschäden	18
4.1 Notwendigkeit	18
4.2 Geschichtliche Entwicklung der Elementarschadenversicherung in Deutschland	19
5 Versicherungssysteme	21
5.1 Marktlösung mit ergänzenden staatlichen Maßnahmen	21
5.1.1 Modelldarstellung und reale Ausgestaltung	21
5.1.2 Prämien-gestaltung	22
5.1.3 Probleme	24
5.2 Marktlösung ohne staatliche Nothilfe	25
5.3 Katastrophenfonds	26
5.4 Pflichtversicherung mit Monopol und Privatanbietern	28
5.5 Vergleich der Versicherungsmodelle	30
6 Diskussion einer Pflichtversicherungslösung für Deutschland	32
7 Fazit	35
LITERATURVERZEICHNIS	36

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Anzahl der Naturereignisse weltweit 1980 – 2011.....	8
Abbildung 2 - Große Naturkatastrophen weltweit 1950 – 2011.....	9
Abbildung 3 - Gesamte und versicherte Schäden in Mrd. US-Dollar 1980-2011 im Trend.....	10
Abbildung 4 - Anzahl der jährlichen Naturkatastrophen in Deutschland 1970 – 2011.....	11
Abbildung 5 - Mögliche Struktur einer markt konformen Pflichtversicherung	
[entnommen aus Schwarze, Wagner (2005), S.13. (verändert)]	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Vergleich und Bewertung der Versicherungsmodelle	30
--	----

Abkürzungsverzeichnis

AG.....	Aktiengesellschaft
bzw.....	beziehungsweise
DDR.....	Deutsche Demokratische Republik
EU.....	Europäische Union
km.....	Kilometer
Mrd.	Milliarden
US-Dollar.....	offizielle Währungseinheit der Vereinigten Staaten
sFr.....	Schweizer Franken
ZÜRS.....	Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen

1 Einführung

Seit Jahren spielen das Thema Klimawandel und seine Auswirkungen eine immer größere Rolle in der öffentlichen Diskussion. Durch den Klimawandel haben Extremereignisse wie Starkregen oder Stürme nicht nur zugenommen, es gehen auch immer größere Schäden von ihnen aus. Aufgrund der gestiegenen Bevölkerungsdichte und eines höheren Wohlstands sind Gesellschaften zudem verwundbarer geworden.

Im Vordergrund der öffentlichen Berichterstattung stehen die Anzahl der Opfer und die Schwere der Schäden. Eher weniger Beachtung finden die Konsequenzen dieser Ereignisse für einzelne Betroffene. Dabei können diese von einfachen Sachschäden bis zur Existenzvernichtung reichen.

Werden solche Überlegungen in die Diskussion eingeführt, stellen sich Fragen der optimalen ökonomischen Risikoversicherung und -vorsorge.

Der vorliegende Beitrag setzt sich insbesondere mit dem Aspekt der Versicherung von Elementarschäden auseinander. Durch diese wird versucht, die negativen Auswirkungen von Naturereignissen abzumildern. Im Fokus stehen dabei die alternativen Ausgestaltungsmöglichkeiten dieses Risikotransfers, sowie die von diesen ausgehenden Anreizwirkungen. Es wird geklärt, welche Umstände zu starker Versicherungsdichte und welche zu geringer Nachfrage führen.

Zentral ist die Frage, wie das bestehende Schutzsystem verändert werden könnte, um einen möglichst großen Nutzen für den einzelnen Menschen und die Gesellschaft zu erreichen.

Um einen Einstieg in die Diskussion zu finden, werden im ersten Kapitel die Begrifflichkeiten von Naturereignissen und -katastrophen geklärt, sowie welt- und deutschlandweite Entwicklung von Anzahl und Schadenshöhen aufgezeigt.

Das zweite Kapitel geht anschließend auf versicherungstheoretische Aspekte im Allgemeinen, sowie die Versicherbarkeit von Elementarrisiken ein. Dazu werden der Begriff des Risikos und des Nutzens von Versicherungen dargestellt. Im Hinblick auf die weitere Arbeit wird insbesondere auf Gründe für die Störung der Nachfrage nach Versicherungsleistungen eingegangen.

Warum eine große Notwendigkeit nach Versicherung von Elementarschäden vorliegt, wird im nachfolgenden vierten Kapitel dargelegt. Der geschichtliche Hintergrund dieser Versicherung in Deutschland soll diese Notwendigkeit belegen.

Im fünften Kapitel dieser Ausarbeitung werden die derzeitige Ausgestaltung des deutschen Versicherungssystems, der bayerischen Variante, sowie die Systeme der Nachbarländer Österreich und Schweiz beschrieben. Ein Vergleich der Modelle soll Vorzüge und Nachteile der jeweiligen Lösung gegenüberstellen.

Abschließend wird die Einführung einer Pflichtversicherungslösung für die Absicherung gegen Elementarschäden in Deutschland diskutiert.

2 Naturereignisse und -katastrophen

2.1 Begriffe

2.1.1 Wetterphänomene und Naturgewalten

Seit jeher haben Naturereignisse die Erde geprägt und nachhaltige Auswirkungen auf die Beschaffenheit, die Umwelt und das Leben auf der Erde gehabt. Naturphänomene faszinieren die Menschen auf der einen Seite durch ihr seltenes Auftreten und beeindruckende optische Effekte. Auf der anderen Seite stellen sie in extremen Ausprägungen ein Risiko für Hab und Gut dar.

Besonders verheerende Ereignisse bleiben daher in den Köpfen besonders präsent. Der durch Erdbeben ausgelöste Tsunami im März 2011 in Japan mit anschließendem Reaktorunglück, das Erdbeben auf Haiti im Januar 2010 mit einer Stärke von 7,0 auf der Richter-Skala und über 250.000 Toten erinnern an die zerstörerische Kraft der Elemente.¹ Die von den Medien als „Jahrhundertflut“² bezeichneten massiven Überschwemmungen im August 2002 in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Bayern in Folge von Starkregenfällen machen deutlich, welche Gefahren von Naturgewalten ausgehen können.³

Dabei lassen sich Naturereignisse nach ihrem Ursprung differenzieren. Die häufigsten Ereignisse sind atmosphärischen Ursprungs oder werden durch Aktivitäten in der Lithosphäre, das heißt Bewegungen der Erdkruste, ausgelöst. Folgeereignisse sind regelmäßig Erdbeben, Seebeben, Vulkanaktivitäten und durch diese ausgelöste Tsunamis.⁴ Stürme, Starkniederschläge, Hagelereignisse, Hitze- und Kältewellen sowie Blitzschlag sind den atmosphärischen Gewalten zuzuordnen. In einigen Fällen resultieren daraus Sturmfluten an den Küsten, Sturzfluten in steilen Einzugsgebieten oder in bebauten Gebieten und Überflutungen durch Flusshochwasser.⁵ Für Mitteleuropa relevante atmosphärische, beziehungsweise meteorologische Extremereignisse sind Hochwasser, Starkniederschläge, Stürme, Hagel, Trockenheit und in Gebirgsregionen zusätzlich Muren und Lawinen.⁶

Überschwemmung von Landflächen durch Hochwasser kann zum einen durch über die Ufer tretende oberirdische Gewässer, beispielweise durch starke und lang anhaltende Regenfälle oder Schneeschmelze, oder das Aufweichen und Brechen von Dämmen durch Niederschläge auftreten. In manchen Fällen kann es außerdem zu Blockaden des Abflusses von Fließgewässern durch Treibgut und anschließende Stauungen kommen. Besonders die Begradigung und künstliche Eindämmung von Flüssen begünstigt die Entstehung von Hochwasser, da häufig natürliche Überflutungsflächen (Flussauen) verbaut wurden. Aufgrund der globalen Klimaerwärmung ist in unseren Breiten mit vermehrten Niederschlägen und Hochwasser zu rechnen.⁷ Zum anderen ist es möglich, dass unabhängig von großen Wasserkörpern lokale Überschwemmungen auftreten. Durch kleinräumige Starkniederschläge bzw. Starkregen, das heißt es treten Niederschlagsmengen von zehn Millimetern in einer Stunde oder mehr als 20

¹ Vgl. Saevert (o.J.).

² Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 3.

³ Vgl. von Ungern-Sternberg (2002), S. 579.

⁴ Vgl. Stolzenberger-Ramirez (2012).

⁵ Vgl. Helmholtz-Zentrum Geesthacht (o.J.).

⁶ Vgl. Binder, Steinreiber (2005), S. 11.

⁷ Vgl. Szeglát (o.J.).

Millimetern in sechs Stunden auf⁸, geht vor allem von kleinen Gebirgsflüssen eine größere Gefahr aus. Hier können auch weit entfernte Niederschläge durch geringe Ausdehnungsmöglichkeiten die Pegelstände schnell stark ansteigen lassen und zu Sturzfluten führen. Diese haben durch hohe Fließgeschwindigkeiten das Vermögen, Vegetation und Gebäude mitzureißen und können Schlammlawinen (Muren) sowie Erdbeben mit gewaltiger Zerstörungskraft auslösen.⁹ Sturzfluten treten aber nicht nur in Gebirgsumgebung auf. Mangelnde Aufnahmefähigkeit durch ausgetrocknete oder stark wassergesättigte Böden mit geringem Versickerungsvermögen führen selbst in gemäßigten Breiten zu häufigen Überschwemmungen.¹⁰ In stark besiedelten Gebieten kann zudem das Fassungsvermögen der Kanalsysteme überfordert werden und Wasser beispielsweise in Keller einbrechen oder Straßen überfluten.

Zunehmend leiden die Mittelmeer-Staaten Südeuropas an einer gegenteiligen Entwicklung: Durch ausbleibende Niederschläge über einen längeren Zeitraum kann es zu Dürreperioden und Ernteausfällen in der Landwirtschaft kommen und durch Blitzschlag oder menschliches Einwirken (Brandstiftung oder fahrlässiges Handeln) zu einer Erhöhung des Waldbrandrisikos.

Winde können das Risiko von Waldbränden weiter verschärfen. Stürme sind gemessen an ihrem Zerstörungsvermögen die bedeutendsten Wetterphänomene.¹¹ Laut Windskala nach Beaufort beginnen Stürme bei Luftbewegungen in Höhe von neun Beaufort, was Geschwindigkeiten von 74 bis 87 km pro Stunde entspricht. Äste brechen von Bäumen ab und es entstehen bereits kleinere Schäden an Häusern. Bei Geschwindigkeiten ab 118 km pro Stunde wird von Orkan gesprochen. Hier ist die Einwirkung von Wind im Binnenland am stärksten, da es zu schweren Verwüstungen von Natur und Gebäuden kommt. In den meisten Fällen kosten starke Stürme Menschen das Leben, weil sie von umstürzenden Bäumen oder herumwirbelnden Gegenständen erschlagen werden. Begleiterscheinungen von starken Stürmen und Winden sind oft heftige Niederschläge, Hagelschlag und Gewitter mit Blitzschlag. Hagel entsteht in Gewitterwolken, wenn feine Niederschlagspartikel durch Aufwinde innerhalb der Wolke in große Höhen transportiert werden und sich Eisklumpen bilden. Gewitter sind von kräftigen Regen- oder Hagelschauern begleitete elektrische Entladungen.

Zuletzt ist der Mensch als Auslöser oder Verstärker von Naturereignissen zu Katastrophen zu erwähnen. Beispielsweise kann es durch die Rodung stabiler Waldflächen zu Erdbeben kommen. Ebenso erhöht sich die Gefahr von Überschwemmungen durch die Begradigung und Einzwängung von Flüssen in Flussbetten.

2.1.2 Naturkatastrophen

Eine allgemeingültige Definition für Katastrophen zu finden ist schwierig. Subjektive Maßstäbe und Auslegungen erschweren eine präzise Bestimmung des Begriffs. Daher gibt es verschiedene Ansätze und Formulierungen. Versicherungen sind geneigt, die Folgen schwerwiegender Naturereignisse nach der Höhe wirtschaftlicher Schäden zu beurteilen. Generell soll-

⁸ Vgl. Deutscher Wetterdienst (o.J.).

⁹ Vgl. Binder, Steinreiber (2005), S. 14.

¹⁰ Vgl. Binder, Steinreiber (2005), S. 14.

¹¹ Vgl. Szeglat (o.J.).

ten aber die betroffenen Personen von größerer Bedeutung sein. Als eine anerkannte und gängige Beschreibung des Begriffs kann die Definition der Vereinten Nationen genutzt werden: Eine Katastrophe ist „die Unterbrechung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen“.¹² Es werden also im weitesten Sinne die wirtschaftlichen und sozialen Folgen jener Naturereignisse bezeichnet, bei denen der Mensch bedroht und seine Lebensgrundlagen angetastet werden. Die betroffenen Regionen können die Notlage nicht ohne Hilfe von außen bewältigen¹³, sodass hohe wirtschaftliche Schäden und Todesopfer die Folge sein können.

In kürzester Zeit können sich aus unkritischen Naturphänomenen hochkritische und gefährliche Katastrophenzustände entwickeln. Ob Naturereignisse jedoch zu katastrophalen Zuständen führen, hängt maßgeblich von der Anfälligkeit und Vorsorge der Gesellschaft ab. So kann das Schadensausmaß einer Katastrophe unabhängig von der Stärke der Naturgewalten durch eine vorsorgende Bauweise und Schutzmaßnahmen niedrig gehalten werden. Anzahl und Intensität solcher Extremereignisse sind dabei starken Schwankungen unterworfen. Starke Stürme können binnen einiger Momente Schäden an Gebäuden hinterlassen. Auch langanhaltende Überschwemmungen bergen das Potenzial hoher Schäden. Aufgrund der Steigerung des Ausstoßes klimaschädlicher Gase ist mit einer treibhausbedingten Erhöhung der Niederschläge und einer Zunahme wetterbedingter anderer Extremereignisse in mittleren Breitengraden zu rechnen.¹⁴ Zu beachten ist außerdem, dass durch zunehmende Konzentration der Bevölkerung (Verstädterung) und steigende Vermögenswerte die personellen und wirtschaftlichen Schäden pro Katastrophe¹⁵ steigen können.¹⁶

¹² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (o.J.).

¹³ Steinrücken (2008), S. 82.

¹⁴ Vgl. Helmholtz-Zentrum Geesthacht (o.J.).

¹⁵ Vgl. Nguyen (2009), S. 3ff.

¹⁶ Vgl. Hauber (o.J.), S. 1.

2.1.3 Elementarschäden aus Sicht der Versicherungswirtschaft

Der Begriff „Elementarschäden“ bezeichnet aus Sicht der Versicherungswirtschaft die ökonomischen Folgen von Naturereignissen.¹⁷ Dabei sind die durch Versicherungsprodukte abgedeckten Gefahren von Anbieter zu Anbieter unterschiedlich, sodass sich ein uneinheitliches Bild über abgedeckte Elementargefahren ergibt. Neben den verbreiteten Elementargefahren Sturm, Hagel, Hochwasser und Schneedruck können beispielsweise regionale Gefahren wie Muren oder Lawinen in den Gebirgen abgedeckt sein. Sogar soziale und politische Risiken (zum Beispiel Bürgerkrieg und Terror) oder allgemeine Gebäuderisiken (Brand- und Leitungswasserschäden) können durch die freie Gestaltung von Versicherungsverträgen aufgenommen werden.¹⁸ Üblich ist es auch, dass Risiken aus Sturm- und Hagelereignissen über die private Hausrat- oder Wohngebäudeversicherung bzw. über eine gewerbliche Sturmversicherung abgedeckt sind. Vergleichbares gilt hinsichtlich der Risiken Blitzschlag und Frost, die im Rahmen der versicherten Gefahren Feuer bzw. Leitungsbruch mitversichert werden.¹⁹

Es wird deutlich, dass die Risiken sehr unterschiedlich gebündelt sein können; mal mit, mal ohne Sturm; mal mit, mal ohne Einschluss von Erdbeben.²⁰

2.2 Weltweite Entwicklung von Naturereignissen

Naturereignisse verursachen weltweit immer häufiger und größere Schäden. Verfolgt man die Schadensstatistiken der letzten Jahre, so zeigt sich bei globaler Betrachtung ein Trend zur Zunahme von Schäden. Die Zahl der Naturkatastrophen steigt durch den Klimawandel stetig an. Der Wandel ließe sich zwar verlangsamen, dennoch muss sich die Menschheit auf häufigere Extremereignisse einstellen. Die nachfolgende Grafik zeigt die Gesamtanzahl im Trend auf.

