

Gert G. Wagner

# Folgen des Klimawandels: Versicherungspflicht wird unausweichlich!

*Der Wirbelsturm Ike, der Mitte September die texanische Stadt Galveston traf, machte einmal wieder deutlich, wie verletzlich die Zivilisation gegenüber dem Klimawandel ist. Auch in Deutschland werden die Folgen des Klimawandels zunehmend spürbar. Wie werden Betroffene von Naturkatastrophen in Deutschland entschädigt? Was wäre das ökonomisch und ökologisch effiziente Instrument beim Umgang mit den Klimafolgen?*

**K**limawandel ist nicht mehr eine Sache der fernen Zukunft. In Deutschland hat im letzten Jahr der verheerende Wintersturm „Kyrill“ deutlich gemacht: Wir müssen uns auf Schäden ungekannten Ausmaßes einrichten und Vorsorge treffen. Während in diesem Jahr die Hurrikane „Gustav“ und „Hanna“ in den USA noch vergleichsweise glimpflich verliefen, ist „Ike“ nun an der texanischen Küste eine echte Katastrophe; auch wenn er das Landesinnere nicht so hart getroffen hat wie zunächst befürchtet. Das Paradoxe ist, gerade weil die unmittelbar vorhergehenden Stürme „beherrschbar“ blieben, sind Zehntausende nicht den Evakuierungsanordnungen der Behörden gefolgt, obwohl ihnen „der sichere Tod“ angedroht wurde. Im Zentrum des Wirbelsturms waren Rettungsaktionen aus der Luft wegen extremer Windgeschwindigkeiten von über 160 km/h ausgeschlossen. Diesmal hat der Wirbelsturm der Klasse 3 den denkbar gefährlichsten Weg an Land gewählt: Über die Raffineriezone von Galveston entlang der Bucht von Texas direkt in Richtung der Metropole Houston.

Dass die Stadt Galveston dabei praktisch vom Meer verschluckt wurde, ist aber nicht gottgewollt, sondern auf menschliche Unvernunft zurückzuführen. Bereits im Jahr 1900, also vor 108 Jahren, wurde am 8. September Galveston schon einmal in einem Hurrikan – damals der Klasse 4 – in einer der opferreichsten Naturkatastrophen der US-Geschichte (8000 Tote) völlig zerstört. Trotzdem wurde die Stadt wieder auf- und als Industriemetropole ausgebaut. Die Katastrophe, die wir jetzt sehen, war also absehbar. Die sich wiederholende „Tragödie von Galveston“ zeigt uns damit eindrücklich, dass wir den Folgen des Klimawandels nicht einfach ausweichen können. Wenn man aber

auf die Bebauung von Gebieten unterhalb des Meeresspiegels nicht verzichten will und kann, dann sollte man wenigstens die Bewohner zu planmäßiger Vorsorge zwingen. Durch eine konsequente Versicherungspflicht für Elementarschäden im ganzen Land.

Durch eine Versicherungspflicht wären „Ike“ und alle Stürme, die Galveston in den letzten hundert Jahren getroffen haben, nicht verhindert worden, aber wenn die Versicherung für das hohe Risiko in diesen Gebieten entsprechend teuer gewesen wäre, hätte man zweimal über den Wiederaufbau und -ausbau nachgedacht. Und die, die jetzt dort leben und arbeiten müssen, die Familien der Feuerwehrleute zum Beispiel, wären anschließend nicht auf Almosen und staatliche Hilfen von „Gummistiefelpolitikern“ angewiesen, sondern würden kalkulierbare Versicherungssummen ausgezahlt bekommen.

## Naturgefahren drohen buchstäblich überall

Eine Versicherungspflicht zum Schutz vor Naturgefahren ist auch in Deutschland sinnvoll, denn Sturm und Starkregen kann es überall geben; auch zerstörerischen Schneedruck im Winter. Schon heute werden die Hälfte aller Schadensfälle durch Überschwemmungen in Haushalten durch Starkregen verursacht. Der Klimawandel wird diesen Trend noch verstärken. Auch die Erdbebengefahr ist in Deutschland keineswegs auszuschließen, z.B. insbesondere in der Niederrheinischen Bucht im Raum Köln-Düren, aber auch in Baden-Württemberg und Thüringen.

