

Klimawandel und Versicherungsbranche

Benötigen wir eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden?

Welche Wetterereignisse erwarten uns in den nächsten Jahren? Werden extreme Regenfälle zu Überschwemmungen führen, mit Beschädigungen oder gar Verwüstungen von Wohnhäusern und Betriebsgebäuden? Oder bleiben wir von derartigen Naturkatastrophen verschont?

Die Anpassung an den Klimawandel hat auch Auswirkungen auf die Versicherungsbranche.

Von Tim Mennel und Daniel Osberghaus

Wie auch immer die Bilanz ausfallen wird, Fakt ist: Die globalen Schäden, die durch extreme Wetterereignisse entstanden sind, haben in den letzten Jahrzehnten zugenommen (Field et al. 2012). Die Bewältigung von Schäden durch solche Ereignisse stellt eine der großen Herausforderungen durch den Klimawandel dar – und zwar auch dann, wenn es gelingt, die globale Temperaturerhöhung auf zwei Grad Celsius zu begrenzen. In diesem Beitrag wollen wir uns aus ökonomischer Sicht mit der Frage befassen, welche Rolle der private Versicherungsmarkt in Deutschland dabei spielen sollte und welche Aufgaben dem Gemeinwesen zufallen.

Unterschätzte Gefahr

Auch in Deutschland sind extreme Wetterereignisse, wie etwa die Überschwemmungen im Sommer 2002 oder der Orkan Kyrill 2007, für die Betroffenen meistens mit schweren finanziellen Belastungen verbunden (GDV 2012). Das gilt sowohl für betroffene private Hausbesitzer als auch für Gewerbe mit geschädigten Immobilien. Grundsätzlich bietet die Versicherungswirtschaft in Deutschland Policen zum Schutz vor Hagel-, Sturm- und Überschwemmungsschäden an. Während Sturm- und Hagelversicherungen als Teil der verbundenen Wohngebäudeversicherung weitverbreitet sind, ist die Versicherungsdichte bezüglich erweiterter Elementarschäden (unter anderem Überschwemmungen) in Deutschland vergleichsweise gering: So waren 2010 weniger als 40 Prozent der privaten Gebäude gegen Elementarschäden versichert, bei zunehmender Tendenz. Offenbar wird die Gefahr von vielen Hausbesitzern unterschätzt, zudem erhalten schwer versicherbare Objekte teilweise keine Vertragsangebote. Im Falle katastrophaler Wetterereignisse kommt es so häufig zur Auszahlung von ad-hoc-Hilfen an die Betroffenen durch den Staat. Eine Gewähr freilich gibt es hierfür nicht und die Erfahrung zeigt, dass po-

litische Faktoren, wie etwa Wahlen, die Beihilfen beeinflussen (1).

Ein Beispiel sind die großzügigen staatlichen Hilfen nach den Überschwemmungen in Ostdeutschland im Sommer 2002, die Thema des Bundestagswahlkampfes waren. Auch wenn man den Betroffenen die Hilfen gönnen mag, erscheint das Ad-hoc-Verfahren im Prinzip nicht zweckmäßig: Es wird im Allgemeinen nicht zielgenau sein – Opfer kleinerer und wenig medial dargestellter Extremwetterereignisse erhalten unter Umständen keine Unterstützung (Kunreuther / Pauly 2006). Auch widerspricht die Finanzierung der Beihilfen durch allgemeine Steuermittel tendenziell dem Vorsorgeprinzip, vor allem wenn es für die Betroffenen möglich gewesen wäre, zuvor eine Elementarschadenversicherung abzuschließen. Deshalb wurde von einigen Wirtschaftswissenschaftlern in der Vergangenheit immer wieder die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden gefordert. Jedes Gebäude solle so von Gesetz wegen gegen Elementarschäden abgesichert werden. In der Praxis würde dies einen erheblichen staatlichen Eingriff in den freien Versicherungsmarkt bedeuten: Auch wenn Elementarschadenversicherungen weiterhin von privaten Unternehmen angeboten würden, so müssten die Tarife doch reguliert werden – anderenfalls könnten die Besitzer stark gefährdeter Gebäude unter Umständen die hohen Versicherungsprämien nicht bezahlen. Wenngleich abgestufte Prämien auch bei einer Pflichtversicherung grundsätzlich denkbar sind, so wird eine staatliche Tarifordnung tendenziell die Tarife vereinheitlichen. Nicht das individuelle, sondern ein kollektives Schadensrisiko bestimmt dann die Prämie, sodass es zu einer impliziten Umverteilung der finanziellen Mittel zwischen hohen und niedrigen Risikoobjekten kommt (Consortio de Compensación de Seguros 2008 beschreibt dies für die europäischen Länder mit Versicherungspflicht). Im Gegensatz dazu orientiert sich die Prämie einer idealtypischen privaten Versicherung an der individuellen Schadenserwartung: Je höher das absehbare Risiko, desto höher wird auch der Beitrag des Versicherungsnehmers ausfallen (Botzen / van den Bergh 2008).