¹⁷ Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 2.

¹⁸ Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 5.

¹⁹ Vgl. Günther (2012), S. 52.

²⁰ Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 5.

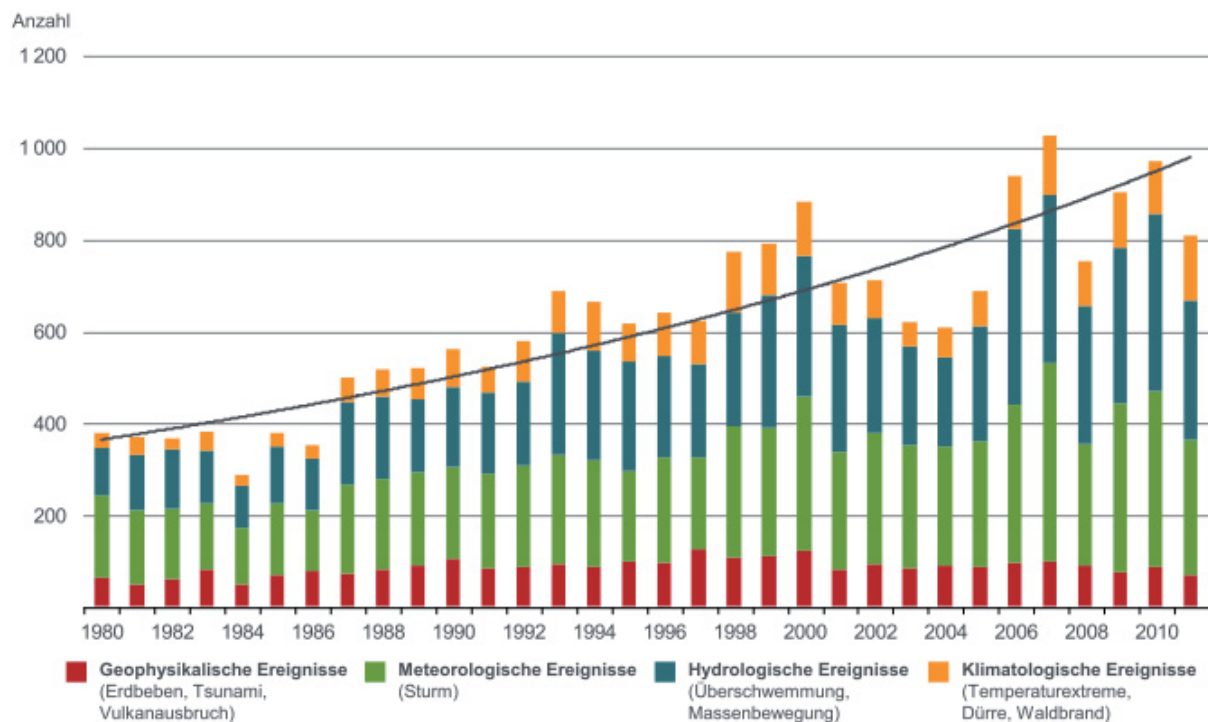


Abbildung 1 - Anzahl der Naturereignisse weltweit 1980 – 2011

[Quelle: Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2012b), S.2.]

Für das Jahr 2011 hat die Abteilung GeoRisiko-Forschung des Rückversicherers Münchener Rück 820 schadensrelevante²¹ Ereignisse erfasst. Diese Anzahl entspricht in etwa dem Mittel von 800 der vergangenen zehn Jahre. Im Vergleich mit dem 30-Jahres-Durchschnitt ergibt sich indes eine Steigerung von 126%.²² Für das Jahr 2012 werden sogar 900 Schäden angegeben. Mit jeweils 37% der Gesamtereignisse werden meteorologische Ursachen (Tropenstürme, Hagel, Tornados und Winterstürme) und hydrologische Ereignisse (Sturzfluten, Flussüberschwemmungen, Sturmfluten, Erdbeben) als Hauptursachen der Schäden angegeben. Klimatologische (17%) und geophysikalische (9%) bleiben dagegen auf dem Niveau von 1995. Werden meteorologische, hydrologische und klimatologische Ereignisse als atmosphärische zusammengefasst, entsprechen diese prozentual dem Mittel der vergangenen 30 Jahre.²³ Bei unveränderter relativer Häufigkeit der Ursachen steigt die Zahl der Ereignisse absolut an. Der nahezu lineare Trend von etwa 400 Ereignissen auf über 1.000 pro Jahr ab 2012 zeigt auf, warum eine öffentliche Diskussion über Maßnahmen zur Vorbeugung von Schäden oder eine Absicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen zwingend notwendig ist.

Für Versicherungsgesellschaften sind insbesondere große Naturkatastrophen mit Schäden in Milliardenhöhe, tausenden Todesopfern und versicherten Schäden besonders relevant. Hier zeigen sich höchste monetäre oder humanitäre Auswirkungen.²⁴

²¹ Schadensrelevant werden Ereignisse für Versicherer, wenn Sach- und Personenschäden verursacht werden.

²² Vgl. Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (o.J.).

²³ Vgl. Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2012a), S. 50.

²⁴ Vgl. Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2012a), S. 50.

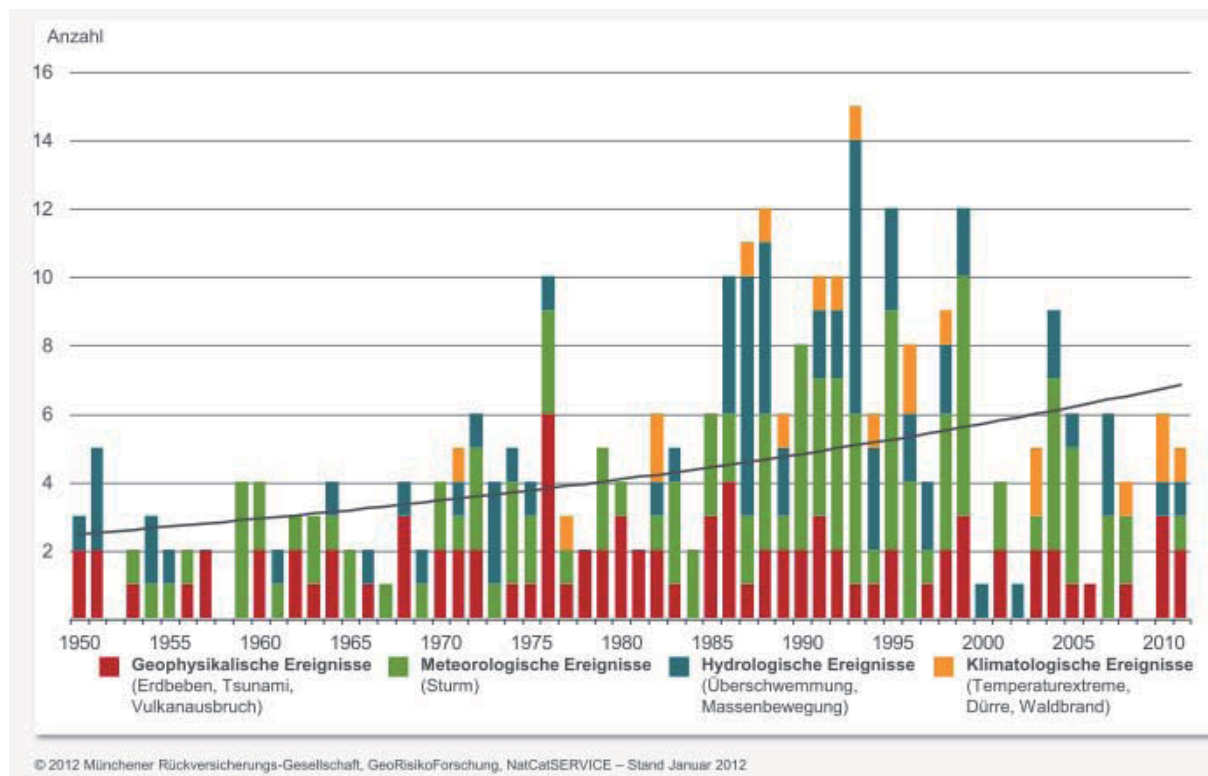


Abbildung 2 - Große Naturkatastrophen weltweit 1950 – 2011

[Quelle: Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2011).]

In Abbildung 2 wird die Anzahl der großen Naturkatastrophen von 1950 bis 2011 dargestellt. Im Jahr 2011 wurden erhebliche Schäden durch ein Erdbeben in Neuseeland, dem Erdbeben mit anschließendem Tsunami in Japan, der Tornadoserie in den Vereinigten Staaten von Amerika, sowie den Überschwemmungen in Thailand und einer Dürre in Südafrika ausgelöst.

Im Vergleich der Jahre 1950 bis 2011 ist auch in der Entwicklung der großen Naturkatastrophen ein steigender Trend festzustellen.

Die Entwicklung der Naturereignisse in ihrer Gesamtzahl schlägt sich auch in den durch sie verursachten volkswirtschaftlichen und versicherten Schäden nieder. Dabei ist der Gesamtschaden des Jahres 2012 mit 380 Mrd. US-Dollar der höchste bislang von der Münchner Rück verzeichnete und übertrifft das bisherige Rekordjahr 2005 bei Weitem. Versicherer mussten etwa 27% der Schadenssumme kompensieren.

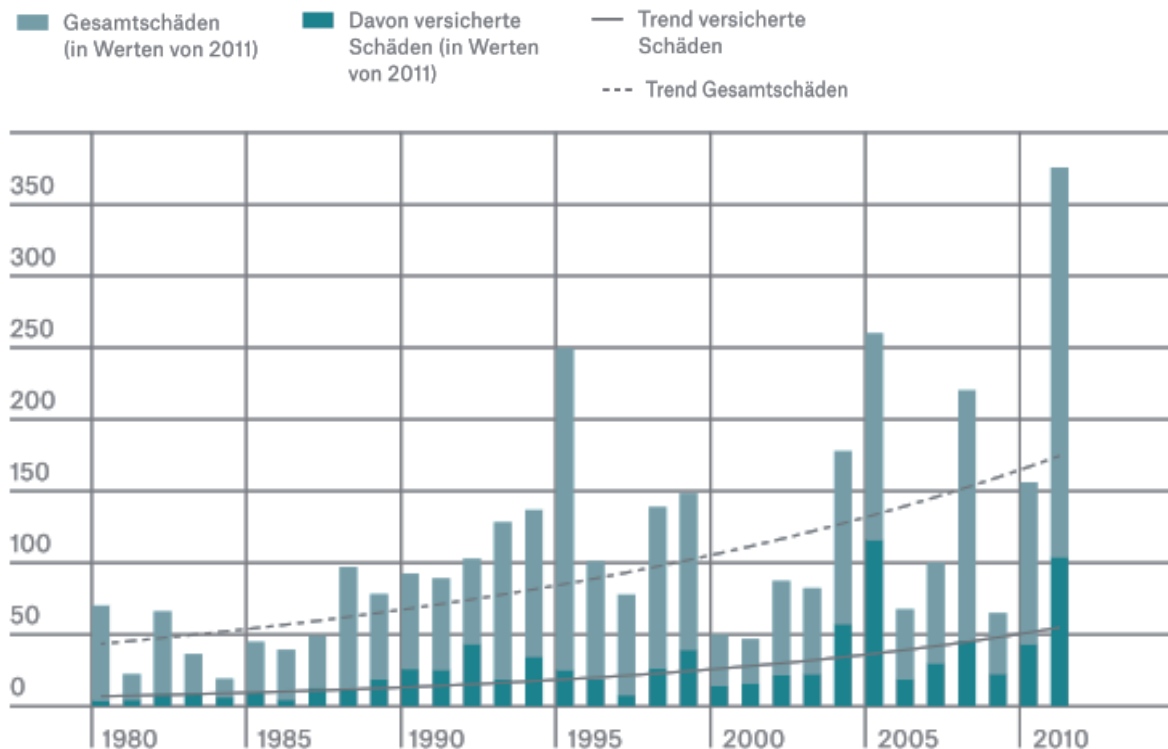


Abbildung 3 - Gesamte und versicherte Schäden in Mrd. US-Dollar 1980-2011 im Trend

[Quelle: Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2011), S.51.]

Bei der Schadenshöhe spielen insbesondere Erdbeben- und Sturmereignisse eine Rolle. Von Erdbeben gingen 2011 61% der Gesamtschäden und 47% der versicherten Schäden aus, Stürme verursachen durchschnittlich²⁵ 37% der weltweiten Schäden. Verhältnismäßig geringere Schäden gehen von Überschwemmungsereignissen aus. Diese machten 2011 13% und somit 15 Mrd. Dollar absolut aus. Die bereits oben festgestellten Trends der Gesamtanzahl von Ereignissen und der Anzahl großer Naturkatastrophen sind gleichermaßen bei den Schadenshöhen feststellbar. Die Gesamtschäden sind von 50 Mrd. US-Dollar 1950 auf über 375 Mrd. in 2011 gewachsen, versicherte Schäden auf 100 Mrd. US-Dollar. Der Vergleich beider Verläufe zeigt, dass der Anteil der versicherten Schäden an den Gesamtschäden leicht sinkt.

2.3 Entwicklung der extremen Naturereignisse in Deutschland

Auch in Deutschland sind die Folgen des Klimawandels spürbar. Ein Anstieg der Jahresmitteltemperatur in den vergangenen Jahrzehnten ist messbar und wird sich aller Voraussicht nach weiter verstärken. Abhängig vom Szenario wird eine Erhöhung der Durchschnittstemperatur von zwei bis drei Grad für den Zeitraum 2021 bis 2050 prognostiziert. Forscher erwarten in diesem Zuge eine Häufung extremer Ereignisse. Trockenperioden und Starkniederschläge können sich intensivieren.²⁶ Dennoch ist Deutschland weit weniger stark von Naturereignis-

²⁵ Der durchschnittliche prozentuale Anteil von Sturmereignissen im Jahr beträgt 76%.

²⁶ Vgl. Umweltbundesamt (2012).

sen getroffen als andere Staaten. Großschadensereignisse, wie beispielweise in den Vereinigten Staaten von Amerika, sind in Deutschland weitaus seltener.

