

Daniel Osberghaus, Tim Mennel*

Hochwasservorsorge zwischen Staatshilfen und privater Versicherung

Auch in Deutschland kam es in den letzten Jahren vermehrt zu Hochwasserereignissen mit erheblichen ökonomischen Schäden. Die privaten Haushalte sind auf derartige Katastrophen oft schlecht vorbereitet, da ihnen gar nicht bekannt ist, dass ihre Wohngebäude- oder Hausratversicherung in solchen Fällen nicht greift. Meist tritt der Staat dann ad hoc ein, ohne vorab klare Ansprüche zu definieren. Medienwirksamkeit, Haushaltsslage und Wahltermine bestimmen dann willkürlich, wer eine Schadenregulierung bekommt und wie hoch diese ist. Die Autoren fordern daher eine verpflichtende Basisversicherung.

Das Hochwasser vom Juni 2013 verursachte einen Gesamtschaden von ca. 8 Mrd. Euro und hat einmal mehr deutlich gemacht, dass auch in Deutschland Naturkatastrophen mit spürbaren ökonomischen Folgen auftreten können. Die Erfahrungen von 2013 zeigen auch, dass Gebiete, die als relativ hochwassergeschützt gelten, betroffen sein können. Zudem gibt es immer wieder lokal begrenzte, durch Starkregen verursachte Hochwasserereignisse, die jeden Haushalt treffen können. Private Haushalte haben grundsätzlich die Möglichkeit, Überschwemmungsschäden über einen Zusatzvertrag zur Wohngebäude- und Hausratversicherung zu versichern – in vielen Standardverträgen ist dieser Schutz jedoch nicht enthalten. So lag 2012 die Versicherungsdichte von Elementarschadenversicherungen für Wohngebäude bei knapp einem Drittel der deutschen Haushalte. Obwohl dieser Anteil in den letzten Jahren kontinuierlich stieg, ist noch eine große Mehrheit der Haushalte ohne Versicherungsschutz vor Überschwemmungsschäden.

Nach großen Flutereignissen mit dem entsprechenden medialen Echo haben daher Bundes- und Landesregierungen die betroffenen Haushalte teils mit großzügigen Finanzhilfen unterstützt. Dabei wurden Zahlungen von Versicherungsunternehmen angerechnet, d.h. die staatliche Fluthilfe reduzierte sich um die erhaltenen Versicherungsleistungen. Dies führte zu der unerwünschten Situation, dass sich eine private Versicherung in diesen Fällen nicht auszahlte und der Anreiz, einen Versicherungsvertrag abzuschließen, sank. Zudem sind die angesprochenen Staatshilfen stets problematisch, da sie keiner vorab definierten Regulierung unterliegen. Sie können somit von Faktoren beeinflusst werden, die keinen sachlichen Bezug zur Bedürftigkeit der Flutop-

fer haben, wie z.B. mediale Aufmerksamkeit, Wahltermine oder aktueller finanzieller Spielraum der öffentlichen Hand. Folglich können Ad-hoc-Staatshilfen hochgradig ungerecht sein, wenn beispielsweise Haushalte leer ausgehen, nur weil sie keinen starken medialen Fürsprecher haben, der aktuelle finanzielle Spielraum begrenzt oder das Hochwasser nicht während eines Wahlkampfes aufgetreten ist. Dass die Politik dieses Problems durchaus bewusst wahrnimmt, zeigen staatliche Informationskampagnen zur Förderung privater Vorsorge, in denen teilweise explizit erwähnt wird, dass staatliche Fluthilfen nur dann möglich seien, wenn die Schäden nicht vorab versicherbar waren. Solche Ankündigungen sind in der Vergangenheit allerdings unter medialem oder politischem Druck nicht eingehalten worden.¹