In den Berichten des UN-Weltklimarates kann man das bedrohliche Szenario im Detail nachlesen.<sup>1</sup> Der Chefökonom des EU-Rats, Klaus Gretschmann, hat es 2007 deutlich ausgesprochen: „Die unbequeme Wahrheit ist, dass wir es vielleicht nicht schaffen, den Klimawandel zu stoppen.“<sup>2</sup> Wir können also nur dar-

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.ipcc.ch/>.

<sup>2</sup> Klaus Gretschmann: Erwärmung der Erde – Alarmierende Beweise, in: Süddeutsche Zeitung vom 3.3.2007.

---

*Prof. Dr. Gert G. Wagner, 55, lehrt zur Zeit als Fellow am Max Weber Kolleg in Erfurt. Am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) leitet er die Längsschnittstudie SOEP.*

an arbeiten, uns auf den Klimawandel einzustellen. Er sagt auch: „Wir brauchen eine Versicherung gegen ungebremsten Klimawandel.“<sup>3</sup> Sie ist Teil des gesellschaftlichen Risikomanagements, mit dem wir den Klimawandel beherrschbar machen können.

Eine Versicherungspflicht gegen „Elementarschäden“ würde gleich zweifach wirken: die Folgen von Klimaschäden würden planmäßig abgesichert und gleichzeitig würden die Kosten der Versicherung, die möglichst risikogerecht ausgestaltet werden sollte, dafür sorgen, dass Privatleute, Unternehmen und Staat ständig versuchen würden durch technische Vorsorge (z.B. Deichbau) und politischen Druck auf die Klimapolitik insgesamt die Schäden zu minimieren.

### Nachdrückliche Fakten

Die Schadensbilanz von „Kyrill“ macht die Probleme mangelnder Vorsorge in Deutschland exemplarisch deutlich: der volkswirtschaftliche Schaden war mit 4,6 Mrd. Euro doppelt so hoch wie zunächst veranschlagt. Versichert davon waren etwa 2 Mrd. Euro, also weniger als 50%. Die Haus- und PKW-Eigentümer hatten dabei „Schutz im Unglück“, denn Sturmschäden in Haushalten sind heute zu über 90% durch die Gebäude- und Hausratversicherung gedeckt; auch die meisten Schäden an Kraftfahrzeugen werden durch die Kaskoversicherung übernommen. Ganz anders ist die Lage aber im gewerblichen Bereich, insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft: Dort wurden durch Kyrill Hunderte von Millionen unversicherter Schäden verursacht. Trotz einer „großzügigen Finanzhilfe“ aus dem – durch Bundes- und Landessteuern mit getragenen – EU-Solidaritätsfonds für „Kyrill“-Opfer in Höhe von 167 Mio. Euro zum Jahresbeginn 2008 sind bisher nur ca. 10% der Schäden in der Forstwirtschaft kompensiert worden, zum Beispiel in Hessen, wo bisher nur 17 Mio. Euro von den insgesamt 150 Mio. Euro der in Wäldern und in der Forstwirtschaft entstandenen Schäden erstattet wurden. Und das ist im Prinzip auch gut so! Denn: Eine großzügige staatliche Soforthilfe nach Naturkatastrophen hat nichts mit systematischer Vorsorge gegen Naturgefahren zu tun. Diese muss viel früher ansetzen, nämlich bei einer risikogerechten Versicherungspflicht. Darum steht es freilich schlecht – nicht zuletzt aufgrund der Hoffnung, dass der Staat am Ende doch „irgendwie“ hilft, was bei Hochwassern und Stürmen in Vorwahlzeiten bislang auch regelmäßig der Fall war.