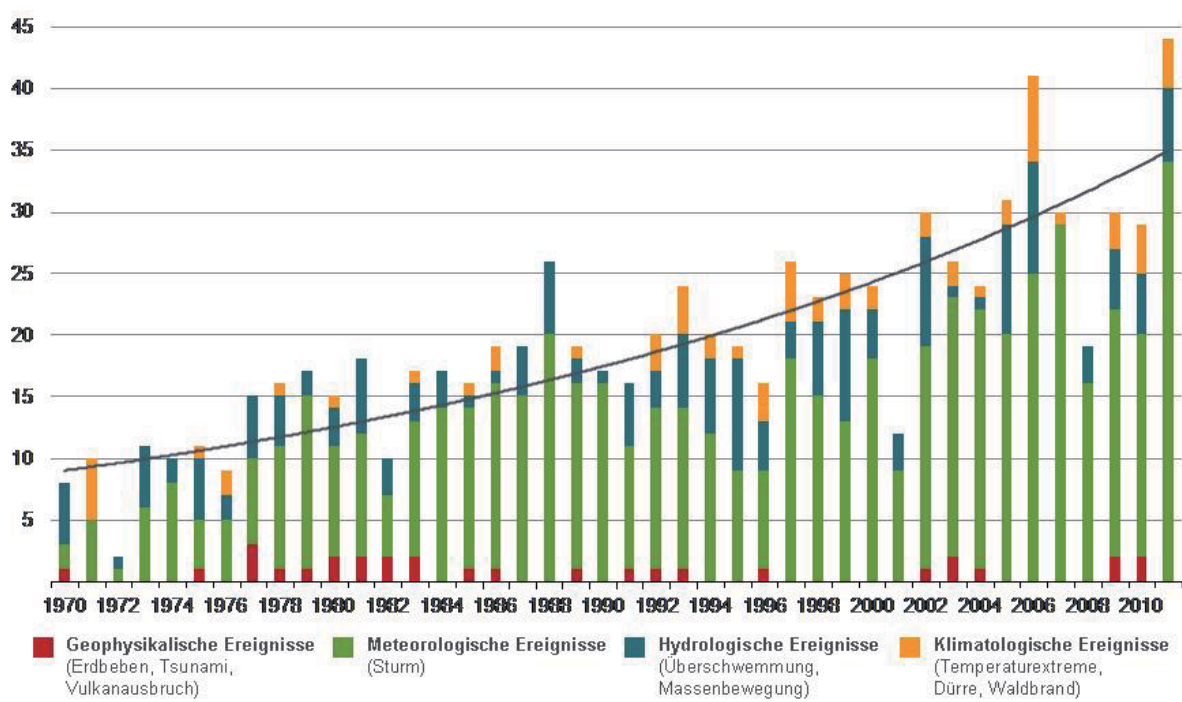


Abbildung 4 - Anzahl der jährlichen Naturkatastrophen in Deutschland 1970 – 2011

[Quelle: Aktion Deutschland Hilft e.V. (2012).]

Die durch elementare Ereignisse hervorgerufenen Schäden gehen in Deutschland hauptsächlich auf meteorologische und hydrologische Ereignisse zurück.²⁷ Dabei stehen Sturmereignisse im Vordergrund. Beispielsweise haben sie einen Anteil von 77% an den in Deutschland registrierten Elementarereignissen im Jahr 2011, von 76% an den volkswirtschaftlichen Schäden und von 87% an den versicherten Gesamtschäden. Der bislang teuerste Sturm war der Wintersturm Kyrill im Jahr 2007. Er verursachte Gesamtschäden in Europa in einer Höhe von 7,8 Mrd. Euro, davon allein in Deutschland 4,2 Mrd. Euro. Er kostete 49 Menschen das Leben.²⁸ Oft treten gemeinsam mit Stürmen Hagelschauer auf und verursachen regelmäßig hohe Schäden an Gebäuden.

Überschwemmungen folgen in der Statistik der verheerendsten Ereignisse. In Sachsen ereignete sich 2002 die bisher für Deutschland teuerste Naturkatastrophe. Überschwemmungen führten zu einem gesamtwirtschaftlichen Schaden von 11,6 Mrd. Euro. Davon waren nur 1,8 Mrd. Euro versichert. Überschwemmungen treten seltener als Stürme auf, besitzen aber ein weitaus größeres Schadenspotential pro Ereignis.

Ebenfalls zunehmend sind klimatologische Ereignisse wie Trockenheit und Hitze. Beispielhaft lässt sich die Hitzewelle des Jahres 2003 in ganz Europa nennen. Diese geht mit über 70.000

²⁷ Vgl. Steinrücken (2008), S. 83.

²⁸ Vgl. Aktion Deutschland Hilft e.V. (2012).

Toten als größte humanitäre Naturkatastrophe des letzten Jahrzehnts in Europa ein und verursachte auch in Deutschland erhebliche Schäden.²⁹

Nur geophysikalische Naturereignisse wie Erdbeben oder Vulkanausbrüche treten in Deutschland in geringem Maße auf. Das Potential ist jedoch auch hier vorhanden.³⁰

Im Zeitverlauf in Abbildung 4 lässt sich ein deutlicher Trend der Zunahme von Naturereignissen in Deutschland feststellen. Seit 1970 ist die durchschnittliche Anzahl der Ereignisse von neun auf über 35 pro Jahr gestiegen. Besonders klimatologische und meteorologische Ereignisse nehmen deutlich zu. Nur die Anzahl geophysikalischer Ereignisse bleibt auf einem niedrigen Niveau.

Je kleinräumiger die Betrachtung vorgenommen wird, desto schwieriger wird es, statistisch signifikante Entwicklungen aufzuzeigen. Allerdings wird für die Emscher-Lippe-Region davon ausgegangen, dass es in der Zukunft bei Parametern wie Lufttemperatur und Niederschlag aufgrund des Klimawandels zu spürbaren Veränderungen hinsichtlich Hitzeperioden, Trockenzeiten und Starkregen kommen wird.³¹ Ereignisse wie Starkregen mit seinen kostspieligen Folgen sind bereits zu beobachten.³² Der Klimawandel im Ruhrgebiet und der Emscher-Lippe-Region wird von 78,5% der Befragten einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung als bedeutsam oder sehr bedeutsam eingestuft. Viele Menschen fühlen sich bereits von den Folgen des Wandels betroffen (47,3%).³³

Schutz vor den Folgen solcher Ereignisse ist auf verschiedenen Wegen zu erlangen. Einerseits können Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden, damit im Falle eines Naturereignisses oder einer Naturkatastrophe die individuellen materiellen Schäden begrenzt bleiben. Baumaßnahmen bieten eine Möglichkeit. Andererseits ist es oft möglich, die finanzielle Last von Schäden und ihrer Behebung auf Dritte abzuwälzen. Hier sind Versicherungen angesprochen. Die statistisch zunehmende Häufigkeit und Stärke von Naturkatastrophen in Deutschland müsste eigentlich die Bereitschaft der Bürger steigern, ihren Besitz mit einer Versicherung gegen Naturgefahren abzusichern. Eine Analyse der Versicherungssituation in Deutschland zeigt allerdings, dass der überwiegende Teil der Bevölkerung gar nicht oder nur unzureichend gegen mit Naturgefahren verbundenen Risiken versichert ist.³⁴ Für die *dynaklim*-Projektregion wurde in einer Befragung ermittelt, dass 37% der Befragten eine Elementarschadenversicherung abgeschlossen haben. In Deutschland sind es 26% der Haushalte.³⁵

Allerdings ist nicht nur eine mäßige Nachfrage nach Versicherungsschutz zu beobachten. Auch die Anbieter von Versicherungsschutz agieren teilweise zurückhaltend. Für sie ist besonders die Unvorhersehbarkeit der Naturereignisse ein Problem. Für einige können keine treffenden Risikoanalysen der Eintrittswahrscheinlichkeit vorgenommen werden. Daher kann die Einschätzung zukünftiger und aktueller Risiken nur nahe an der Realität, nie die Realität selbst sein.

²⁹ Vgl. Aktion Deutschland Hilft e.V. (2012).

³⁰ Zentren der Erdbebenhäufigkeit in Deutschland liegen im Erdbebengebiet Kölner Bucht, in der Schwäbischen Alb und im südlichen Rheingraben. Da die tektonischen Plattengrenzen, in deren Nähe die meisten der Erdbeben entstehen, relativ weit entfernt sind, haben die Beben in Deutschland eine relativ geringe Stärke. (Vgl. Grünthal (2004), S. 12.)

³¹ Vgl. Quirnbach, Freistühler, Papadakis (2012).

³² Vgl. am Beispiel Dortmund Emschergenossenschaft (2009).

³³ Vgl. Grunow, Liesenfeld, Stachowiak (2012), S. 1.

³⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008), S. 1.

³⁵ Vgl. Rauscher, Schwarz, Lohrer (2011), S. 29f.

3 Versicherungstheoretische Aspekte

3.1 Risiko und Versicherung

Versicherungsunternehmen befassen sich mit dem finanziellen Schutz vor Risiken, das heißt dem Schutz vor nachteiligen wirtschaftlichen Folgen von Ereignissen aller Art. Der Begriff des Risikos bezeichnet die Möglichkeit des Eintritts von Schadensereignissen.

In der Versicherungswirtschaft lässt sich dieser Begriff weiter abgrenzen. Demnach handelt es sich zum einen um ein Risiko, wenn das Ereignis nur mit einer durchschnittlichen, individuell aber nicht vorhersehbaren Wahrscheinlichkeit eintritt. Es lässt sich keine eindeutige kausale Beziehung angeben. Weiterhin lässt sich das Risiko nach seinem Ursprung einordnen. Ereignisse können von menschlichem Handeln abhängig oder unabhängig auftreten. Überdies können Risiken je nach Betrachtungswinkel in sogenannte reine oder spekulative Risiken unterschieden werden. Aus der Perspektive der Versicherten handelt es sich bei Risiken lediglich um die negativen Auswirkungen von Ereignissen, das heißt Schäden an ihrem Eigentum oder der Unversehrtheit ihres Lebens. Versicherer dagegen können durch das Geschäft mit Risiken Gewinne erzielen. Durch Spekulation mit Prämiegeldern bei Kapitalanlagen und der Prämiegestaltung an sich erhält der Risikobegriff aus dieser Sicht einen spekulativen Charakter. Ergänzend wird dem Begriff Risiko eine wirtschaftliche Komponente beigelegt. Das heißt, dass die Geldzahlungen die Folgen von Ereignissen mit materiellem Schaden finanziell ausgleichen sollen.³⁶ Beispielsweise kann der Tod eines Familienmitglieds, im schlechtesten Fall des Haupteinkommensbeziehers, eine menschliche Tragödie sein. Die finanziellen Folgen für die Familie können zudem gravierend sein. Glücklicherweise tritt ein solches Szenario nur mit einer geringen Wahrscheinlichkeit plötzlich und unberechenbar auf.

Versicherungen versuchen durch ihre Absicherungsleistung, die Unberechenbarkeit kalkulierbar zu machen und stellen den Nachfragern im günstigsten Fall daraufhin ein geeignetes Produkt zur Verfügung.³⁷ Eine wirtschaftliche Definition von Versicherungen kann lauten: Deckung eines im Einzelnen ungewissen, insgesamt geschätzten Mittelbedarfs auf der Grundlage des Risikoausgleichs im Kollektiv und in der Zeit. Als Risikoausgleich im Kollektiv wird der Transfer des individuellen Risikos eines Einzelnen auf eine Vielzahl von Versicherten im Versichertenbestand eines Versicherungsunternehmens verstanden. Der Vorteil besteht darin, dass der versicherte Gesamtschaden günstiger finanziert werden kann und der Versicherungsschutz für den einzelnen Versicherungsnehmer günstiger zu erwerben ist.³⁸

Der Risikoausgleich in der Zeit besagt, dass Schäden einer Periode, die über dem erwarteten Schaden liegen, durch solche unterhalb des Erwartungswertes in anderen Perioden ausgeglichen werden können.

Das Geschäft der Versicherungsunternehmen besteht also im Kern aus einem Risikotransfer. Von den Versicherungsnehmern abgegebene Schadenserwartungen werden gegen Prämien-einzahlungen von Versicherern aufgenommen und als Gegenleistung geben diese das Versprechen ab, die gegebenenfalls eintretenden Schäden durch Auszahlungen zu decken.³⁹

³⁶ Vgl. Führer, Grimmer (2009), S. 13.

³⁷ Vgl. Führer, Grimmer (2009), S. 19.

³⁸ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.c).

³⁹ Vgl. Farny (2011), S. 22ff.

Ein volkswirtschaftlicher Nutzen ergibt sich dadurch, dass risikoscheue Akteure nun agieren, weil sie ihr Risiko gegen Zahlung einer Prämie auf Versicherungen übertragen können. Dadurch werden Handlungen vorgenommen, die anderenfalls unterbleiben würden, weil die persönliche Unkalkulierbarkeit eines Schadensereignisses abschreckend wirkt.

Damit eine Versicherung angeboten werden kann, sind jedoch einige Voraussetzungen zu erfüllen.

3.2 Versicherbarkeit von Elementarrisiken

Um den Risikotransfer zwischen Versicherungsnehmer und -anbieter zu ermöglichen, ist es nötig, dass einige Kriterien auf der Angebotsseite sowie auf der Nachfrageseite erfüllt werden. Ein Zustandekommen eines Versicherungsvertrags kann nur gelingen, wenn beide Parteien einen Nutzen aus dem Abschluss des Geschäfts erwarten.⁴⁰ Versicherer erhoffen sich weniger Schäden als bei der Prämienkalkulation berücksichtigt werden. Versicherte vertrauen auf den Schutz vor hohen finanziellen Verlusten. Die Höhe der zu leistenden Prämie spiegelt somit den Wert der Versicherung für den Nehmer wider. Sind die Prämien zu hoch, sinkt im Allgemeinen die Nachfrage nach Versicherung. In der Realität ist es jedoch möglich, dass Versicherer anders ausgestaltete Verträge mit größerem Versicherungsbestand, anderer Risikobeurteilung oder besserer Preisstruktur anbieten und somit für einen Wettbewerb zwischen Versicherern sorgen.⁴¹ Neben dem Preis sind weitere Kriterien für ein Zustandekommen des Risikotransfers vorteilhaft oder schädlich.⁴²

Die für eine Nachfrage nach Elementarschadenversicherungen als besonders ungünstig zu bezeichnenden Einzelfaktoren werden in Abschnitt 3.3 näher beschrieben. Aus Sicht des Versicherers wird ein Risiko versicherbar, wenn die Kriterien Zufälligkeit der Schadensrealisation (ohne Vorsatz), Qualität der Schätzung, Unabhängigkeit der Risiken voneinander und der Kenntnis der größtmöglichen Schadensgröße⁴³ (Höchstschaden⁴⁴) erfüllt werden.

Zufälligkeit der Schadensrealisation

Risiken gelten als schwer versicherbar, wenn vom Zufallscharakter des Risikos abgewichen wird und das menschliche Verhalten die Entstehung von Schäden beeinflusst.⁴⁵ Damit ein Schaden versicherbar ist, müssen die Entstehung und/oder der Zeitpunkt und/oder die Größe des Schadens dem Versicherer und dem Nachfrager unbekannt sein. Zudem sollte keiner der Versicherungsnehmer Einfluss auf das Eintreten des Versicherungsfalls haben.⁴⁶ Im Hinblick auf Elementarschäden scheint das Kriterium der Zufälligkeit uneingeschränkt erfüllt zu sein. Weder Hausbesitzer noch versichernde Gesellschaft können das Entstehen, den Zeitpunkt des Ereignisses, sowie die Höhe des eingetretenen Schadens gänzlich vorhersehen

⁴⁰ Vgl. Farny (2011), S. 36.

⁴¹ Vgl. Nguyen (2009), S. 5ff.

⁴² Vgl. Farny (2011), S. 36.

⁴³ Vgl. Farny (2011), S. 38.

⁴⁴ Vgl. Nguyen (2009), S. 5ff.

⁴⁵ Vgl. Führer, Grimmer (2009), S. 24ff.