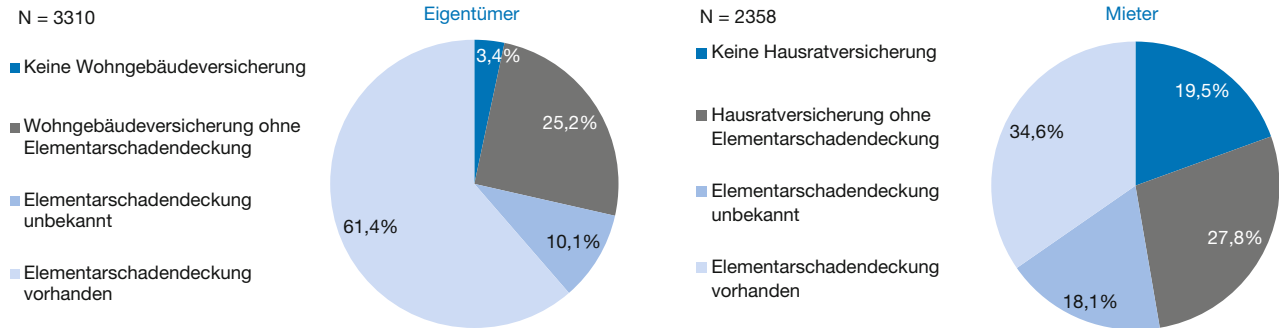
¹ Siehe die Informationsbroschüre der Bayerischen Staatsregierung zu Elementarschäden von 2009: „betroffene Bürger können in Einzelfällen nach Naturkatastrophen staatliche Finanzhilfen erhalten – allerdings nur für nicht versicherbare Schäden“, vgl. http://www.elementar-versichern.bayern.de/flyerfassung_aktuell.pdf (19.5.2014). Nach dem Hochwasser von 2013 hat das gleiche Kabinett allen Betroffenen Finanzhilfen von 80% des Schadens zugesagt – unabhängig von der Versicherbarkeit, vgl. <http://www.stmi.bayern.de/med/aktuell/archiv/2013/20130730hochwasserhilfen/> (19.5.2014).

Daniel Osberghaus, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

Dr. Tim Mennel ist Senior Consultant bei dem Beratungsunternehmen DNV GL – Energy in Bonn.

* Die dem Artikel zugrundeliegende Forschung wurde teilweise vom Umweltbundesamt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert. Der Artikel spiegelt ausschließlich die Meinung der Autoren wider.

Abbildung 1
Versicherungsschutz durch Elementarschadenversicherungen¹



¹ Aussagen von Haushaltsvorständen.

Quelle: eigene Befragungsergebnisse.

Oftmals wurde diskutiert, ob ein Versicherungsschutz überhaupt für alle Haushalte in den betroffenen Gebieten verfügbar ist. Nach Auskunft der Versicherungswirtschaft sind ca. 99% der Gebäude in Deutschland mit standardisierten Verträgen versicherbar, wobei die jährlichen Prämien bei den höheren Risikoklassen im vierstelligen Bereich liegen können.² Die restlichen Gebäude lägen meist in Gebieten mit einem sehr hohen Hochwasserrisiko – teilweise sind diese Gebiete im Mittel alle zehn Jahre überflutet. Viele dieser Gebäude könnten trotzdem nach einer Einzelfallprüfung versichert werden, wenn spezielle Vertragsbedingungen vereinbart würden (z.B. eine hohe Selbstbeteiligung oder die Verpflichtung zu baulichen Vorsorgemaßnahmen). Aus einer theoretischen Betrachtung heraus wären demnach in Deutschland also alle Gebäude versicherbar. In der Praxis sind die gesamten Kosten aus Versicherungsprämie, Selbstbehalt und weiterer Vorsorge allerdings oft so hoch, dass sich viele Haushalte gegen eine Versicherung entscheiden. Diese Haushalte in Hochrisikogebieten werden im Schadensfall somit weiterhin Ansprüche auf staatliche Hilfszahlungen anmelden. Die Erfahrung zeigt, dass dieses Vorgehen meistens erfolgreich ist.