Ein Beispiel: Die Bereitschaft der meisten Waldbesitzer, sich zu versichern ist so gering, dass praktisch

kein Versicherungsmarkt zustande kommt. Gemessen an den von der Versicherungswirtschaft geforderten Prämien von ca. 6 bis 10 Euro pro Hektar Waldfläche für Windbruch besteht – wie neuere Studien zeigen – bei mehr als 80% der Waldbesitzer eine Zahlungsbereitschaft von weniger als der Hälfte (3 Euro/ha). Die Waldbesitzer, vielfach vermögende Privatiers oder Kommunen, verlassen sich eher auf die staatliche Hilfe, selbst wenn diese regelmäßig nur einen kleinen Teil der Schäden abdeckt.

Mit den jetzt im Nachhinein gezahlten staatlichen Hilfen ließe sich aber ein umfassender Versicherungsmarkt etablieren, wenn die Mittel gezielt dazu eingesetzt würden, die private finanzielle Vorsorge zu ermöglichen, d.h. die Prämienlast durch Subvention für die Waldbesitzer zu verringern.

Gerade die Waldbesitzer könnten einiges tun, um Sturmschäden durch gezielte forstbauliche Maßnahmen so gering wie möglich zu halten. Bei staatlicher Nothilfe zahlen sich derartige Maßnahmen nicht aus. Sie werden im Gegenteil bestraft, denn die Hilfe fällt umso größer aus, je größer der Schaden und je weniger davon versichert ist – das ist nachgerade paradox! Anders könnte es bei staatlichen oder staatlich unterstützten Versicherungen sein, die den Schutz vor Sturmschäden in der Prämienhöhe belohnen, so wie auch heute schon PKW-Besitzer mit einem Versicherungsbonus belohnt werden, wenn sie weniger Unfälle haben oder ein Sicherheitstraining besuchen.

Für die Landwirte müsste man angesichts der erwarteten Zunahme von Dürreschäden im Zuge des Klimawandels entsprechend über neue Formen der Mehrgefahrenversicherung nachdenken.

Und das Tourismusgewerbe in den Alpen braucht offenkundig neuartigen Schutz gegen die Launen des Wetters. Der Klimawandel wird in den Alpen kurzfristig kaum aufzuhalten sein – kluge Versicherungssysteme können aber zumindest helfen, dass zu wenig Schnee in einem Winter nicht gleich zum Bankrott von Skibetrieben und Gemeinden führt.

Anderes Beispiel: Stromausfälle und deren Folgen sind im Gewerbebereich nur zu 10% durch eine spezielle Stromausfallversicherung gedeckt. Die Energieversorger haben sich gegen die Ansprüche der Betroffenen geschützt, indem sie nur bei „Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit“ haften, aber nicht bei „höherer Gewalt“. Dabei könnten gerade die Versorger einiges tun, um z.B. durch Reservehaltung die Versorgungssicherheit zu erhöhen. Das gilt für Stürme genauso wie für die Schnee- und Eisgefahren in den Jahren 2005

<sup>3</sup> Klaus Gretschmann, a.a.O.

und 2006. Systematische Vorsorge hieße hier, die Versicherer in die Pflicht zu nehmen. Die Bürger, wie nach Kyrill, aus öffentlichen Mitteln in beheizten Turnhallen unterzubringen, ist dazu keine überzeugende Alternative!

Ähnliches gilt für die Deutsche Bahn. Reichte es wirklich, den durch Kyrill Millionen auf deutschen und ausländischen Bahnhöfen gestrandeten mit Fahrtkostensersatz und heißem Tee zu helfen? Die Bahn sollte viel mehr haften – und sich gegen die Kosten versichern können. Die Politik ist hier in der Pflicht. Zumal die Ad-hoc-Hilfen einerseits oft die Schäden nicht ausgleichen; es aber andererseits auch – wie bei der Oderflut 1997 – zu Überversorgung von Geschädigten kommen kann.

### Von Europa lernen

Beispiele in anderen europäischen Ländern zeigen, dass es systematische Alternativen zu einer Politik des Ad hoc gibt. In Spanien und Frankreich – beides Mitgliedsländer der EU – gibt es z.B. staatliche oder staatlich unterstützte Pflichtversicherungssysteme gegen sämtliche Naturgefahren, einschließlich Hochwasser und Schneedruck. Sogar Terrorgefahren sind in Spanien pflichtversichert; auch im Gewerbe. In der Schweiz, dem Musterland der Vorsorge gegen Naturgefahren, sind auch Waldschäden zu 100% einschließlich aller Folgeschäden, z.B. durch Käferbefall, pflichtversichert und das zu Prämien, die deutlich unter den in Deutschland geforderten Prämien liegen, eben weil alle Waldbesitzer einzahlen.