⁴⁶ Vgl. Farny (2011), S. 36.

oder beeinflussen. Einige Naturrisiken erfüllen dieses Kriterium jedoch nicht in vollem Umfang.⁴⁷

Qualität der Schätzung

Versicherer benötigen Informationen über Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadensausmaße, um angemessene Preise für Versicherungen entwickeln zu können. Diese Informationen über Ereignisse erhalten Versicherer aus vielen unterschiedlichen Quellen: Beispielsweise dem betrieblichen Rechnungswesen, internen Schadenstatistiken oder Risikoanalysen.⁴⁸ Daher ist die Qualität der Schätzung immer sehr subjektiv geprägt. Gerade bei Naturkatastrophen ist es schwer, eindeutige Informationen zu erhalten, da es eine Vielzahl von Informationen gibt, die zusammengetragen und gedeutet werden müssen. Dazu ist eine besondere Fachkenntnis jeder einzelnen Naturgefahr notwendig.⁴⁹

Unabhängigkeit der Risiken

Ein weiterer wichtiger Faktor der Versicherbarkeit ist die Unabhängigkeit, also die niedrige positive Korrelation⁵⁰ der versicherten Risiken. Ein Ereignis sollte keine Schäden gleichzeitig bei mehreren, vielen oder allen Versicherungskunden zu einem Zeitpunkt oder nachfolgend (Epidemien) auslösen können.⁵¹ Beispielsweise können Hagelstürme alle Autodächer einer Stadt zerstören und Überschwemmungen Seuchen auslösen.⁵² Im Falle von Elementarrisiken kann dieser Faktor zumindest kleinräumig stark eingeschränkt sein. Es ist immer mit korrelierenden Risiken zu rechnen. Trotz dieser starken Einschränkung durch elementare Risiken kann eine Versicherung angeboten werden, wenn alle potenziellen Schäden in einem größeren Raum zusammengefasst und als ein Risiko betrachtet werden.⁵³

Obergrenze der Schadenhöhe

Damit ein Risiko als versicherbar eingestuft werden kann, müssen Höchstgrenzen gesetzt werden, um festzustellen, ob eine potenziell anfallende Schadenssumme für den Versicherer tragbar ist oder ob sie diesen finanziell überfordert.⁵⁴ Große Verluste im Versicherungsgeschäft können in Extremfällen sogar den Ruin des Versicherers bedeuten. Sie stellen das „worst-case“-Szenario dar. Höchstgrenzen müssen immer relativ zur Größe des Versicherungsbestands und zu den risikopolitischen Möglichkeiten des Versicherers gesetzt werden. Risiken mit Großschadensmöglichkeiten, wie sie von einigen Elementargefahren ausgehen, können in vielen Fällen nur durch eine Zusammenfassung der Kapazitäten vieler Versicherer, Rückversicherung oder Zusammenfassung verschiedenster Risiken versichert werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es keine einheitliche Grenze der Versicherbarkeit von Elementarrisiken gibt. Es bleibt die unternehmerische Entscheidung des Versicherers, ob ein

⁴⁷ Vgl. Nguyen (2009), S. 6.

⁴⁸ Vgl. Farny (2011), S. 37.

⁴⁹ Vgl. Nguyen (2009), S. 7ff.

⁵⁰ Vgl. Nguyen (2009), S. 8ff.

⁵¹ Vgl. Farny (2011), S. 38.

⁵² „Das Kumulrisiko bezeichnet das Risiko, dass im Risikogeschäft von Versicherungsunternehmen durch den Eintritt ein und desselben zufälligen Ereignisses gleichzeitig bei mehreren oder vielen versicherten Einheiten Schäden ausgelöst werden. Die versicherten Einheiten erweisen sich insofern als nicht unabhängig voneinander.“ Gabler Wirtschaftslexikon (2011).

⁵³ Vgl. Nguyen (2009), S. 8ff. sowie Farny (2011), S. 38.

⁵⁴ Vgl. Nguyen (2009), S. 9.

Risiko übernommen werden kann und welche Prämie gefordert wird. So kann es trotz eingeschränkter Versicherbarkeit eines Einzelrisikos zu einem Angebot von Versicherungsschutz kommen. Damit ein Risikotransfer vorgenommen werden kann, müssen jedoch auch nachfrageseitige Störungen minimiert werden.

3.3 Störung der Versicherungsnachfrage

3.3.1 Asymmetrische Informationsverteilung

Bei asymmetrischer Informationsverteilung verfügen Anbieter und Nachfrager von Versicherungen vor Abschluss eines Vertrages über qualitativ unterschiedliche Informationen bezüglich der Risiken. Die besser informierte Marktseite nutzt dies zu ihrem Vorteil. Der Versicherungsnehmer weiß mehr über das Risiko als der Versicherer, dieser hingegen ist besser über den von ihm angebotenen Versicherungsschutz informiert.⁵⁵ Aus Sicht des Versicherers lassen sich zwei Arten asymmetrischer Informationsverteilung unterscheiden: Bei der Ex-Ante-Informationsasymmetrie⁵⁶ besitzt der Anbieter vor Vertragsabschluss schlechtere Informationen über das zu versichernde Risiko als der Nachfrager. Das heißt, es können ihm Informationen mit Auswirkungen auf das Risiko vorenthalten werden. Es besteht die Gefahr der adversen Selektion der Nachfrager. Die adverse Selektion ist auch als Negativauslese bekannt und beschreibt ein Hindernis beim Zustandekommen eines Risikotransfers zwischen Versicherungsnehmer und -anbieter. Bei adverser Selektion sind „gute Risiken“, das heißt der Erwartungsschaden liegt unter dem Durchschnitt, nicht bereit, die am durchschnittlichen Risiko orientierten Prämien zu zahlen. In der Folge fehlen Nachfrager mit wünschenswerten Eigenschaften. Es verbleiben vorrangig Teilnehmer, deren Eigenschaften als negativ zu bewerten sind.⁵⁷ Bei schrumpfenden Beständen oder grundsätzlich niedriger Versicherungsnachfrage besteht immer ein Verdacht der Negativauslese.⁵⁸

Der Faktor der Ex-Post-Informationsasymmetrie birgt das Risiko des sogenannten *moral hazard* (deutsch: moralisches Risiko). Darunter versteht man eine bewusste oder unbewusste Veränderung der Verhaltensweise bzw. der Versicherungsmoral von Versicherungsnehmern oder anderer am Schutz Beteiligter während der Vertragsdauer.⁵⁹ Diese könnten geneigt sein, die Anzahl und Höhe der Schäden von der Existenz der Versicherung abhängig zu machen. Im Fall der Elementarschadensversicherung könnten beispielsweise Anreize zur Prävention durch effiziente Schutzmaßnahmen, oder Versuche, die Schäden auf ein unvermeidbares Maß zu begrenzen⁶⁰, eingestellt werden, da die Versicherung Schäden begleichen müsste. Problematisch ist der *moral hazard* besonders, weil die Prämienanpassungen der Versicherer, die durch das moralische Risiko nötig werden, wiederum zu weiteren durch absichtliche Handlung oder Unterlassung verursachten Schadenssteigerungen führen können. Die Folge eines stark ausgeprägten *moral hazard* kann also sein, dass kein Gleichgewicht zwischen Prämien und Schäden eintreten kann und sowohl die Nachfrage als auch das Angebot gestört werden.

⁵⁵ Vgl. Farny (2011), S. 33.

⁵⁶ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.b).

⁵⁷ Vgl. Raschky, Schwindt, Schwarze, u.a. (2008), S. 55.

⁵⁸ Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 6.

⁵⁹ Vgl. Farny (2011), S. 32.

⁶⁰ Vgl. Raschky, u.a. (2008), S. 54.

3.3.2 Charity Hazard

Eine dem moralischen Risiko grundsätzlich ähnliche Störung der Nachfrage ist der sogenannte *charity hazard*. Durch die garantierte Zusage staatlicher Hilfen oder privater Spenden sinkt die Bereitschaft zum Abschluss von Versicherungen und zur Vorsorge.⁶¹ Staatliche Unterstützung bekommt den Charakter einer kostenlosen „Premium“-Versicherung. Schädlich für die Versicherungsnachfrage ist zudem, dass nur Geschädigte von staatlicher Hilfe profitieren, die keine Versicherung abgeschlossen haben.⁶² Sie werden finanziell besser gestellt als Versicherte, da sie, ohne Prämien zu zahlen, die volle Unterstützung des Staates bekommen.

3.3.3 Transaktionskosten des Versicherungswettbewerbs

Als Transaktionskosten werden alle mit Tauschvorgängen oder einer Geschäftstätigkeit unmittelbar in Verbindung stehenden Kosten verstanden.⁶³ Dazu gehören beispielsweise Informationskosten der Versicherer über konkrete Risiken bei einem Versicherungsnachfrager, Kosten des Vertragsabschlusses und Kosten der Kontrolle, ob beispielsweise Vorsorgevorgaben für den Versicherten von diesem umgesetzt werden. Bei Versicherungen müssen Prämien neben dem Erwartungsschaden mindestens die Verwaltungs- und Vertriebskosten decken. Zudem wird in der Regel ein Risikozuschlag auf den Erwartungsschaden erhoben.⁶⁴ Kostensenkungspotenzial entwickeln Versicherungsunternehmen aufgrund ihrer Erfahrung und Spezialisierung. Komparative Kostenvorteile ergeben sich bei der Evaluierung von Risiken, der Abwicklung von Schadenfällen und der Durchsetzung von Ansprüchen gegen Dritte.⁶⁵ Dennoch kann die Verteuerung des Versicherungsschutzes durch Transaktionskosten zu einer geringeren Nachfrage oder zum gänzlichen Verzicht einer Deckung des Risikos führen.⁶⁶

⁶¹ Vgl. Raschky, u.a. (2008), S. 55.

⁶² Vgl. Raschky, u.a. (2008), S. 57.

⁶³ Vgl. Versicherungsmagazin (o.J.).

⁶⁴ Vgl. Zweifel, Eisen (2000), S. 389.

⁶⁵ Versicherungsmagazin (o.J.).

⁶⁶ Vgl. Zweifel, Eisen (2000), S. 389.

4 Versicherung von Elementarschäden

4.1 Notwendigkeit

Die Bedeutung der Elementarschadenversicherung wächst stetig. Die bereits in Abschnitt 1.2 aufgezeigten Trends der Schadensereignisse, vermutlich aufgrund globaler Erderwärmung und Klimawandel, untermauern die Notwendigkeit einer vorsorglichen Absicherung. Klimawandel ist nicht nur ein ökologisches Problem, sondern auch ein volkswirtschaftliches. Um volkswirtschaftliche Kosten zu minimieren, versucht der Staat, mithilfe von wirtschafts- und umweltpolitischen Instrumenten Klimaschutzmaßnahmen umzusetzen und größtmöglichen Nutzen aus der Vermeidung von Schäden zu ziehen. Die Instrumente sollen dazu führen, dass die Differenz aus dem Nutzen vermiedener Schäden und den Vermeidungskosten maximiert wird.⁶⁷ Es sollen also durch möglichst effiziente präventive Maßnahmen Schäden mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten vermieden werden. Diese Strategie ist allerdings nur in Grenzen erfolgreich, so dass Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel erforderlich werden. Auch auf hoher politischer Ebene wurde die Notwendigkeit der Anpassung erkannt. Klaus Gretschmann, Chef-Ökonom des EU-Rats im Jahr 2007, hat es unmissverständlich ausgesprochen: „Die unbequeme Wahrheit ist, dass wir es vielleicht nicht schaffen, den Klimawandel zu stoppen ... Wir brauchen eine Versicherung gegen ungebremsten Klimawandel.“⁶⁸ Damit zeigt er die Möglichkeit auf, dass der Klimawandel mit allen negativen Folgen mutmaßlich nicht mehr aufgehalten werden kann und es unbedingt erforderlich wird, sich durch Versicherungen vorzubereiten. Weiterhin hält er einen Reformbedarf der Versicherungssysteme in der EU für nötig. Versicherungen können keine Naturereignisse verhindern, sie können aber zu vernünftigerem Verhalten bewegen.

In Europa ist die momentane Situation der Versicherung gegen Naturgefahren durch eine hohe Vielfalt von Produkten und Preisen gekennzeichnet. Einige Staaten verlassen sich auf privatwirtschaftliche Systeme mit staatlicher Nothilfe, andere auf Monopollösungen. Einige auf steuerfinanzierte Katastrophenfonds. Die Variation der Ansätze ist auch der Verschiedenartigkeit der Gegebenheiten in den Staaten der EU geschuldet. Beispielsweise unterscheidet sich die österreichische oder schweizerische Topografie deutlich von der deutschen. So können unkontrollierte Lawinenabgänge in Hochtälern und Muren Menschen extremen Risiken aussetzen. Besonders die fehlende Vorwarnzeit und wenige Ausdehnungsflächen für Flüsse verstärken die Gefahr in alpinen Regionen. Mit den Gegebenheiten im vorwiegend „flachen“ Deutschland scheinen diese Gefahren nicht vergleichbar zu sein. Aus der Tatsache, dass im Alpenraum bis zu zehnmals mehr Menschen in diesen Hochrisiko-Gebieten leben als im Flachland, erklärt sich der große Bedarf an Präventionsmaßnahmen und Versicherungen diesbezüglich. Der Staat hat deshalb ein besonderes Interesse, diese Sektoren zu fördern und zu regulieren.⁶⁹ Völlig anders ist die Interessenlage in den Dürregebieten Südspaniens.

Eine EU-weite Vereinheitlichung der Versicherungssysteme und gemeinsame Anstrengungen in der Naturgefahrenversicherung können daher im Hinblick auf diese Unterschiedlichkeit nur einen Rahmen geben, in dem die individuelle Ausgestaltung den Staaten überlassen bleibt.⁷⁰

⁶⁷ Vgl. Steinrücken (2008), S. 84.

⁶⁸ Zitiert nach Wagner (2008), S. 5.

⁶⁹ Vgl. Schwarze, u.a. (2011), S. 22.

⁷⁰ Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 9ff.

4.2 Geschichtliche Entwicklung der Elementarschadenversicherung in Deutschland

Lange Zeit wurden lediglich die Risiken von Feuer, Sturmschäden und Hagel⁷¹ bedacht und in die freiwillige Wohngebäudeversicherung integriert.⁷² Im Jahr 1992 bestand dann erstmals die Möglichkeit, einen umfassenden Schutz gegen weitere Elementarschäden zu erhalten.⁷³ Die sogenannte erweiterte Elementarschadenversicherung war eine optionale Paketlösung, die gegen eine Zusatzprämie im Rahmen der Hausrat- und Wohngebäude-, sowie der Gewerbeversicherung angeboten wurde. Sie sicherte gegen Überschwemmungen, Erdbeben, Erdbeben, Erdsturz, Erdsenkung, Schneedruck, Lawinen und sogar Vulkanausbruch ab. Es gab jedoch regionale Ausnahmen: Beispielweise die bis 1993 existierende Gebäude-Pflichtversicherung für Elementargefahren in Baden-Württemberg, sowie einen in der sogenannten erweiterten Haushalts- und Gebäudeversicherung eingearbeiteten Schutz vor Elementarrisiken in der ehemaligen DDR. Diese Verträge wurden im Zuge der Übernahme von staatlichen DDR-Versicherungen durch die Allianz AG erworben und können heute noch Bestand haben.⁷⁴

Am 21.07.1994 änderten sich durch die Neuordnung der Versicherungsaufsicht und die damit einhergehende Deregulierung des Versicherungsmarktes die Rahmenbedingungen für Versicherer und Versicherte.⁷⁵ Die 3. EU-Richtlinie hat jedenfalls in Deutschland⁷⁶ zu einer Beseitigung aller zuvor bestehenden regionalen Pflichtversicherungen mit Monopol geführt. Es wurde den Versicherern ermöglicht, Versicherungsbedingungen und Prämiengestaltung autonom vorzunehmen und ohne Kontrollinstanzen anzubieten.⁷⁷ Nur bei der Baufinanzierung bleibt eine Versicherung in der Regel erforderlich, da Banken eine Absicherung gegen Feuer- und Sturmschäden als Voraussetzung verlangen.⁷⁸

Neues Nachdenken verursachte die als „Jahrhundertflut“ bezeichnete Überschwemmung des Jahres 2002. EU-Politiker reagierten noch im selben Jahr mit der Gründung eines Solidarfonds für Naturgefahren und wurden somit zu Befürwortern einer mit Steuermitteln finanzierten Lösung.⁷⁹ In Deutschland forderten unterschiedliche Seiten damals eine Regulierung des Versicherungsmarktes durch eine Pflichtversicherung. In Verhandlungen in den Jahren 2003 bis 2004 zwischen der Finanzministerkonferenz und Wissenschaftlern wurde die Forderung nach Einführung einer solchen Versicherungspflicht aufgenommen und diskutiert. Nach der Feststellung, „dass sich keine geeignete Lösung finden ließ, um den Bürgern einen rechtlich verbindlichen Schutz vor dem Risiko von Naturkatastrophen zu gewähren und dabei die öffentlichen Haushalte von diesem Risiko zu entlasten“⁸⁰, wurde schlussendlich die Arbeitsgruppe aufgelöst. Zeitgleich mit der Diskussion über eine Pflichtversicherungslösung wurde im Bundesumweltministerium ein Hochwasserschutzgesetz ausgearbeitet, das ein grundsätzliches Bau- und Gewerbeverbot in Überschwemmungsgebieten vorsieht. Im Juli 2004 wurde das dementsprechende Gesetz verabschiedet. Kritik muss sich das Gesetz gefallen lassen,

⁷¹ Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 9ff.