Angesichts dieser Problematik wurde bereits nach den Hochwasserereignissen von 2002 die Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden diskutiert. Nach dem Hochwasser von 2013 ist diese Debatte erneut aufgeflammt, da mit einer Versicherungspflicht die geringe private Versicherungsnachfrage umgangen werden kann und Staatshilfen damit obsolet werden würden. Neben einer finanziellen Absicherung durch Versicherungsunternehmen spielen private Vorsorgemaßnahmen im modernen Hochwassermanagement eine wichtige Rolle. Nach Kosten-Nut-

zen-Gesichtspunkten sind viele dieser Maßnahmen ökonomisch sinnvoll.³ Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollten sie gefördert werden, beispielsweise um die Belastung der öffentlichen Finanzen durch Fluthilfen zu reduzieren.

Haushalte überschätzen eigenen Versicherungsschutz und erwarten Staatshilfen

Im Herbst 2012 wurden in einer deutschlandweiten, repräsentativen Erhebung über 6000 Haushaltsvorstände zu ihren Erfahrungen, Einschätzungen und Reaktionen bezüglich Hochwasserereignissen befragt (3434 Wohnungseigentümer, 2748 Mieter). Die Befragung wurde vom Meinungsforschungsinstitut forsa per Internet und TV durchgeführt. Bisherige Befragungen konzentrierten sich meist auf besonders hochwassergefährdete Gebiete und Kommunen – diese Befragung ist somit die erste deutschlandweite Befragung in dieser Größenordnung zur Hochwasserthematik. 91,4% der teilnehmenden Haushalte nutzen das Erdgeschoss, Souterrain oder einen Keller und sind somit grundsätzlich einem Hochwasserrisiko ausgesetzt (z.B. durch Starkregen).⁴ Von diesen Haushalten geben 11,6% an, bereits einen finanziellen oder gesundheitlichen Schaden durch eine Überschwemmung erlitten zu haben (Eigentümer: 12,5%, Mieter: 10,3%).

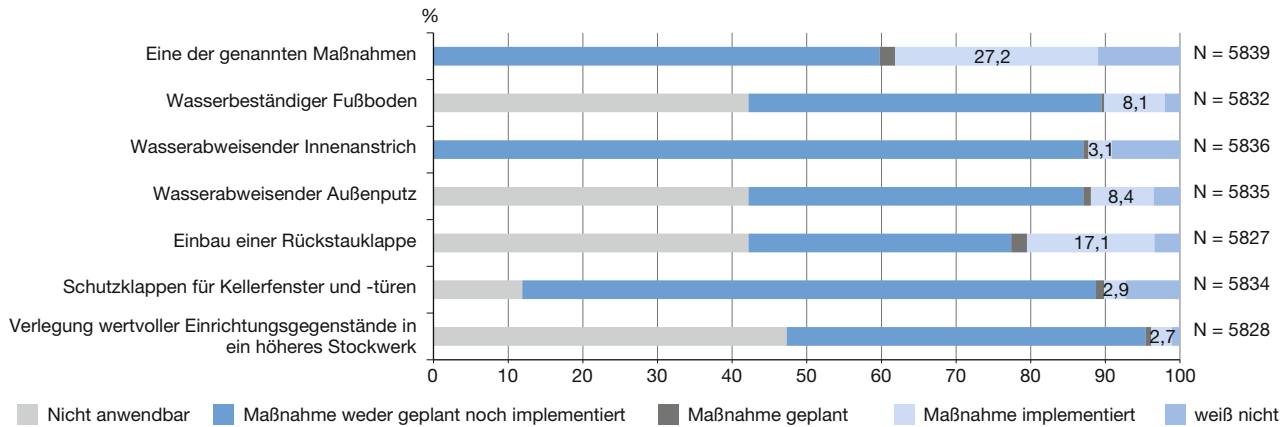
Zum Versicherungsschutz gegen Hochwasserschäden ergibt sich folgendes Bild: 61,4% der Eigentümer und 34,6% der Mieter geben an, eine Elementarschadenversicherung zu ihrer Wohngebäude- bzw. Hausratversicherung abgeschlossen zu haben (vgl. Abbildung 1). Tatsächlich war die entsprechende Versicherungsdichte zum Befragungszeitraum allerdings

2 Grundlage sind Veröffentlichungen des Gesamtverbands der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und Telefoninterviews der Autoren mit Vertretern verschiedener Versicherungsunternehmen.

