

Stürme, Fluten, Erdbeben: Wie sich Europa gegen Naturkatastrophen versichern kann

Hintergrundinformationen zur Pressekonferenz

05. Februar 2009

Weltweiter Anstieg von Naturkatastrophen

Die Zahl der Naturkatastrophen steigt weltweit dramatisch an: Die Zahl der großen Naturkatastrophen (mit Tausenden von Todesopfern und/oder Schäden in Milliardenhöhe) stieg seit Anfang der 50er Jahre von durchschnittlich drei pro Jahr auf derzeit etwa acht pro Jahr.¹ Parallel ist ein rapider Anstieg der Schäden aus großen Wetterkatastrophen zu verzeichnen.

Klimaforscher sind sich sicher: Die Katastrophen werden sich weiter häufen und damit die Zahl der Schadensfälle durch Sturm, Flut, Trockenheit, Schnee und Starkregen. In der Sprache der Versicherungen sind das Elementarschäden.

Mit der zunehmenden Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen müsste eigentlich auch die Bereitschaft der Bürger wachsen, ihre Häuser und Land (zum Beispiel Wald) mit einer Versicherung gegen Naturgefahren abzusichern. Das ist aber nicht der Fall, wie die Analyse der Versicherungssituation in Deutschland zeigt.

Inhalts dieses Dossiers

Weltweiter Anstieg von Naturkatastrophen	S. 1
Wie sieht die Versicherungssituation in Deutschland aus?	S. 2
Wie werden in Deutschland derzeit Schäden reguliert?	S. 3
Wie könnte ein wirksames Versicherungsmodell aussehen?	S. 3
Von der Schweiz lernen?	S. 4
Wie ist der Stand der politischen Debatte in Deutschland?	S. 5
Warum gibt es in Deutschland bislang keine Versicherungspflicht?	S. 6
Quelle und Autoren	S. 6

¹ Peter Höppe: Naturgefahren und Versicherungswirtschaft, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 4/2008, S. 111

Wie sieht die Versicherungssituation in Deutschland aus?

Nur 3,5 Prozent sind versichert: Von Sturmschäden abgesehen, haben in Deutschland die wenigsten Hausbesitzer ihre Immobilien gegen Elementarschäden versichert: Nur 3,5 Prozent der Wohngebäudeversicherungen enthalten eine Elementarschaden-Zusatzdeckung. In der Hausratversicherung liegt dieser Wert bei etwa 9 Prozent.

Damit ist der überwiegende Teil der Bevölkerung in Deutschland nur unzureichend gegen die von Naturgewalten ausgelösten Schäden abgesichert. Insbesondere Starkregen droht überall – bereits heute sind 50 Prozent aller Überschwemmungen in deutschen Haushalten durch Starkregen ausgelöst.

Größte Gefahr droht durch Stürme: Die größte Gefahr in Deutschland droht durch Sturm und Hagel. Allerdings sind mehr als die Hälfte der volkswirtschaftlichen Schäden durch Stürme² bislang nicht durch Versicherungen gedeckt. Besonders Waldbesitzer neigen dazu, sich lieber auf Hilfen aus Brüssel oder Berlin zu verlassen, anstatt finanzielle Vorsorge gegen die massiven Windbruch- und Folgeschäden in den Forsten zu betreiben. Noch schlimmer sieht es bei Hochwasserschäden aus, der zweithäufigsten Schadensursache: Hier liegt der nicht gedeckte Schadenswert bei 84 Prozent.³

Eine Versicherung gegen Elementarschäden kostet für ein durchschnittliches Einfamilienhaus je nach Lage und Versicherungsgesellschaft zwischen 50 und 250 Euro im Jahr, wobei die Versicherten meist zehn Prozent des Schadens selbst tragen müssen.

Prävention wird bestraft: Steht das Haus allerdings in einer Region, die regelmäßig von Überschwemmungen betroffen ist, ist eine Elementarschadenversicherung kaum zu bekommen. Absurde Folge: Auch in risikoarmen Gebieten ist die Versicherung teurer als sie bei einer Versicherungspflicht sein könnte. Denn Versicherung ist das Geschäft mit der großen Zahl: Je weniger Haushalte versichert sind, desto höher sind die Prämien für jeden Versicherten.

Weitere Absurdität: Weil die Versicherung in gefährdeten Gebäuden oft erst gar nicht zu bekommen ist, entfällt in diesen höchst gefährdeten Regionen auch der durch Selbsthalte ausgelöste Anreiz, in die Schadensprävention zu investieren. Alles wartet auf die Politik und Hilfen in der Not. Genau das aber ist die für alle teuerste Lösung.

² Torsten Steinrücken: Wirtschaftspolitische Grundsätze der Gestaltung von Risikotransfersystemen für Naturgefahren, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 4/2008, S. 83

³ ebenda

Wie werden Schäden reguliert, wenn in Deutschland Stürme wüten oder Deiche an Elbe oder Rhein brechen?