⁷² Vgl. Pretenthaler, Vettors (2005), S.93.

⁷³ Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 10.

⁷⁴ Vgl. Wagner (2002), S. 587.

⁷⁵ Vgl. Farny (2011), S. 114.

⁷⁶ Einige EU-Mitgliedstaaten konnten sich widersetzen und behielten das gewohnte Versicherungssystem.

⁷⁷ Vgl. Farny (2011), S. 115.

⁷⁸ Vgl. Schwarze, Wagner (2002), S. 3.

⁷⁹ Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 6.

⁸⁰ Schwarze, Wagner (2008), S. 12.

da es nur einen vermeintlichen Schutz vor Überschwemmungen vorsieht, aber alle weiteren Risiken durch elementare Gefahren außen vor lässt.

Dass Debatten über die Anpassung an Naturkatastrophen immer dann stattfinden, wenn hohe Schäden aufgetreten sind, zeigt eine weitere Diskussion im bayerischen Landtag im Jahr 2008. Der Versuch einer Einführung einer obligatorischen Elementarschadenversicherung ist ebenfalls gescheitert.⁸¹ Dennoch konnte eine Einigung erzielt werden, die Vorteile gegenüber der „reinen Marktlösung“ bietet.

Im folgenden Kapitel werden daher die sich in Europa unterscheidenden Versicherungsmodelle beschrieben, Vor- und Nachteile aufgezeigt, sowie ein Vergleich vorgenommen.

⁸¹ Vgl. Günther (2012), S. 54.

5 Versicherungssysteme

5.1 Marktlösung mit ergänzenden staatlichen Maßnahmen

5.1.1 Modelldarstellung und reale Ausgestaltung

Seit 1994 können Naturgefahren in Deutschland auf freiwilliger Basis durch privatwirtschaftlich bereitgestellte und vom Staat durch Notfallmaßnahmen unterstützte Versicherungsprodukte versichert werden.

Seit der Deregulierung des deutschen Versicherungsmarktes hat die Autonomie der Versicherer deutlich zugenommen,⁸² sodass das Zustandekommen von Versicherungsverträgen letztlich vom wirtschaftlichen Kräftespiel von Angebot und Nachfrage abhängt.⁸³ Der Staat schafft lediglich einen rechtlichen Rahmen, hat aber keinen direkten Einfluss auf den Inhalt von Verträgen. Somit ergeben sich innerhalb dieser Grenzen zahlreiche Spielräume für Versicherer. Die Folge für die Versicherung von Elementarschäden ist ein sich stark von Anbieter zu Anbieter unterscheidender Vertragsinhalt.

Bedingungen der zusätzlichen Elementarschadenversicherung

Maßgeblich sind also die Bedingungen der verschiedenen Anbieter. In den „besonderen Bedingungen für die Versicherung weiterer Elementarschäden“ des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. in der Version des Jahres 2008 werden die Schäden aufgezählt und genauer definiert, die nicht durch die Wohngebäudeversicherung abgedeckt sind (Sturm und Hagelschäden). Damit wird ein Rahmen für Vertragsinhalte gesetzt. Demnach können Kosten für Schäden, die durch Überschwemmung, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Erdrutsch, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbruch entstanden sind, im Rahmen der zusätzlichen Elementarschadenversicherung entschädigt werden.⁸⁴ Da von Überschwemmungen (nach Stürmen) die zweitgrößte Schadenshöhe ausgeht, werden diese nun in den Fokus der weiteren Arbeit gestellt. Überschwemmung ist laut Gesamtverband der Versicherer die Überflutung des Grund und Bodens des Versicherungsgrundstücks mit erheblichen Mengen von Oberflächenwasser durch Ausuferung von oberirdischen Gewässern und Witterungsniederschlägen.⁸⁵ Überschwemmungen können außerdem durch den Austritt von Grundwasser an die Erdoberfläche infolge von Rückstau verursacht werden. Rückstau liegt vor, wenn Wasser durch Ausuferung von oberirdischen Gewässern oder durch Witterungsniederschläge bestimmungswidrig aus den gebäudeeigenen Ableitungsrohren oder damit verbundenen Einrichtungen in das Gebäude eindringt.⁸⁶ Voraussetzung für die Übernahme der Schäden durch Überschwemmung und Rückstau sind in Abflussleitungen installierte Rückstauklappen. Nicht genau definiert ist, in wie weit von Menschen ausgelöste Ereignisse über die Zusatzversicherung abgedeckt werden. So kann auch ein Erdrutsch an künstlich errichteten Hängen von der Versicherung getragen werden. Ob ein Risiko versichert wird, hängt also bislang von den vereinbarten Bedingungen des einzelnen Versicherers ab. Einen Sonderfall stellt die vor der Wiedervereinigung Deutschlands geschaffene „Staatliche Versicherung der DDR“ dar. In einer Kombination aus Hausrat-, Privathaftpflicht- und

⁸² Vgl. Farny (2011), S. 97.

⁸³ Vgl. Hauber (o.J.), S. 1.

⁸⁴ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2008b), S. 3.

⁸⁵ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2008b), S. 3.

⁸⁶ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2008b), S. 3.

Reisegepäckversicherung sind auch Elementarschäden in der sogenannten erweiterten Haushaltsversicherung mitversichert. Auch in der damals obligatorischen Gebäudeversicherung sind Elementarschäden abgedeckt. Nach der Wiedervereinigung wurde die staatliche Versicherungsanstalt der DDR in die Deutsche Versicherungs-AG umgewandelt und schließlich durch die Allianz AG übernommen. Bis zu 60% der damals abgeschlossenen Versicherungsverträge bestehen bis heute⁸⁷, sodass besonders die Allianz vom Oder-Hochwasser im Jahr 2002 betroffen war und mit weiteren Auszahlungen bei zukünftigen Ereignissen rechnen muss.

Staatliche ad-hoc-Hilfemaßnahmen

Tatsächlich aber spielt der Staat im deutschen Versicherungssystem für Naturgefahren eine größere Rolle, als bei einer Marktlösung anzunehmen sein sollte. Da bereits in der Vergangenheit mehrmals Folgen von unversicherten Schäden durch direkte finanzielle Hilfen des Staates ausgeglichen wurden, wird er zum Akteur. Nach der Flutkatastrophe vom Sommer 2002 haben beispielsweise der Bund und die Regierungen der betroffenen Bundesländer – Sachsen, Thüringen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein – insgesamt ca. 10 Mrd. Euro bereitgestellt,⁸⁸ um Opfer zu entschädigen und Infrastruktur wiederherzustellen. Letztlich müssen Mittel aus Steuern verwendet werden, um fehlenden Versicherungsschutz auszugleichen. Diese Tatsache legt den Schluss nahe, dass dieser Ansatz der Versicherung von Naturgefahren nicht ausreichen könnte, um alle Schäden aufzufangen und deshalb hinterfragt werden muss.

5.1.2 Prämiengestaltung

Wie bereits erwähnt, können Sturmschäden in Deutschland über die freiwillige Wohngebäude-Police abgedeckt werden. Da sie von Banken aber zur Absicherung von Hypothekenkrediten häufig verlangt wird, ist das Risiko von Sturmschäden bereits zu einem hohen Maß deutschlandweit versichert. Sturmschäden haben damit für die Preisgestaltung von Elementarschadenversicherungen keine weitere Relevanz. Überschwemmungsgefahren als ein weiterer Teil der elementaren Gefahren können mit einer Zusatzversicherung zur Wohngebäude- oder Hausratspolice abgesichert werden. Der Preis dieser Zusatzversicherung ist zum einen vom Wert des versicherten Gebäudes, zum anderen von der individuellen Schadenswahrscheinlichkeit des Standortes abhängig.⁸⁹ Die Prüfung dieser Eintrittswahrscheinlichkeit wird in Deutschland mit Hilfe des vom Gesamtverband der Versicherer 2001 erstmalig zur Verfügung gestellten geografischen Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen (ZÜRS)⁹⁰ vorgenommen. Das System soll für den Versicherer klären, welches Gebäude in welchem Ausmaß hochwassergefährdet ist und welche Wechselwirkungen es mit anderen Standorten gibt. Im Fokus steht besonders das Überschwemmungsrisiko, da es vor Einführung der Methode nicht möglich war, einen Überblick über die Gesamtgefährdung (Kumulrisiko) aller Versicherten zu erhalten, sodass eine Versicherbarkeit von besonders gefährdeten Lagen nicht gegeben war. Der Name ZÜRS ist ein wenig irreführend, da die Ge-

⁸⁷ Vgl. Günther (2012), S.54.

⁸⁸ Vgl. Schwarze, Wagner (2003), S.2

⁸⁹ Vgl. Wagner (2002), S.586.

⁹⁰ Vgl. Pretzentaler, Vettors (2005), S.93.

bierte nur nach der Wahrscheinlichkeit von Überschwemmungen durch Fließgewässer eingeteilt werden. Eine Zoneneinteilung für R wie Rückstau und S wie Starkregen fehlt bislang.

Als Datenbasis wurden seither über 21 Millionen Adresskoordinaten gesammelt, sowie Überschwemmungsdaten bei über 200 Wasserwirtschaftsämtern erfasst und rund 200.000 Fließgewässer in das System integriert.⁹¹

In der Erstfassung von ZÜRS wurden Standorte in drei Gefahrenklassen eingeordnet. Nach der schweren Flut im Jahr 2002 wurde aber festgestellt, dass der Zustand der Deiche schlecht und die Prävention mangelhaft war.⁹² Insgesamt gingen Anwohner gefährdeter, jedoch deichgeschützter Gebiete sehr fahrlässig mit dem Risiko um, sodass eine Anpassung seitens der Versicherungswirtschaft vorgenommen wurde.

In der aktuellen Fassung des ZÜRS-Systems wird das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland in vier Gefährdungsklassen eingeteilt. Dabei werden Lagen nach der Anzahl der Ereignisse in einer Zeitspanne klassifiziert. In der Gefährdungsklasse eins mit einer statistischen Häufigkeit von weniger als einem Hochwasserereignis pro zweihundert Jahren gilt eine unbeschränkte Versicherbarkeit. Es muss allerdings ein Selbstbehalt von bis zu 10% je nach eigenem Präventionsaufwand geleistet werden.⁹³ Gebäude in Deutschland liegen zu ungefähr 86,5%⁹⁴ in der Gefahrenklasse eins. Standorte mit einer Überschwemmungshäufigkeit von einem Ereignis pro zehn Jahren werden als unversicherbar deklariert und können keinen Versicherungsschutz erhalten. Die Gefahrenklassen zwei (8,9%) und drei (1,4%) zeichnen sich durch eine Beschränkung der Versicherbarkeit aus. Hier gibt es eine Zusatzpolice nur nach einer strengen Einzelprüfung unter Berücksichtigung von individuellen Schutzmaßnahmen und nach Vereinbarung einer Selbstbeteiligung von mehr als 10%⁹⁵ (bezogen auf den Schaden)⁹⁶. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Versicherer allenfalls in hochgefährdeten Zonen nicht ohne Weiteres eine Zusatzabdeckung der Elementarrisiken anbieten und für die meisten Standorte eine Versicherung zu tragbaren Preisen⁹⁷ möglich ist. Dennoch ist in Deutschland eine sehr geringe Versicherungsdichte festzustellen. Nur 3,5% der Hausbesitzer haben ihre Immobilien gegen Elementarschäden mit der Zusatzdeckung innerhalb der Wohngebäude-, ca. 9% innerhalb der Hausratpolice versichert.⁹⁸

Es bleiben also die Fragen im Raum, welche Ursachen die geringe Versicherungsnachfrage außer den Preisen und der Unversicherbarkeit weniger Immobilien haben könnte und warum sich der überwiegende Teil der Bevölkerung freiwillig nur unzureichend gegen auftretende Naturgewalten am freien Markt abdeckt.

⁹¹ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2008a).

⁹² Vgl. Schwarze, Wagner (2008), S. 11.

⁹³ Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 9.

⁹⁴ Vgl. Aspect Online (2010).

⁹⁵ Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 9.

⁹⁶ Vgl. Wagner (2002), S. 586.

⁹⁷ Für den Schutz in Zone 1 zahlt ein Hausbesitzer eine Prämie von jährlich etwa 0,15 bis 0,3 Promille der Versicherungssumme, das ergibt für ein 300.000-Euro-Haus 45 bis 90 Euro. (Vgl. Aspect Online (2010)).

⁹⁸ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008), S. 1.

5.1.3 Probleme

Für die mangelnde Nachfrage nach Versicherungsschutz könnten sowohl Gründe auf der Nachfrager- als auch auf der Anbieterseite zu finden sein.

Nachfrageseitige Probleme

Eine Umfrage des Forsa-Instituts zur Einschätzung von Naturgefahren aus dem Jahr 2012 ergibt, dass bereits die Grundannahmen zur Versicherbarkeit und die Notwendigkeit von Versicherungen falsch sind. Die Auswertung ergab, dass 90% der Deutschen das Risiko, selbst von Naturgefahren bedroht zu werden, als sehr gering ansehen. Dieser Umstand fördert somit die *adverse Selektion*, das heißt nur Eigentümer risikoreicher Immobilien fragen Versicherungsschutz nach. Unterdurchschnittlich risikobehaftete Eigentümer meiden Versicherungslösungen, sodass sich letztendlich die Prämien erhöhen.

Die Umfrage zeigte außerdem, dass 48% der Bürger eine Nothilfe des Staates erwarten, der *charity hazard* wird somit erfüllt und Anreize zu präventiven Maßnahmen bleiben aus. Die staatliche Hilfe substituiert die Nachfrage nach Elementarschadensversicherungen, diese wird um den Betrag der angenommenen Nothilfe gedrückt.⁹⁹ Es ist davon auszugehen, dass Menschen diesen Zusammenhang in ihre Entscheidung mit einbeziehen.

Überdies gehen Deutsche von einer Unversicherbarkeit ihres Eigentums (63%) und von hohen Kosten aus.¹⁰⁰ Diese Fehlsicht kann zum einen geringe Nachfrage bedingen, zum anderen werden Präventionsmaßnahmen unterlassen. Des Weiteren können die Interessen divergieren, je nachdem ob jemand als Bauherr oder als späterer Verkäufer agiert. Bauträger und Gemeinden haben möglicherweise nur geringes Interesse an Versicherungen, um Käufer nicht abzuschrecken und höhere Preise für Grund und Gebäude zu erzielen. Auch Wiederverkäufer gefährdeter Standorte können geneigt sein, deswegen die Risiken nicht aufzudecken. Es besteht die Gefahr, Risiken bewusst geringer einzustufen als sie real sind.

Auch die *adverse Selektion* spielt im deutschen Versicherungssystem von Elementarschäden eine besondere Rolle. Die Prämien sind durch den Mangel an Versicherten mit geringem Risiko hoch, sodass der freiwillig Versicherte hohe Prämien zahlen wird. Selbst in risikoarmen Regionen ist die Versicherung teuer und drückt die Nachfrage.¹⁰¹ Durch die Bündelung von Einzelrisiken (sogenanntes Pooling) zu Paketlösungen kann die Gefahr der *adversen Selektion* zwar gemindert werden, trotzdem bleibt sie ein besonders großes Problem des deutschen Modells.