3 Vgl. H. Kreibich, S. Christenberger, R. Schwarze: Economic motivation of households to undertake private precautionary measures against floods, in: Natural Hazards and Earth System Science, 11. Jg. (2011), H. 2, S. 309-321.

4 Alle weiteren Prozentangaben beziehen sich auf diese hochwassergefährdeten Haushalte als Grundgesamtheit.

Abbildung 2
Verbreitung privater Hochwasservorsorgemaßnahmen¹



¹Aussagen von Haushaltsvorständen.

Quelle: eigene Befragungsergebnisse.

deutlich geringer (ca. 32% bei Wohngebäudeversicherungen und ca. 19% bei Hausratversicherungen). Angesichts der relativ großen Zahl der Befragten ist es unwahrscheinlich, dass diese Abweichungen alleine statistisch bedingt sind. Vielmehr sind diese Daten ein Hinweis darauf, dass viele Haushaltsvorstände fälschlicherweise davon ausgehen, im Falle eines Hochwassers versichert zu sein. Das Problem der geringen Versicherungsdichte wird somit dadurch verschärft, dass einige Haushalte ihren eigenen Versicherungsschutz überschätzen und daher keine Elementarschadenversicherung nachfragen.

Neben der finanziellen Vorsorge durch Versicherungen ist es oft möglich, durch bauliche oder verhaltensbasierte Vorsorgemaßnahmen den Hochwasserschaden zu begrenzen oder zu vermeiden. Hierzu zählen Rückstauklappen, die aufsteigendes Wasser aus der Kanalisation zurückhalten, Schutzklappen an den Kellerfenstern und -türen, der Einbau wasserresistenter Materialien in Wände und Böden oder die Vermeidung wertvoller Einrichtung in niedrig gelegenen Stockwerken. Die Befragungsergebnisse zeigen erstmals für eine gesamtdeutsche Stichprobe, wie viele Haushalte sich auf diese Weise auf Überschwemmungsschäden einstellen. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Verbreitung der einzelnen Vorsorgemaßnahmen. Demnach treffen 27,2% der Haushalte (44,1% der Eigentümer und 3,9% der Mieter) mindestens eine der abgefragten Vorsorgemaßnahmen, wobei der deutliche Unterschied zwischen Mietern und Eigentümern vor allem durch die größere Bandbreite an (baulichen) Vorsorgeoptionen, die ein Eigentümer hat, erklärt werden kann. Die tatsächliche Verbreitung dürfte größer sein als die angegebenen Werte, da in der Befragung nur nach der aktiven Entscheidung zur Hochwasservorsorge gefragt wurde – bei Einzug bereits bestehende Maßnahmen sind somit nicht enthalten.

Sowohl die Nachfrage nach Hochwasserversicherungen als auch nach anderen Vorsorgemaßnahmen könnte dann gehemmt sein, wenn die Haushaltsvorstände eine Schadenskompensation durch Dritte erwarten. Gefragt nach ihrer Erwartung, ob eventuelle eigene finanzielle Schäden aus Naturereignissen (Überschwemmungen, aber auch Stürmen) übernommen werden, geben 30,2% der Eigentümer und 33,7% der Mieter an, dass sie mit einer finanziellen Unterstützung von öffentlichen Stellen rechnen. Von Versicherungsunternehmen erwarten 94,6% der Eigentümer und 89,6% der Mieter eine Leistung. 30,0% der Mieter erhoffen sich zudem eine Kompensation durch den Wohnungseigentümer. Einen sicheren Rechtsanspruch auf die erwartete Zahlung gibt es jedoch nur im Falle von Versicherungsleistungen, und bei Hochwasserschäden auch nur bei Abschluss einer Elementarschadenversicherung. Alle weitergehenden Schadenskompensationen, die viele Haushalte sich offenbar erhoffen, entbehren einer Rechtsgrundlage und sind nicht vorab berechenbar.