Ad-hoc-Maßnahmen stehen im Vordergrund: Schäden durch Naturkatastrophen werden vor allem durch staatliche Ad-hoc-Maßnahmen und private Spenden reguliert. Das Problem: Auf staatliche und private Hilfen nach Katastrophen gibt es keinen Rechtsanspruch. Dies führt zu erheblicher Unsicherheit und zu einer gewissen Willkür bei der Verteilung. Mal wird mehr Hilfe ausgeschüttet als benötigt, mal gehen die Betroffenen leer aus. Besonders zwischen medienwirksamen großen und häufig wiederkehrenden, kleinen Ereignissen (etwa Überschwemmungen mit wenigen hart Betroffenen) gibt es hier systematische Unterschiede. Außerdem müssen damit alle Steuerzahler für die Schäden aufkommen, egal ob sie sich naturbedingten Risiken aussetzen oder nicht.

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

Der Einfluss anstehender Wahltermine oder die Fernsehtauglichkeit von Naturkatastrophen führt auch dazu, dass es mitunter nicht zu einer Unterscheidung zu einer Überversorgung bei der Schadensregulierung kommt.

Wie könnte ein wirksames Versicherungsmodell aussehen?

Das Risiko auf viele Schultern verteilen: Die Kosten für den Versicherungsschutz bleiben für den Einzelnen nur dann erträglich, wenn sich alle Bürger an den Kosten der Bewältigung von Naturgefahren beteiligen. Eine Möglichkeit ist die Einführung einer gesetzlichen Versicherungspflicht zur Absicherung von Naturgefahren in Deutschland. Ein solches Modell gibt es heute bereits in der Kfz-Haftpflichtversicherung.

Eine andere, leicht umsetzbare, aber wirksame Lösung wäre die vertragliche Einbindung der Elementarschadenzusatzversicherung in die Sturm- und Feuerversicherung, die in vielen europäischen Nachbarländern heute bereits üblich ist. Egal, welches Modell politisch gewählt würde, wichtig ist: Die Prämienhöhe muss durchaus spürbar sein und nach Risikoklassen gestaffelt werden. Denn erst dadurch entstehen die Anreize, den gegenwärtigen Trend zur Besiedelung von Küsten und anderen gefährdeten Gebieten zu stoppen.

Alle Naturgefahren durch eine Versicherung absichern: Die Versicherungspflicht sollte außerdem möglichst alle Bedrohungen durch Naturgefahren enthalten, da hierdurch eine Risikostreuung über das Versichertenkollektiv möglich wird. Ein solches *Pooling* der Risiken hätte vor allem den Vorteil, dass die Versicherungspflicht von den Bürgern eher akzeptiert werden dürfte.

Sollte beispielsweise nur eine Versicherung für Hochwasserrisiken zur Pflicht werden, wäre es einem Bewohner eines hochgelegenen Berghangs schwer zu vermitteln, welche Vorteile diese Versicherung für ihn bereitstellt. Wird aber die Versicherungspflicht für Elementarschäden umfassender definiert und schließt beispielsweise auch Schäden durch Stürme oder Starkregen mit ein, ist zu erwarten, dass der Widerstand gegen die Einführung einer solchen Versicherungspflicht geringer ausfällt.

Anreize zur Vorsorge: Eine Versicherungspflicht würde neben einer besseren Absicherung auftretender Schäden auch stärkere Anreize zur Risikominderung und -prävention bewirken. Insbesondere Versicherungsverträge mit einem *Selbstbehalt* heben den Anreiz zu kurzfristigen Vorsorge- und Präventionsmaßnahmen und schränken die Anreize zu „Moral-hazard“-Verhalten ein.

Da nicht alle Schäden erstattet werden, bestehen für ökonomisch rationale Individuen weiterhin Anreize, Maßnahmen zur Schadensvorsorge zu ergreifen. Deshalb liegt es nahe, dass bei einer höheren Versicherungsquote in Deutschland sowohl mehr private als auch mehr kollektive Präventionsanstrengungen unternommen werden.

Von der Schweiz lernen?

Die heute vom DIW Berlin veröffentlichten Forschungsergebnisse stellen unterschiedliche Versicherungsmodelle in ganz Europa vor. Dabei zeigt gerade die Vielfalt der vorhandenen Lösungen: Ein einheitliches System für ganz Europa wird den unterschiedlichen natürlichen Gegebenheiten und der unterschiedlichen politischen Kultur im Umgang mit Risiken nicht gerecht. Eines der erfolgreichsten Systeme weist die Schweiz auf.

Regulierung zum Neuwert: Extreme Wetterlagen, Erdbeben und Lawinen gehören in der Schweiz seit jeher zum Alltag. Vielleicht ist es daher kein Zufall, was die Analyse der Versicherungssysteme unserer Nachbarstaaten ergibt: Das europaweit effektivste Modell für ein Versicherungssystem zur Regulierung von Elementarschäden gibt es in der Schweiz. Es basiert auf einer umfassenden Versicherungspflicht bei der jeweiligen kantonalen Gebäudeversicherung. Der Versicherungsgeber ist verpflichtet eine Versicherungsleistung zum Neuwert zu erbringen. Aus diesem Rechtsanspruch ergibt sich eine hundertprozentige Schadendeckung abzüglich eines Selbstbehaltes.