Probleme auf der Anbieterseite

Diese erheblichen Probleme auf der Nachfrageseite können weitere auch auf der Anbieterseite nach sich ziehen und die Nachfrage nach Versicherungen mindern. Neben der Gefahr der *adversen Selektion* auf der Nachfragerseite besteht diese auch auf der Anbieterseite. Versicherungsanbieter sind geneigt, ihr Angebot stark einzuschränken oder sich aus gefährdeten Gebieten komplett zurückzuziehen. Zum anderen führen Anbieter von Versicherungen gegen Elementarschäden an, dass einige Naturereignisse nahezu unversicherbar seien, weil sie schwer abschätzbar sind.

⁹⁹ Vgl. von Ungern-Sternberg (2002), S. 583.

¹⁰⁰ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2012).

¹⁰¹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008), S. 3.

Raimund Schwarze und Gert Wagner vom DIW Berlin fassen die Probleme der deutschen Elementarschadenversicherung als Katastrophensyndrom¹⁰² zusammen.

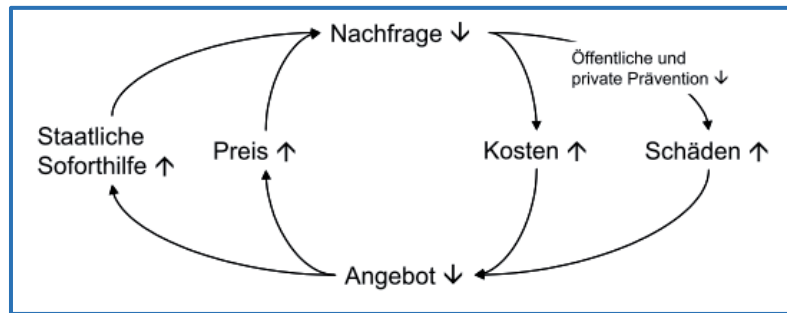


Abbildung 5 - Das Katastrophensyndrom der Elementarschadenversicherung

[Quelle: Schwarze, Wagner (2005), S. 5]

Ausgehend von einer durch Unterschätzung entstehenden geringen Nachfrage und geringer öffentlicher sowie privater Prävention verbleiben viele Policen mit hohem Risiko im Bestand der Versicherer, so dass es schlussendlich ein geringes Angebot gibt und der Preis steigt. Im Umkehrschluss steigen die Preise für verbliebene Versicherte an und nicht versicherbare Risiken werden durch staatliche Soforthilfen abgedeckt. Dieser Kreislauf führt zu weiter sinkender Nachfrage und der Abwärtskreislauf beginnt erneut.

Ohne die Schuld gänzlich bei Nachfragern oder Anbietern suchen zu wollen, lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die derzeitige Struktur der Elementarschadenversicherung in Deutschland in einer schlechten Nachfragesituation resultiert. Neben einem mangelhaften Versicherungsniveau sind hohe Staatsausgaben durch Nothilfen und ungenügende Schadensprävention die negativen Effekte.¹⁰³

5.2 Marktlösung ohne staatliche Nothilfe

Aufgrund starker Niederschläge im bayerischen Baiersdorf 2007 hat die bayerische Landesregierung im April 2008 gemeinsam mit Verbänden und Versicherern beschlossen, eine Kampagne zur besseren Information über die Versicherung von Elementarschäden zu starten. Ziel ist es, die Nachfrage nach Versicherungsschutz zu erhöhen. Die Informationen sollen über das tatsächliche Risiko aufklären und die Deutschen für das Thema sensibilisieren. Bürger werden darauf hingewiesen, dass die Eigenvorsorge Vorrang hat und ein umfassender Versicherungsschutz gegen Elementarschäden in den meisten Fällen sinnvoll und möglich ist.¹⁰⁴ Der private Versicherungsschutz soll betroffene Bürger unabhängig von staatlicher Nothilfe machen. Bewusst unterversicherte Bürger können seit Einführung der Kampagne keine Unterstützung erwarten. Ausnahmen von dieser Regel gibt es nur, wenn keine Versicherung das Risiko übernimmt. Mit den schriftlichen Ablehnungsbescheiden ist es nach

¹⁰² Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 6.

¹⁰³ Vgl. Steinrücken (2008), S. 92.

¹⁰⁴ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (o.J.).

Schadenseintritt möglich, zinsvergünstigte Kredite zu erhalten.¹⁰⁵ Inzwischen folgen Sachsen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt dem bayerischen Ansatz.

Damit das individuelle Risiko dem Einzelnen nahegebracht werden kann, wird das bislang nur den Versicherern offenstehende Zonierungssystem ZÜRS als öffentliche Version im Internet frei zugänglich¹⁰⁶ gemacht. Nach Eingabe der Adresse wird es Niedersachsen und Sachsen ermöglicht, eine einfache Einschätzung über die individuelle Gefährdung zu erhalten.

Der „bayerische Ansatz“ als Variante der deutschen Marktlösung versucht, durch die Aufklärung der Bürger einige Probleme des freien Marktes zu beheben und das Katastrophensyndrom zu heilen. Der infolge falscher Grundannahmen entstehende *moral hazard* kann durch gezielte Information gemindert werden, *charity hazard* durch den Ausschluss staatlicher Nothilfe-Leistungen nahezu ausgeschlossen werden. Absichtlicher Neubau in stark gefährdeter Lage muss im Vorhinein verhindert werden. Auch die fälschliche Annahme von Unversicherbarkeit des Eigentums kann korrigiert werden. Lediglich Unwissenheit über Prämienhöhen bleibt bestehen. Hier wird gefordert, dass sich Bürger um konkrete Angebote der Versicherer bemühen.

Fraglich bleiben die Auswirkungen der Kampagne auf die Angebotsseite. Es bestehen weiterhin keine Anreize, Standorte mit überdurchschnittlichen Risiken zu versichern. Es besteht die Gefahr der *adversen Selektion* auf Seiten der Versicherer fort.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kooperation zwischen Bundesländern und Versicherungswirtschaft einen Versuch darstellt, die derzeitige geringe Versicherungsdichte zu erhöhen. Vor allem kann dem Einzelnen der persönliche Nutzen aus dem Abschluss einer Zusatzpolice nähergebracht werden. Dieser besteht in einer höheren finanziellen Sicherheit der Versicherungslösung gegenüber unsicheren Ad-hoc-Hilfen des Staates.¹⁰⁷

5.3 Katastrophenfonds

In Österreich gibt es grundsätzlich privaten Versicherungsschutz für Hochwasserschäden in allen Gebieten auf dem freien Versicherungsmarkt. Policen zeichnen sich durch risikounabhängige Prämien und eine maximale Deckungssumme von 50% der Gebäudeversicherungssumme aus.¹⁰⁸ Standardmäßig werden Schäden bis 15.000 Euro bereits in die Eigenheimversicherung integriert. Gebäude in stark hochwassergefährdeter Lage können dagegen nur schwer oder gar nicht versichert werden. Die weiteren elementaren Risiken von Rückstau, Lawinen, Erdbeben und Vermurung können ähnlich wie in Deutschland optional über ein Zusatzpaket mit frei wählbaren Selbstbehalten abgedeckt werden. Nach einer Risikoprüfung kann die Zusatzabsicherung allerdings verweigert werden. Es liegt eine hohe Versicherungs-

¹⁰⁵ Vgl. Freistaat Sachsen (o.J.).

¹⁰⁶ Mieter, Hausbesitzer und Unternehmer in Sachsen und Niedersachsen können sich auf der Internetseite ZÜRS-public.de darüber informieren, wie stark ihr Gebäude durch Hochwasser, Starkregen, Sturm, Blitzschlag und Erdbeben gefährdet ist.

¹⁰⁷ Vgl. Wagner (2002), S. 587.

¹⁰⁸ Vgl. Steininger, Steinreiber, Ritz (2005), S. 74.

dichte im Bereich von Sturm, Hagel und Schneelast vor, die Dichte bei den genannten übrigen Elementargefahren liegt unter 15%.¹⁰⁹

Kennzeichnend für das österreichische Versicherungssystem ist ein neben dem privaten Versicherungsmarkt existierender staatlicher Katastrophenfonds. Dieser wurde 1996 wegen großer Hochwasserschäden in den Vorjahren¹¹⁰ gegründet und spielt aufgrund der Höchstdeckung eine besondere Rolle. Je nach Schadenshöhe, sozialer Bedürftigkeit und Bundesland werden zwischen 20% und 50%¹¹¹, in Ausnahmefällen auch 100% der Kosten durch den Fonds kompensiert,¹¹² wenn der Betroffene nicht versichert ist.

Zur Finanzierung des Katastrophenfonds müssen Privatleute keine Prämienzahlungen leisten, vielmehr erfolgt diese aus Mitteln der Einkommen- und Körperschaftsteuer.¹¹³ Für den Bürger stehen Auszahlungen und zur Finanzierung benötigte Mittel daher in keinem direkten Zusammenhang. Jeder kann Schadenskompensation vom Staat erwarten, er muss jedoch nicht jeder in gleichem Maß Einzahlungen leisten. Die Höhe des Fonds variiert durch die Veränderung der wirtschaftlichen Lage und damit einhergehenden differierenden Einzahlungen stark. Außerdem kann der Fonds geleert werden, um die Mittel anderweitig einzusetzen. Beispielweise häufte der Fonds bis zum Ende des Jahres 1995 ungefähr 192 Millionen Euro an, um Ende des Jahres geleert zu werden. Bis zum Jahre 1997 wurden dann wieder 65 Millionen Euro eingezahlt. Aufgrund einer neu eingeführten Reservehöchstgrenze von 29 Millionen Euro im Jahr 1997 wurde die Differenz wieder ausgezahlt. Die Schäden des Hochwassers im Sommer 2002 konnten daher nicht vom Fonds ausgeglichen werden, sodass der österreichische Staat in den Folgejahren 2002 und 2005 zusätzliche 500 und 251¹¹⁴ Millionen Euro aufbringen musste.

Probleme der Fondslösung

Die benötigten nachträglichen Zusatzhilfen des Staates in beträchtlichem Ausmaß zeigen auf, wo die Probleme bei der Fondslösung liegen. Katastrophenfonds brauchen einerseits eine lange Zeit der Kapitalansammlung, um ausreichend große Summen zur Verfügung stellen zu können, andererseits ist die Höhe durch die Koppelung an Steuereinnahmen nicht risikogemäß ausgerichtet.

Entscheidend sind besonders die starken Auswirkungen dieses Modells auf die Nachfrage nach Versicherungen. Versicherungen bieten den Vorteil eines sofortigen Schutzes¹¹⁵, das heißt es kann nicht zu Engpässen bei der Kompensation von Schäden kommen, weil sich rechtlich eine Zahlungsverpflichtung des Versicherers ergibt. Nachfrageseitige Probleme für Elementarschadenversicherungen ergeben sich im vorliegenden Modell besonders durch den stark ausgeprägten *charity hazard*. Der Katastrophenfonds wird als garantierte staatliche Hilfsmaßnahme wahrgenommen. Erschwerend kommt hinzu, dass Bürger ungleich behandelt werden. Nicht-Steuerzahler werden gleichermaßen, bzw. sogar bevorzugt versorgt, da eine soziale Bedürftigkeit vorliegen könnte. Es bleiben keine Anreize für präventive Maßnahmen gegen Naturgefahren. Auch Versicherungsnehmer werden in diesem Fall für ihre

¹⁰⁹ Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 21.

¹¹⁰ Vgl. Hochrainer (2009), S. 73.

¹¹¹ Vgl. Hochrainer (2009), S. 73.

¹¹² Vgl. Pretenthaler, Hyll, Vettters (2005), S. 75.

¹¹³ Vgl. Hochrainer (2009), S. 73.

¹¹⁴ Vgl. Schwarze, u.a. (2011), S. 22.

¹¹⁵ Vgl. Hochrainer (2009), S. 73.

private Absicherung benachteiligt, sodass tendenziell mehr Nachfrage von überdurchschnittlich risikobetroffenen Standorteignern entsteht – die adverse Selektion wird erfüllt. Beide Faktoren bedingen eine sehr schwache Nachfrage nach Versicherungen. Es besteht die Möglichkeit, dass künftig gar keine Versicherungen abgeschlossen werden.

Auch für die Volkswirtschaft können Probleme durch eine unsichere Deckung von Schäden und einen möglichen zeitlichen Verzug der Auszahlung durch ausgelastete Fonds entstehen.

5.4 Pflichtversicherung mit Monopol und Privatanbietern

In der Schweiz existieren zwei voneinander unabhängige Versicherungssysteme der Naturgefahrenversicherung. Versicherungen werden sowohl auf dem freien Markt, als auch von der öffentlichen Hand angeboten. In 19 der 26 Kantone werden Bürger verpflichtet, eine Gebäudeversicherung bei der öffentlichen Monopolanstalt des jeweiligen Kantons abzuschließen. Innerhalb der Gebäudeversicherung werden Schäden durch Hochwasser, Überschwemmung, Sturm, Hagel, Lawinen, Felssturz, Steinschlag, Erdbeben¹¹⁶ und Erdbeben¹¹⁷ als Teil der Feuerversicherung abgesichert. Dabei werden nur Schäden am Gebäude abgedeckt, Hausrat und Betriebsinventar müssen separat bei privaten Anbietern versichert werden. Das Modell der Pflichtversicherung mit Monopol ordnet die gesetzliche Zugehörigkeit von Bürgern und Unternehmen zu den öffentlich-rechtlichen Versicherungsträgern. Diese unterliegen aufgrund ihrer Stellung einem Annahmewang sämtlicher Risiken.¹¹⁸ Monopolversicherer haben gesetzliche Vorgaben in der Gestaltung von Verträgen einzuhalten, des Weiteren werden ihnen Mitwirkungsrechte in der Planung präventiver Schutzmaßnahmen eingeräumt.¹¹⁹

In den verbleibenden sieben Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis und Obwalden¹²⁰ muss eine Versicherung bei privaten Anbietern abgeschlossen werden. Versicherer sind ebenfalls verpflichtet, Elementarrisiken in die Feuerversicherung einzuschließen. Lediglich die Versicherung von Hausrat und Fahrzeugen bleibt freiwillig und kann ausgeschlossen werden. Die Schäden durch Erdbeben werden ebenfalls nicht versichert.¹²¹

In der Deckung der Schäden unterscheiden sich private und kantonale Versicherer. Während die staatliche Monopolanstalt eine unbegrenzte Deckung gewährt, sind bei privaten Versicherern 25 Mio. SFr. pro Person und 250 Mio. SFr. pro Ereignis abgedeckt. Wenn diese Beträge je Ereignis nicht ausreichen, erfolgt eine Schadensersatzzahlung entsprechend dem prozentualen Anteil der eigenen Versicherungsprämie am Gesamtprämienaufkommen dieser speziellen Versicherung. Bis zu 10% des Schadens sind als Selbstbehalt vom Versicherungsnehmer zu tragen.¹²² Damit das Risiko für die Versicherungsträger begrenzt werden kann, haben sich private Versicherer zu dem sogenannten Elementarschadens-Pool, kantonale Versicherer im Interkantonalen Rückversicherungsverband, zusammengeschlossen.¹²³

¹¹⁶ Vgl. Pretenthaler, Vettters (2005), S. 99.

¹¹⁷ Vgl. Schwarze, u.a. (2011), S. 18.

¹¹⁸ Vgl. Pretenthaler, Vettters (2005), S. 99.

¹¹⁹ Vgl. Raschky, u.a. (2008), S. 55.

¹²⁰ Vgl. Schwarze, u.a. (2011), S. 17.

¹²¹ Vgl. Schwarze, u.a. (2011), S. 18.

¹²² Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 21.

¹²³ Vgl. Pretenthaler, Vettters (2005), S. 101.