Die Befragungsergebnisse zeigen somit, dass die private Nachfrage nach Elementarschadenversicherungen unter anderem durch eine Überschätzung des eigenen Versicherungsschutzes begrenzt sein könnte, bauliche und verhaltensbasierte Hochwasservorsorgemaßnahmen von gut einem Viertel der teilnehmenden Haushalte aktiv implementiert wurden, knapp ein Drittel der teilnehmenden Haushalte im Falle von Extremwetterereignissen staatliche Finanzhilfen erwarten.

Pflichtversicherung für Hochwasserschäden: pro und contra

Diese Erkenntnisse sind bei einer ökonomischen Betrachtung des Versicherungsproblems zu beachten. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass die öffentliche Hand bei größeren Fluter-

eignissen Ad-hoc-Entschädigungen für nicht-versicherte Gebäude regelmäßig aus Steuermitteln ausbezahlt wird und einen Teil der Schadenskosten auf diese Weise sozialisiert. Dies lässt sich als Staatsversagen interpretieren, da die Auszahlung unsystematisch erfolgt und der Staat erratisch in einen freien Versicherungsmarkt eingreift. Gleichwohl erscheint es aufgrund der Erfahrungen geboten, diese politisch bedingten Entschädigungszahlungen als gegeben hinzunehmen.

Vor diesem Hintergrund fordern einige Autoren seit vielen Jahren die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden bzw. einer verpflichtenden staatlichen Versicherung, wie sie in einigen Bundesländern in der Zeit vor der EU-Richtlinie zur Liberalisierung von Versicherungen bestand. Auf diese Weise könne eine systematische Entschädigung bei allen Schadensereignissen garantiert werden, zugleich würden den Hausbesitzern die Kosten für die Versicherung durch die Pflichtbeiträge in fairer Weise ex ante in Rechnung gestellt. Tatsächlich besteht in einigen Industrienationen eine derartige Versicherungspflicht, darunter in Spanien und in Frankreich. Wie bei einer solchen Vorgabe zu erwarten, unterliegen die Versicherungsprämien dabei einer strikten, vereinheitlichten Regulierung – eine freie Preisbildung bezüglich der Prämien ist nicht möglich, da keine Vertragsfreiheit, sondern eine Versicherungspflicht für den Vertragsnehmer und ein Kontrahierungszwang für den Vertragsgeber besteht. Es zeigte sich, dass ein auf diese Weise reguliertes System nicht unabhängig von staatlichen Beihilfen funktioniert: Zur Absicherung großer Schadensereignisse wurden staatliche Rückversicherungen eingeführt, die in der Vergangenheit wiederholt hohe Summen aus öffentlichen Haushalten bereitstellen mussten, um die Auszahlungen der Versicherungen an die Geschädigten großer Flutkatastrophen sicherzustellen.

Diese Erfahrungen mögen zu einem Beschluss der Landesfinanzminister von 2004 beigetragen haben, von der Einführung einer Versicherungspflicht aufgrund unabsehbarer fiskalischer Risiken Abstand zu nehmen. Tatsächlich birgt der fortschreitende Klimawandel die Gefahr, dass regelmäßige, immer weiter zunehmende Schadensauszahlungen einer staatlichen Rückversicherung in Milliardenhöhe die öffentlichen Haushalte überfordern würden: Zu Recht weist Tol⁵ darauf hin, dass Schäden infolge des Klimawandels auf einer makroökonomischen Ebene nicht vollständig versicherbar sind, d.h., dass Klimaschäden echte ökonomische Anpassungsprozesse erfordern, die nicht durch Umverteilungsmechanismen allein zu bewältigen sind.⁶ Andererseits zeigen empirische Studien, dass eine unzureichende Versicherungsdichte ein Wachs-