### Politische Probleme

Die Vorstöße der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg, nach der „Jahrhundertflut 2002“ zu einer umfassenden Versicherungspflicht gegen sämtliche Naturgefahren zu kommen, ist im üblichen unvermeidbaren politischen Streit zwischen Bund und Ländern über die Kostenaufteilung gescheitert. Denn die private Versicherungswirtschaft wollte für eine privatwirtschaftliche Lösung für eine flächendeckende Elementarschadenversicherung eine Bürgerschaft von über 20 Mrd. Euro, um Maximalschäden abdecken zu können.<sup>4</sup> Es ist Zeit, diesen Faden wieder aufzunehmen. Noch gilt der Auftrag der Länderministerpräsidenten aus dem November 2003, die Möglichkeiten einer systematischen Versicherung der Bürger gegen Naturgefahren zu prüfen.

<sup>4</sup> Vgl. Reimund Schwarze, Gert G. Wagner: Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 29. Jg. (2006), H. 2.

Im „Bremer Entwurf“ des SPD-Grundsatzprogramms wurde auch noch von der Notwendigkeit zu einer systematischen Vorsorge gesprochen – in der stromlinienförmigen Hamburger Endfassung wurde dieses innovative Element eines „vorsorgenden Sozialstaats“ aber wieder gestrichen.

Auch in Bayern steht eine Auseinandersetzung um eine Versicherungspflicht auf der Agenda. Nach den unwetterartigen Regenfällen im Juli letzten Jahres in Mittelfranken hatte der spätere bayerische Ministerpräsident Beckstein seinen Bürgern geraten, demnächst „eine passende Versicherung abzuschließen“. Leider gibt es diese Versicherung in den höchst gefährdeten Gebieten um Erlangen-Höchststadt gar nicht. Die private Versicherungswirtschaft ist einfach nicht bereit, solche Gebiete zu versichern, solange dies nicht in eine allgemeine Versicherungspflicht eingebunden wird. Der bayerische SPD-Vize Beyer verkündete deshalb: „Es rächt sich jetzt, dass die CSU den Vorschlägen der SPD nicht gefolgt ist, eine Elementarschadenversicherung einzuführen.“<sup>5</sup>

Angesichts der Bürgerschaften, die der Staat jetzt für das Bankensystem und einzelne Banken übernommen hat, sollten selbst zweistellige Milliardenbeträge, die die private Versicherungswirtschaft für das flächendeckende Angebot einer Elementarschadenversicherung will, die Politik nicht mehr schrecken. Und wenn keine privatwirtschaftliche Lösung erreicht wird, sollte der deutsche Staat – angesichts der Erfahrungen im europäischen Ausland – auch nicht eine staatliche Monopol-Versicherung gegen Elementarschäden ausschließen. Zwar steht er dann am Ende auch wieder für die Schadensregulierung gerade; aber im Rahmen einer Versicherung, die verlässliche Leistungen auszahlt und deren Prämienkosten für Prävention sorgen, ist die Situation völlig anders als bei staatlichen Ad-hoc-Hilfen.

### Fazit

Auch Versicherungen können natürlich keine Wunder bewirken und Naturereignisse verhindern. Aber klug gestaltete Versicherungen zwingen uns zu vernünftigerem Verhalten – und retten somit Menschenleben. Und im Schadensfalle wird zumindest eine planmäßige Entschädigung gezahlt. Wenn ein entsprechend großer Meteorit einschlägt, mag das alles nichts helfen. Aber dann haben wir es ohnehin mit einer unbeherrschbaren Situation zu tun.

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.spd-mittelfranken.de/index.php?page\\_id=130&number=405&mw=portal](http://www.spd-mittelfranken.de/index.php?page_id=130&number=405&mw=portal) (Download: 7. Oktober 2008).