Versicherer treiben Vorsorge voran: Grundsätzlich sind die kantonalen Versicherungen für lokale Schäden zuständig. Bei größeren Naturkatastrophen unterstützen sich die kantonalen Versicherungen gegenseitig. Der Clou: Die Versicherer sind gesetzlich nicht nur für die Schadensregulierung zuständig, sondern auch für die private und öffentliche Prävention. Da die kantonalen Gebäudeversicherungen so unmittelbar von den Präventionsmaßnahmen profitieren, ist der Anreiz zur Vorsorge hoch.

Der Steuerzahler bleibt verschont: Die beeindruckende Leistungsfähigkeit des kantonalen Versicherungssystems wird im Rückblick deutlich: Auf dem Gebiet der 19 kantonalen Gebäudeversicherungen richteten Lawinen und Schneedruck, Überschwemmungen, Hagelstürme und schließlich des Jahrhundertorkans Lothar allein 1999 Gebäudeschäden von einer Milliarde Franken an. Diese gewaltige Schadenssumme überstieg das Sechsfache der langjährigen Schadenserwartung. Ereignisse mit ähnlichen Ausmaßen wiederholten sich 2002, 2005 und in einem geringeren Ausmaß im Jahre 2007. Aber Dank des ausgeklügelten Versicherungs-, Rückversicherungs- und Solidaritätssystems konnten die Schäden von den kantonalen Gebäudeversicherungen – ohne jede Beanspruchung öffentlicher Mittel – in vollem Umfang reguliert werden. Ausreichende Reserven, leistungsfähige Vorsorge und Solidarität erlaubten den Gebäudeversicherungen trotz dieser hohen Belastungen das niedrige Prämienniveau beizubehalten.

Das Schweizer Modell ist aus vielfältigen rechtlichen und politischen Gründen nicht auf Deutschland und andere Länder der EU übertragbar. Dennoch gibt es wertvolle Anstöße für die nötige Reformdiskussion über eine bessere Absicherung gegen Naturgefahren in Europa. Beispielsweise ist auch in Deutschland eine enge Verzahnung der Arbeit der Versicherungen, der Planungsbehörden und des Zivilschutzes notwendig, so dass sich Vorsorge auszahlt.

Wie ist der Stand der politischen Debatte in Deutschland?

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

Die Finanzministerkonferenz griff im Jahr 2003 einen Vorschlag von Reimund Schwarze und Gert G. Wagner auf und richtete eine Arbeitsgruppe ein, die das Thema Versicherungspflicht für „Elementarschäden“ in mehreren Treffen mit Experten und Vertretern der Länderjustizministerien erörterte. Im Februar 2004 wurde die Arbeit dieser Arbeitsgruppe jedoch eingestellt.

Der politische Auftrag besteht jedoch fort, „eine geeignete Lösung zu finden, um den Bürgern einen rechtlich verbindlichen Schutz vor dem Risiko von Naturkatastrophen zu gewähren und dabei die öffentlichen Haushalte von diesem Risiko zumindest teilweise zu entlasten.“

Warum ist es Deutschland bislang nicht zu einer Versicherungspflicht gekommen?

Kurzsichtige Finanzminister: Das Hauptargument der Finanzminister für die Ablehnung einer Versicherungspflicht zur Regulierung von Elementarschäden war die Höhe der von der Versicherungswirtschaft geforderten Staatsgarantie. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) argumentierte, dass am Markt nur eine Schadenssumme von acht Milliarden Euro pro Jahr „unterzubringen“ sei. Dadurch ergäbe sich bei einer Schadenserwartung von bis zu 30 Milliarden pro Jahr eine Ausfallhaftung des Staates in Höhe von 22 Milliarden Euro. Eine Staatsgarantie in dieser Höhe erschien den Finanzministern seinerzeit haushaltspolitisch nicht darstellbar.

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

Kurzsichtige Politikberater: Die Diskussion der Jahre 2003 und 2004 wurde nicht auf einer möglichst breiten Informationsgrundlage geführt. Die europäischen Erfahrungen waren damals noch nicht ausreichend aufgearbeitet. Mit dem vorliegenden Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung wird diese Lücke verkleinert und eine bessere Basis für eine neuerliche Diskussion geschaffen.

Quelle und Autoren

Reimund Schwarze/Gert G. Wagner (verantwortliche Herausgeber):

Stürme, Fluten, Erdbeben – Wie sich Europa gegen Naturkatastrophen versichern kann. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung: Nr. 4/2008

Reimund Schwarze ist seit 2002 in der Abteilung Energie, Verkehr und Umwelt des DIW Berlin tätig und Honorarprofessor an der Europa-Universität Viadrina. Derzeit ist er Gastprofessor am Forschungsschwerpunkt „Alpiner Raum - Globaler Wandel und regionale Wettbewerbsfähigkeit“ der Universität Innsbruck.

Gert G. Wagner ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin und Abteilungsleiter am DIW Berlin. Er ist Herausgeber der Fachzeitschrift „Schmollers Jahrbuch“, dessen Heft 4/2008 - in Ergänzung zu den Beiträgen im „Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung“ – englischsprachige Beiträge zum Thema enthält.