tumsrisiko für die vom Hochwasser betroffenen Regionen darstellt.⁷

Argumente für eine Versicherungspflicht

- Die myopische Risikowahrnehmung eines erheblichen Anteils der Hausbesitzer, die die finanzielle Gefährdung ihrer Immobilien nicht richtig einschätzen können,
- das immanente Moral-Hazard-Problem, das durch die Erwartung staatlicher Beihilfen im Schadensfall entsteht, wenn Hausbesitzer in der Folge auf eine private Versicherung verzichten,
- die ökonomisch nachweisbaren negativen Folgen mangelnder Versicherungen gegen Elementarschäden, die ein Wachstumsrisiko darstellen können.

Darüber hinaus kann in der Nicht-Versicherbarkeit von Elementarschäden bei einem kleinen Teil der Hausbesitzer ein soziales Problem gesehen werden, wenn das Grundbedürfnis des Wohnens für staatlich schützenswert gehalten wird.

Argumente gegen eine Versicherungspflicht

- Das Moral-Hazard-Problem, das sich aus mangelnder Schadensvorsorge von Hausbesitzern und Kommunen ergibt, die sich auf eine garantierte Schadensregulierung einer Versicherung mit einheitlichen Prämien verlassen,
- die Hemmung der Anpassung an den Klimawandel, die sich aus der Vereinheitlichung der Tarife ergibt (der Wiederaufbau von Gebäuden etwa nach einem Flutschaden wird durch die Versicherung auch dann finanziert, wenn das Risiko einer erneuten Flut gegen eine Weiterbesiedlung des betroffenen Gebiets spricht),
- das makroökonomische Risiko, das sich aus der mangelnden Anpassung an den Klimawandel für die Volkswirtschaft ergibt: Ein erheblicher Teil der öffentlichen Mittel kann nicht flexibel eingesetzt werden, sondern ist durch die regelmäßige Behebung von Schäden an Gebäuden nach Extremwetterereignissen gebunden.

Auch verteilungspolitische Gründe sprechen gegen eine allgemeine Versicherungspflicht: Durch sie werden nicht nur die Kosten für Gebäudeschäden wenig vermögender Hausbesitzer, sondern auch die großer Immobilienunternehmen und

5 Vgl. R. S. J. Tol: Climate change and insurance: a critical appraisal, in: Energy Policy, 26. Jg. (1998), H. 3, S. 257-262.

6 Eine (perfekte) Versicherung verteilt die Schadenskosten der Geschädigten auf die Gesamtzahl der Versicherungsnehmer.

7 Vgl. G. von Peter, S. von Dahlen, S. Saxena: Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes, in: BIS Working Papers, Nr. 394, Basel 2012; P. Raschky: Estimating the effects of risk transfer mechanisms against floods in Europe and U.S.A.: A dynamic panel approach, in: Working Papers in Economics and Statistics, Nr. 2007-05, Innsbruck 2007.

reicher Privatleute auf eine vergemeinschaftete Versicherung übertragen; im – wahrscheinlichen – Fall einer staatlichen Rückversicherung werden darüber hinaus in großem Maße private Vermögensrisiken auf den Steuerzahler überwält.

Das Modell einer Basisversicherung

Vor dem Hintergrund dieser Analyse wird hier das Modell einer öffentlich verwalteten, (überwiegend) beitragsfinanzierten Basisversicherung vorgeschlagen, die folgendermaßen ausgestaltet sein sollte:

- Für alle Gebäude besteht eine Beitragspflicht, die Beiträge orientieren sich dabei am Wert der Gebäude, wobei sie ab einem bestimmten Wert gekappt sind.
- Zur Begrenzung der Transaktionskosten wird der Beitrag an einfachen Gebäudeindikatoren – z.B. der Wohnfläche und durchschnittlichen Quadratmeterpreisen – festgemacht.
- Die Beiträge werden in einen Fonds einbezahlt, der im Notfall durch Steuermittel ausgeglichen wird.
- Die Auszahlung im Schadensfall erfolgt unabhängig vom tatsächlichen Wiederaufbau der Gebäude auf der Basis einer Schätzung des Schadens.
- Es besteht ein Anspruch auf Schadensregulierung, allerdings ist nur ein festgelegter Prozentsatz des Schadens erstattungsfähig (z.B. 50%), darüber hinaus gilt eine maximale Erstattungsgrenze (z.B. 100 000 Euro).
- Durch die Basisversicherung nicht abgedeckte Elementarschäden können auf einem ergänzenden, freien Versicherungsmarkt versichert werden.