Beide Rückversicherer handeln Risiken auf dem internationalen Markt und können somit die Haftung weltweit verteilen.

Werden kantonale und private Versicherungen zusammen betrachtet, ergibt sich eine Versicherungsdichte gegen Elementarschäden von mehr als 99% aller Gebäude und Fahrzeuge in der Schweiz.¹²⁴

Vorteile und Probleme

Der hohe Anteil der Versicherten in der Schweiz zeigt auf, dass die Übertragung des Risikos an ein staatliches Monopol und die Einführung einer Pflichtversicherung eine Lösung zur Absicherung gegen Elementargefahren sein kann. In Pflichtversicherungs-Modellen tritt das Problem der adversen Selektion nicht auf, da sowohl in den kantonalen als auch bei privaten Policen eine Versicherung verpflichtend ist. Ohne Malus-Systeme werden Bürger allerdings nicht geneigt Anzahl und Höhe der Schäden zu minimieren, da diese beglichen werden. Die Gefahr des *moral hazard* ist somit eventuell gegeben, wird aber seitens des Versicherungsgebers durch Präventionsregulierung und -beobachtung minimiert.¹²⁵ Die Gefahr des *charity hazard* kann vermieden werden. Jeder kann Auszahlungen von Leistungen erwarten, aber jeder muss auch einzahlen. Es gibt keine Möglichkeiten, von der Solidargemeinschaft zu profitieren, ohne sie selbst mitzutragen.

Sehr positiv ist zu sehen, dass die Möglichkeit gegeben wird, aktiv auf die kantonale Raumplanung einzuwirken und Präventionsmaßnahmen mitzugestalten.¹²⁶ Ferner können Prämien durch niedrige Transaktionskosten bei der Schadensabwicklung gering gehalten werden.¹²⁷

Trotz der genannten positiven Merkmale gibt es auch in Pflichtversicherungen Probleme. Der Anreiz zu risikogerechtem Verhalten und präventiven Maßnahmen wird durch Einheitsprämien nicht gegeben. Differenzierte Prämienmodelle könnten größere Anreize bieten, individuelle Vorkehrungen gegen den Einfluss von Naturereignissen zu treffen. Außerdem müssen Einwohner der privatwirtschaftlich versorgten Kantone mit höheren Prämien rechnen. Das liegt am geringen Wettbewerb zwischen Versicherern innerhalb der Schweiz.

¹²⁴ Vgl. Günther (2012), S. 56.

¹²⁵ Vgl. Raschky, u.a. (2008), S. 55.

¹²⁶ Vgl. Prettentaler, Vettters (2005), S. 101.

¹²⁷ Vgl. Raschky, u.a. (2008), S. 56.

5.5 Vergleich der Versicherungsmodelle

Eine Gegenüberstellung der beschriebenen Modelle von Deutschland, Österreich und der Schweiz kann einen Hinweis geben, welches System zu einer besseren Versorgung mit Versicherungsschutz führen kann. Dazu kann die Störanfälligkeit der Versicherungsnachfrage hinsichtlich der Probleme der *adversen Selektion*, des *moral hazard*, des *charity hazard* und der *Transaktionskosten* verglichen werden. Die Versicherungsdichte kann als Prüfindikator dienen.

Das folgende Schaubild gibt eine zusammenfassende Übersicht und versucht eine Bewertung der Eigenschaften.

Modell	Staatlicher Organisationsgrad	adverse Selektion	charity hazard	moral hazard	Transaktionskosten	Anteil der Versicherten	Gesamt
Marktlösung mit staatlichen Notthilfen	1	5	5	5	5	12,5%	21
Marktlösung mit staatlicher Information	2	5	2	3	5	>12,5%	17
Katastrophenfonds	4	5	5	5	3	15%	22
Pflichtversicherung	5	1	1	2	2	ca.100%	13

Die Bewertungsnoten reichen von „1“ bis „5“, dabei beschreibt „1“ den geringsten Einfluss auf ein System, „5“ den höchsten. Je größer der Wert ist, desto nachteiliger wirkt sich das System auf die Versicherungsnachfrage aus. Die Einschätzung wurde aufgrund der vorherigen Beschreibungen vorgenommen.

Tabelle 1 - Vergleich und Bewertung der Versicherungsmodelle

[Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Raschky u.a (2008), S. 58.]

Der abschließende Vergleich der Versicherungssysteme zeigt, wie die einzelnen Ländermodelle bezogen auf die hier betrachteten Eigenschaften der Alternativen bewertet werden können. Die Summe der Einzelbewertungen soll daher die Vorteilhaftigkeit des Modells gegenüber den anderen darstellen.

Laut dieser Auswertung ist dem schweizerischen Modell die höchste positive Wirkung auf die Nachfrage nach Versicherungen zu bescheinigen. Die Versicherungsdichte bestätigt dieses. Am wenigsten vorteilhaft erscheint der österreichische Katastrophenfonds. Hier bewir-

ken die Faktoren besonders geringe Anreize zur Vorsorge durch Präventionsmaßnahmen und private Versicherungen. Ebenfalls unterlegen sind die beiden deutschen Modelle. Während das deutsche Grundmodell besonders an *charity*- und *moral hazard* leidet, ist es im bayerischen Modell gelungen, diese durch Informationskampagnen und das Einstellen staatlicher Nothilfemaßnahmen einzudämmen. Auch hier ist die Versicherungsdichte der beste Indikator für die Vorteilhaftigkeit dieses Ansatzes. Dennoch bleibt die Dichte unter der der Pflichtversicherungslösung.

Es scheint also, dass nur eine allgemeine Versicherungspflicht in besonderem Maße in der Lage zu sein scheint, die skizzierten Probleme zu lösen.

6 Diskussion einer Pflichtversicherungslösung für Deutschland

Trotz umfassender Informationen über das Risiko von Naturkatastrophen, welche seit der bayerischen Kampagne „Voraus denken - elementar versichern“ existieren, ist bislang kein ausreichender Versicherungsschutz der Bevölkerung erreicht. Daher bleibt zu diskutieren, ob es sinnvoll ist, in Deutschland eine Pflichtversicherung einzuführen.

Wie bereits im Kapitel „Geschichtliche Entwicklung der Elementarschadenversicherung in Deutschland“ angesprochen, wurde die Einführung einer Pflichtversicherung schon nach der Hochwasserkatastrophe 2002 diskutiert, jedoch abgelehnt. Auch ein weiterer Versuch der Bayerischen Landesregierung zur Einführung einer obligatorischen Elementarschadenversicherung scheiterte 2009.¹²⁸ Die Klärung wird besonders erschwert, da die Interessen aller Lager bislang nicht miteinander vereinbar zu sein scheinen. In Deutschland gibt es zahlreiche Argumente sowohl für eine Pflichtversicherung als auch dagegen. In der Diskussion werden die Argumente vom jeweiligen Lager hervorgebracht. Auf der einen Seite stehen Wissenschaftler der führenden Forschungsinstitute mit einer oft positiven Einstellung zur Pflicht, die Versicherungswirtschaft positioniert sich tendenziell gegen eine Pflichtversicherung.

Befürworter der Pflichtversicherung nennen nachfrageseitige Probleme der Marktlösung und sind überzeugt, dass eine Pflicht diese am besten vermeiden könne. Sinn¹²⁹ nennt konkrete Kriterien, wann eine Versicherungspflicht zu empfehlen sei:¹³⁰ Anhaltspunkte für eine Empfehlung sind demnach eine erhebliche Gefährdung der Allgemeinheit über das allgemeine Lebensrisiko hinaus, fehlende Möglichkeit oder Bereitschaft der Geschädigten zu einer freiwilligen Vorsorge, Durchführbarkeit einer Pflichtlösung, Kontrollierbarkeit der Einhaltung, Bereitschaft der Versicherer zum Angebot eines Schutzes, sowie eine wirtschaftliche Zumutbarkeit. Befürworter halten diese ersten Kriterien für erfüllt.¹³¹ Es werden weitere Vorteile genannt, um eine Pflichtversicherungslösung zu fördern. Beispielweise entfielen die bereits als schädlich erkannte Notwendigkeit staatlicher Nothilfe Maßnahmen, sodass ein gewisser Druck auf die Politik erfolgen würde, öffentliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Wird ein Kontrahierungszwang der Versicherer vorausgesetzt, könne zudem die Prämienkalkulation vereinfacht werden. Beispielsweise indem Selbstbehalte ähnlich der Automobilhaftpflicht eingeführt würden.

Gegen eine Versicherungspflicht spricht nach Meinung der Gegner, dass Pflichtversicherungen ihre Begründung in der Gefährdung Dritter finden. Da es sich bei der Elementarschadenversicherung aber um einen Schutz des eigenen Grundstücks oder Gebäudes handelt, könne eine Pflichtversicherung die grundgesetzlich gewährte Privatautonomie stören.¹³² Sie stelle gewissermaßen eine Zwangsmaßnahme dar. Es gebe keine Pflicht, sich selbst oder sein Haus zu schützen. Eine Verminderung der Schadensbelastung der Allgemeinheit könnte dagegen als finanzieller Schutz Dritter gegen Naturkatastrophen ausgelegt werden. Ein Schlupfloch bietet auch das EU-Recht. Dieses erlaubt die Einführung, wenn sie mit sozialpolitisch gewollter planmäßiger Vorsorge begründet ist.¹³³ Aus diesem Grund bedarf es einer genaueren juristischen Klärung der Privatautonomie bei Naturgefahren. Ferner wird argumentiert, dass

¹²⁸ Vgl. Günther (2012), S. 54.

¹²⁹ Vgl. Sinn (1988), S. 513ff.

¹³⁰ Vgl. Steinrücken (2008), S. 92ff.

¹³¹ Vgl. Steinrücken (2008), S. 92ff.

¹³² Vgl. Hauber (o.J.), S. 3.

¹³³ Vgl. Schwarze, Wagner (2002), S. 5.

die Pflicht in die Vertragsfreiheit zwischen Versicherer und Versichertem eingreift und einen funktionierenden Markt stört. Jede Pflichtlösung brauche demnach eine staatliche Rückversicherung, um extreme Schäden abzusichern. Wird diese abgelehnt, könnten Versicherer in manchen Fällen nicht in der Lage sein, Schäden voll auszugleichen.¹³⁴ Prof. Günther vom Institut des Versicherungswesens der Fachhochschule Köln gibt des Weiteren an, dass zwei Drittel der Kunden höhere Prämien zu zahlen hätten, wenn Spitzenrisiken sozialisiert würden. Eine Umlage der hohen Kosten auf die Allgemeinheit führe zu einer Verteuerung jeder einzelnen Versicherung. Laut Günther beinhaltet die Pflichtversicherung eine Notwendigkeit von teurer Bürokratie, da Hausbesitzer kontrolliert und gegebenenfalls sanktioniert werden müssten.¹³⁵ Zu guter Letzt gibt er an, dass keine zusätzlichen Anreize zu besseren Schutzmaßnahmen gegeben würden. Ein weiterer vorgebrachter Grund der Gegner einer Einführung ist die Gefahr des *moral hazard* derart, dass die Bebauung stark gefährdeter Standorte gefördert würde. Ein Verbot von Neubauten an solchen Standorten kann das Argument entschärfen.

Befürworter sowie Gegner haben bereits konkrete Lösungsmodelle entwickelt.

Vertreter der Versicherungswirtschaft können sich vorstellen, sogenannte Opting-Out-Modelle einzuführen. Das heißt Versicherer integrieren den Schutz vor Elementargefahren in die Verträge, Kunden müssen den Zusatzschutz bei Nicht-Wunsch abwählen.

Befürworter der Pflichtversicherung von Elementarschäden empfehlen Modelle mit öffentlichem Monopol oder aber mit Einbeziehung der Privatwirtschaft:

Pflichtversicherung mit staatlichem Monopol

Die Monopollösung ermöglicht eine Absicherung von Elementarschäden durch Risikoübertragung auf den Staat. Eine Lösung mit regionalen öffentlichen Monopolen wäre dem schweizerischen Modell sehr nah. Es könnte auf Deutschland übertragen werden. Bürger wären verpflichtet, Versicherungen bei den Landesversicherern abzuschließen. Diese sichern sich über eine Bundesrückversicherung ab.

Eine solche Ausgestaltung bietet laut den Befürwortern gewisse Vorteile. Das erste Argument sind Kostenvorteile einer Monopollösung von rund 20% im Vergleich zu einer Marktlösung.¹³⁶ Hauptsächlich entfallen Transaktionskosten, es entfallen Werbe- und Verwaltungsaufwendungen. Zweitens würden hohe Präventionsanstrengungen unternommen. Der Monopolist kann direkt von diesen profitieren, indem geringere Schäden auftreten und das gesamte Schadensaufkommen sinkt. Durch ein hohes Gesamtprämieinkommen ist er außerdem in der Lage, besonders aufwändige Präventionsmaßnahmen durchzuführen.

Des Weiteren bieten sich den Landesversicherern Möglichkeiten der Intervention bei kommunalen Entscheidungen. Baumaßnahmen in gefährdeten Lagen können verhindert werden.

¹³⁴ Vgl. Günther (2012), S. 61.

¹³⁵ Vgl. Günther (2012), S. 62.

¹³⁶ Vgl. Steinrücken (2008), S. 94.

Pflichtversicherung unter Beteiligung der Privatwirtschaft

Raimund Schwarze und Gert Wagner skizzieren ein marktkonformes Modell einer Pflichtversicherung für Deutschland. Dieses basiert auf drei Grundsätzen:

1. Sicherstellung eines ausreichenden Angebots und entsprechender Nachfrage
2. Förderung von Präventionsmaßnahmen durch Betroffene und öffentliche Träger
3. Öffnung des Marktes für neue in- und ausländische Wettbewerber

Eine flächendeckende Sicherstellung der Nachfrage wird durch die Einführung der Pflicht erreicht. Dazu sind Einschnitte in die Vertragsfreiheit notwendig. Den Anbietern wird dagegen ein Kontrahierungszwang auferlegt, um das Angebot sicherzustellen. Kunden mit höherem Schadensrisiko können nicht abgelehnt werden. Versicherer werden verpflichtet, jeden Kunden zu akzeptieren. Das seitens der Versicherungswirtschaft angemerkte Problem, dass dies zu unterschiedlich hoher Belastung der Versicherer führt und hohe Prämien verlangt werden müssten, kann durch einen Rückversicherungsverbund gelöst werden. Dieser kann die unterschiedlich hohe Risikoexposition der einzelnen Versicherer durch den Verbund abfedern. Kommt es dennoch bei Extremschäden zu Unterdeckungsproblemen der Rückversicherer, soll eine staatliche Ausfalldeckung die Zahlung übernehmen.

Die Förderung von Präventionsmaßnahmen soll im Modell der Pflichtversicherung mit Beteiligung der Privatwirtschaft durch eine gezielte Prämiengestaltung gemäß der Vorsorge des Einzelnen gefördert werden. Beispielsweise könnten gemäß der Gefahrenzone eingestufte Selbstbehalte Anreize bieten, Vorsorgemaßnahmen durchzuführen. Eine Einstufung von Überschwemmungsrisiken mit dem bereits vorhandenen Zonierungssystem ZÜRS bietet sich dazu an.

Der letzte Grundsatz des Modells von Schwarze und Wagner ist die Öffnung des Marktes für neue in- und ausländische Wettbewerber. Das Versicherungssystem bietet neuen Anbietern die Möglichkeit des Markteintritts gegen eine Beteiligung am Rückversicherungsverband in festgelegter prozentualer Höhe. Durch eine Vielzahl möglicher Anbieter entstehen Wettbewerb und die Chance marktgerechter Prämien.¹³⁷

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Struktur einer solchen Lösung.