Eine derartige Regelung der Elementarschadenversicherung trägt den skizzierten ökonomischen Anforderungen Rechnung – zumindest dann, wenn die Politik nach der Einführung der Basisversicherung tatsächlich auf zusätzliche Ad-hoc-Zahlungen an Hochwassergeschädigte verzichtet. Eine Basisversicherung würde einerseits eine finanzielle Ab-

sicherung von Wohnraum leisten, durch die Begrenzung der Kompensationszahlungen eine Anpassung an den Klimawandel aber kaum behindern: beschädigte Gebäude würden an stark gefährdeten Standorten kaum wieder aufgebaut, wenn die Besitzer einen erheblichen Teil der Kosten tragen müssten. Andererseits würden die kurz- bis mittelfristigen makroökonomischen Verwerfungen infolge eines Extremwetterereignisses gemildert. Zudem würde das Grundbedürfnis des Wohnens geschützt, ohne weitreichende Vermögensrisiken bei Immobilien zu sozialisieren. Zugleich müsste in Informationskampagnen (auch wegen der Unterschätzung des eigenen Versicherungsschutzes) auf die verbliebenen, nicht-versicherten Risiken hingewiesen werden, um die Schadensvorbeugung und gegebenenfalls eine private Zusatzversicherung anzureizen.

Zusammenfassung

Das derzeitige System eines privaten Versicherungsmarkts gegen Elementarschäden ist in Deutschland dysfunktional: Die geringe Verbreitung der Versicherung führt bei größeren Schadensereignissen zu politisch motivierten Ad-hoc-Zahlungen des Staates; bei kleineren Schadensereignissen werden keine Beihilfen gewährt, so dass zahlreiche Hausbesitzer in eine finanziell bedrohliche Lage geraten. Eine verpflichtende, begrenzte Basisversicherung würde den notwendigen Teil der staatlichen Fürsorge regeln und staatliche Hilfe berechenbar machen. Ungerechte und ineffiziente Ad-hoc-Zahlungen wären unnötig, Anreize zur Eigenvorsorge würden aufgrund des vorab definierten Selbstbehalts im Schadensfall bestehen bleiben.

Um die Verbreitung von Hochwasservorsorge zu fördern, könnte das Risikobewusstsein in der Bevölkerung z.B. durch frei verfügbare Hochwasserrisikokarten erhöht werden. Dies sollte durch konkrete Informationen über Versicherungsmöglichkeiten und andere Vorsorgemaßnahmen flankiert werden. Informationskampagnen über Elementarschadenversicherungen sind notwendig, damit der eigene Versicherungsschutz nicht überschätzt wird. Schließlich müssen die (Grenzen der) Verantwortung des Staates im Vorfeld deutlich und glaubwürdig kommuniziert werden – dies ist in der Vergangenheit nicht immer gut gelungen.

Title: Flood Damage – Private Insurance or Public Relief Payments?

Abstract: *The recent flood events in Germany have demonstrated that the nation's current system of private flood insurance is sub-optimal. The article provides novel nationwide survey data on stated flood insurance penetration (suggesting that many households overestimate their own insurance coverage), damage compensation expectations (a significant share of the population expects governmental relief payments), and on the dissemination of private flood mitigation measures. Taking into account fundamental economic considerations and the empirical insights, the authors propose a limited compulsory insurance, covering only the most basic risks and leaving incentives for further private insurance and precaution.*

JEL Classification: D01, G22, Q54