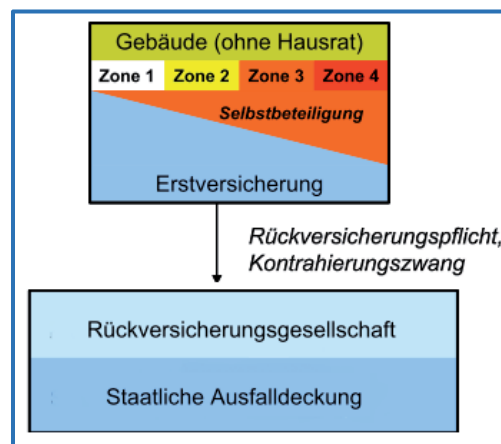


Abbildung 5 – Mögliche Struktur einer markt konformen Pflichtversicherung [entnommen aus Schwarze, Wagner (2005), S.13. (verändert)]

¹³⁷ Vgl. Schwarze, Wagner (2005), S. 7ff.

7 Fazit

Die aktuellen Ereignisse in Ostdeutschland und Bayern zeigen, dass in Deutschland noch großer Bedarf an Maßnahmen zum Schutz vor Elementarschäden wie Hochwasser besteht. Dabei kann es nicht nur um ad hoc Maßnahmen im Katastrophenfall gehen, sondern für die Zukunft muss stärker auf geplante Vorsorge gesetzt werden. Dies betrifft einerseits eigenen materiellen Schutz des persönlichen Hab und Guts, aber auch kollektiven Schutz beispielsweise durch Deiche und Retentionsräume. Damit können die Wahrscheinlichkeiten eines Schadenseintritts und die Schadenshöhe begrenzt werden. Ausgeschlossen werden können Schäden so nicht. Sollten sie auftreten, können aber Versicherungen zumindest die finanziellen Folgen abfedern. Zudem setzen sie Vorsorgeanreize oder verlangen Vorsorgemaßnahmen.

Nach Presseberichten wird zur Zeit (Juni 2013) davon ausgegangen, dass in Ostdeutschland und Bayern Schäden in Höhe von 12 Mrd. € entstanden sind, von denen etwa drei Milliarden versichert sind.¹³⁸ Wie in Zukunft mit solchen Schäden umgegangen werden soll, ist weiterhin umstritten. Während von wissenschaftlicher Seite erneut der Vorschlag einer Pflichtversicherung ins Spiel gebracht wird¹³⁹, lehnen die Versicherer eine solche Pflicht ab¹⁴⁰.

Beide Seiten haben gute Argumente auf ihrer Seite. Die Ausführungen in diesem Bericht haben gezeigt, dass es „die“ Lösung hinsichtlich einer Versicherung nicht gibt. Praktiziert werden in verschiedenen Staaten unterschiedliche Wege, die Vor- und Nachteile aufweisen. Auch die wissenschaftliche Diskussion liefert kein eindeutiges Ergebnis für oder gegen ein bestimmtes System. Eine Pflichtversicherung scheint unter Anreizgesichtspunkten einige Vorteile zu bieten. Sie ist auch unserer Wirtschaftsordnung nicht fremd, wie beispielsweise die Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge zeigt. Allerdings geht es hier vor allem um den Schutz Dritter, während eine Elementarschadenspflichtversicherung den Versicherten selbst vor einer finanziellen Überlastung durch selbst erlittene Schäden schützen soll. Hier muss abgewogen werden zwischen der Freiheitseinschränkung durch paternalistische Vorgaben des Staates auf der einen Seite und den Kosten einer evtl. unzureichenden Vorsorge ohne diesen Zwang. Unabhängig davon ist eine Versicherung aber nur ein Bestandteil eines optimierten Umgangs mit Elementarrisiken. Sie muss eingebunden sein in kollektive Maßnahmen, die dazu beitragen, dass Versicherungsfälle erst gar nicht entstehen. Im Unterschied zu Elementarrisiken wie Sturm, Hagel oder Erdbeben kann Hochwasser durch Deiche gelenkt und durch geschickt angelegte Retentionsräume gebändigt werden.

¹³⁸ Vgl. Delhaes (2013).

¹³⁹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (2013).

¹⁴⁰ Vgl. o.V. (2013).

LITERATURVERZEICHNIS

Aktion Deutschland Hilft e.V. (2012): Risikomanagement von wetterbedingten Naturkatastrophen (<http://www.aktion-deutschland-hilft.de/de/fachthemen/gastkommentare/risikomanagement-von-naturkatastrophen>, 08.02.2013).

Aspect Online (2010): ZÜRS schätzt Potenzial von Elementarschäden ein (<http://www.aspect-online.de/artikel/zuers-schaetzt-potenzial-von-elementarschaeden-ein>, 15.01.2013).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (o.J.): Vorausdenken - elementar versichern (<http://www.elementar-versichern.de/initiative.html>, 18.01.2013).

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (o.J.): Hintergrund - Naturkatastrophen nehmen zu (http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/umwelt/naturkatastrophen/hintergrund/index.html, 10.01.2013).

Delhaes, D. (2013): Die Pflicht, selbst etwas zu tun, in: Handelsblatt, Nr. 112 v. 14.6.2013, S. 16.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (2008): Wenn alle zahlen, wird das Land sicherer (<http://www.diw.de/sixcms/detail.php/369723>, 15.01.2013).

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (2013): Versicherungspflicht gegen Naturkatastrophen schafft zweifach mehr Sicherheit: durch Anreize für mehr Schadensvermeidung und bessere Schadensregulierung. Hintergrundinformationen zum Pressegespräch am Freitag, 14. Juni 2013 (http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.422774.de/pressegespr%C3%A4ch_versicherungspflicht-gegen-naturkatastrophen_dossier-20130614.pdf, 16.6.2013).

Deutscher Wetterdienst (o.J.): Starkregen (<http://www.deutscherwetterdienst.de/lexikon/index.htm?ID=S&DAT=Starkregen>, 15.01.2013).

Emschergenossenschaft (2009): Es war eine Sturzflut! Gutachten zum Hochwasser in Dortmund, Hochwasserschutz geht alle an, Pressemitteilung 10577, 20. Januar 2009, Essen.

Farny, D. (2011): Versicherungsbetriebslehre, 5. überarbeitete Auflage, Karlsruhe, Verlag Versicherungswirtschaft GmbH, S. 22-115.

Freistaat Sachsen (o.J.): Welche Versicherung Sie brauchen (<http://www.naturgefahren.sachsen.de/welche-versicherung-brauche-ich.htm>, 18.01.2013).

Führer, C./Grimmer, A. (2009): Versicherungsbetriebslehre, Ludwigshafen, Friedrich Kiehl Verlag, S. 13-24.

Gabler Wirtschaftslexikon (2011): Kumulrisiko (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/136693/kumulrisiko-v7.html>, 15.01.2013).

Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.a): Free-Rider-Verhalten (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7495/free-rider-verhalten-v9.html>, 15.01.2013).

Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.b): Informationsasymmetrie (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/informationsasymmetrie.html>, 15.01.2013).

Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.c): Risikoausgleich (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/risikoausgleich.html>, 15.01.2013).

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2008a): ZÜRS Geo - Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken (<http://www.gdv.de/2008/08/geo-informationssystem-zuers-geo-zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken>, 18.01.2013).

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2008b): Besondere Bedingungen für die Versicherung weiterer Elementarschäden (<http://www.gdv.de/downloads/versicherungsbedingungen/schaden-und-unfallversicherung/besondere-bedingungen-fur-die-versicherung-weiterer-elementarschaden-bwe-2008>, 18.01.2013).

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2012): Naturgefahren - Das unterschätzte Risiko (<http://www.gdv.de/2012/08/naturgefahren-das-unterschaetzte-risiko>, 15.01.2013)

Grünthal, G. (2004): Erdbeben und Erdbebengefährdung in Deutschland sowie im europäischen Kontext, GeoForschungsZentrum Potsdam (Hrsg.).

Grunow, D./Liesenfeld, J./Stachowiak, J. (2012): Die Bevölkerung des Ruhrgebietes und der Emscher-Lippe-Region im Klimawandel, Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsbefragung 2012, dynaklim-Kompakt, No. 11, Nov. 2012, Essen (http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/publikationen/kompakt/dynaklim_kompakt_11_RISP_Bevoelkerungsbefragung/Nr.%2011%20Nov%202012%20Grunow%2C%20Liesenfeld%2C%20Stachowiak%3B%20Die%20Bev%3%B6lkerung%20des%20Ruhrgebietes%20und%20der%20Emscher-Lippe%20Region%20im%20Klimawandel%3B%20Ergebnisse%20der%20repr%C3%A4sentativen%20Bev%3%B6lkerungsbefragung%202012.pdf, 25.5.2013).

Günther, D.-C. (2012): Entwicklung der Elementarschadenversicherung in Deutschland, in: Tagungsband zum 16. Kölner Versicherungssymposium am 16. Oktober 2011, S. 51-64.

Verein der Förderer des Instituts für Versicherungswesen an der Fachhochschule Köln e. V. (Hrsg.), Forschung am IVW Köln, S.51-54.

Hauber, D. (o.J.): Grenzen der Versicherbarkeit - Möglichkeiten des Versicherungsschutzes gegen Katastrophen (http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Grenzen_der_Versicherbarkeit.pdf, 18.01.2013).

Helmholtz-Zentrum Geesthacht Zentrum für Material- und Küstenforschung GmbH (o.J.): Naturkatastrophen in Deutschland - ein Überblick (<http://www.klimanavigator.de/dossier/artikel/012154/index.php>, 10.01.2013).

Hochrainer, S. (2009): Reservefonds gegen Naturkatastrophen auf nationaler und europäischer Ebene, in: Stürme, Fluten 2009, DIW Berlin (Hrsg.), S.67-79.

Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2011): Große Naturkatastrophen seit 1950 (http://www.munichre.com/de/reinsurance/business/non-life/georisks/natcatservice/great_natural_catastrophes.aspx, 15.01.2013).

Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2012a): Das Jahr in Zahlen, in: Topics Geo 2011 - Beben, Flut, Atomunfall, Münchner Rück (Hrsg.), München.

Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2012b): Naturkatastrophen weltweit 1980 – 2011 Das Jahr in Zahlen, in: NatCatService, Münchner Rück (Hrsg.), München.

Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (o.J.): Downloadcenter für Statistiken über Naturkatastrophen (<http://www.munichre.com/de/reinsurance/business/non-life/georisks/natcatservice/default.aspx>, 10.01.2013).

Nell, T. (2002): Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden? Gesellschaftliches Risikomanagement für Hochwasserschäden, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg.82, Nr. 10, S.582-584.

Nguyen, T. (2009): Versicherbarkeit von Katastrophenrisiken und staatliche Risikoübernahme, Lahr, WHL., S. 3-9.

o.V. (2013): Versicherer lehnen Flut-Pflichtversicherung ab, in: Handelsblatt online, 15.6.2013 (<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/versicherungen/schutz-gegen-katastrophen-versicherer-lehnen-flut-pflichtversicherung-ab/8355720.html>, 16.6.2013).

Prettenthaler, F./Hyll, W./ Vettters, N. (2005): Ausgestaltung nationaler Risikotransfermechanismen, in: Steininger/Steinreiber/Ritz, Extreme Wetterereignisse und ihre wirtschaftlichen Folgen, Berlin/Heidelberg, S. 69-90.

Prettenthaler, F./ Vettters, N. (2005): Vergleich der nationalen Risikotransfermechanismen am Beispiel Hochwasser, in: Steininger/Steinreiber/Ritz, Extreme Wetterereignisse und ihre wirtschaftlichen Folgen, Berlin/Heidelberg, S. 91-113.

Quirnbach, M./Freistühler, E./Papadakis, I. (2012): Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region, Kurzfassung, dynaklim-Kompakt No. 12, Nov. 2012, Essen (http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/publikationen/kompakt/dynaklim-kompakt_12_papadakis_Klimawandel-id-ELR/Nr.%2012%20Nov%202012%20Quirnbach%2C%20Freist%3B%20Papadakis%3B%20Auswirkungen%20des%20Klimawandels%20in%20der%20Emscher-Lippe-Region%3B%20Kurzfassung.pdf, 25.5.2013).

Raschky, P./u.a. (2008): Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz - Ein theoretischer und empirischer Vergleich, in: Stürme, Fluten 2009, DIW Berlin (Hrsg.), S.53-68.

Rauscher, N./Schwarz, M./Lohrer, H. (Mitarbeit) (2011): Anpassungsbereitschaft an die Folgen des Klimawandels und Akzeptanz von Entgeltanpassungen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung (dynaklim-Publikation No. 07, Juni 2011), Essen (http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/publikationen/Publikationen/dynaklim_Publikation_07_Jun_2011-Anpassungsbereitschaft-an-die-Folgen-des-Klimawandels/Nr.%2007%20Juni%202011%20Anpassungsbereitschaft%20an%20die%20Folgen%20des%20Klimawandels%20und%20Akzeptanz%20von%20Entgeltanpassungen%20in%20der%20Wasserver-%20und%20Abwasserentsorgung.pdf, 18.9.2013).

Saevert, T. (o.J.): Haiti 2010 (<http://www.saevert.de/haiti2010.htm>, 12.01.2013).

Schwarze, R./u.a. (2011): Natural hazard insurance in Europe - Tailored responses to climate change are needed, in: Environmental policy and governance, Jg.21, Nr.1, S.14-30.

Schwarze, R./Wagner, G. (2002): Hochwasserkatastrophe in Deutschland - Über Soforthilfen hinausdenken, in: Wochenbericht // DIW Berlin, Jg.69, Nr.35, S.596-600.

Schwarze, R./Wagner, G. (2003): Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen - Bausteine einer Elementarschadenversicherung, in: Wochenbericht // DIW Berlin, Jg.70, Nr.12, S. 183-189.

Schwarze, R./Wagner, G. (2005): Versicherungspflicht gegen Elementarschäden - Ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung, Berlin, Techn. Univ.

Schwarze, R./Wagner, G. (2008): Naturgefahrenversicherung in Europa - Unterschiedliche Antworten auf den Klimawandel, in: Stürme, Fluten 2009, DIW Berlin (Hrsg.), S.5-17.

Sinn, H.-W. (1988): Pflichtversicherung, in: Handwörterbuch der Versicherung, Karlsruhe, S. 513-518.

Steinrücken, T (2008): Wirtschaftspolitische Grundsätze der Gestaltung von Risikotransfersystemen für Naturgefahren, in: Stürme, Fluten, Erdbeben - wie sich Europa gegen Naturkatastrophen versichern kann, DIW Berlin (Hrsg.), S.80-97.

Stolzenberger-Ramirez, A. (o.J.): Naturkatastrophe (<http://www.geodsz.com/deu/d/Naturkatastrophe>, 10.01.2013).

Szeglat, M. (o.J.): Naturkatastrophen und Naturphänomene (<http://www.naturkatastrophen.mobi>, 10.01.2013).

Umweltbundesamt (2012): Klimafolgen und Anpassung / Versicherungen (http://www.umweltdaten.de/klimaschutz/kompass_themenblatt_versicherung.pdf, 10.01.2013).

Versicherungsmagazin (o.J.): Definition Transaktionskosten (<http://www.versicherungsmagazin.de/Definition/33994/transaktionskosten-v.html>, 12.01.2013).

von Ungern-Sternberg, T. (2002): Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden? Wir brauchen Monopolversicherungen, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg.82, Nr. 10, S.579-581.

Wagner, G. (2002): Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden? Private Versicherungen können Elementarschäden absichern, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg.82, Nr. 10, S.585-588.

Wagner, G. (2008): Folgen des Klimawandels - Versicherungspflicht wird unausweichlich!, in: Wirtschaftsdienst : Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg.88, Nr. 10, S.663-665.

Zweifel, P. / Eisen, R. (2000): Versicherungsökonomie, Berlin, Springer Verlag.

Ansprechpartner

Jens Hasse
hasse@fiw.rwth-aachen.de

Birgit Wienert
wienert@fiw.rwth-aachen.de

Projektbüro *dynaklim*

Mozartstraße 4
45128 Essen

Tel.: +49 (0)201 104-33 38

www.dynaklim.de