Infolge der Überschwemmungen des Jahres 2002 trat im Juni 2003 eine Kommission der deutschen Finanzministerien auf Bundes- und Länderebene zusammen, um über die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden zu beraten. Sie kam abschließend zu dem Ergebnis, eine rechtlich bindende Schutzverpflichtung gegen Elementarschäden sei nicht möglich, ohne der öffentlichen Hand damit neue finanzielle Lasten aufzubürden (Schwarze / Wagner 2007, S. 404). Die Entscheidung wird von Schwarze / Wagner (2007) kriti- →

siert, die für die Entscheidung polit-ökonomische Gründe anführen, unter anderem eine Fehleinschätzung der Kosten, einen Zuständigkeitskonflikt der föderalen Ebenen sowie juristische Probleme. Zur Begründung ihrer eigenen Forderung nach einem Pflichtversicherungssystem entwickeln die Autoren ein Modell von Politik- und Marktversagen („Katastrophensyndrom“) bei Elementarschadenversicherungen: Unter dem Einfluss des Klimawandels und häufigerer Schadensereignisse drohten die Prämien privater Versicherungen immer höher zu steigen und immer mehr Gebäude nicht versicherbar zu werden. In der Folge würden immer weniger Elementarschadenversicherungen abgeschlossen, da bei den Gebäudebesitzern zum einen eine Unterschätzung des eigenen Risikos vorliege und zum anderen eine Erwartung staatlicher Beihilfen vorherrsche (der sogenannte „Charity Hazard“, Raschky / Weck-Hannemann 2007). Nur die Verbreiterung der Versicherungsbasis durch eine Versicherungspflicht könne Abhilfe aus dem Teufelskreis bieten, der durch immer höhere Prämien für immer weniger Versicherte drohte.

Versicherung von Elementarschäden

Bevor wir die Argumentation von Schwarze / Wagner (2007) ökonomisch analysieren und hinterfragen, möchten wir an dieser Stelle kurz auf unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen für Elementarschadenversicherungen in Europa eingehen. Einen beispielhaften Überblick hierzu gibt Tabelle 1. Man erkennt eine breite Diversität in der Regulierung der Versicherungsmärkte gegen extreme Wetterereignisse.

Der Vergleich zeigt, dass es in verschiedenen Ländern durchaus institutionelle Alternativen zu einer rein privatwirtschaftlichen Organisation der Elementarschadenversicherung, wie sie in Deutschland besteht, gibt.

Aus ökonomischer Sicht ist allerdings zunächst zu fragen, ob tatsächlich ein Marktversagen vorliegt. Das klassische Paradigma des Marktversagens in Versicherungsmärkten wurde von Rothschild / Stiglitz (1976) beschrieben: Liegen den potenziellen Versicherungsnehmern systematisch genauere Informationen über ihr individuelles Schadensrisiko vor als dem Versicherer, kann dieser unter Umständen in seinem Vertragsangebot

nicht zwischen verschiedenen Risikoklassen differenzieren und nur einheitliche Verträge anbieten. Diese aber führen zu einer Umverteilung der Mittel zwischen Versicherungsnehmern mit hohen und niedrigen Risiken, die – wenn sie ein bestimmtes Maß überschreitet – die Gruppe mit niedrigen Risiken von einem Vertragsabschluss abhalten wird. In letzter Konsequenz bricht der Versicherungsmarkt zusammen, da vor allem Versicherungsnehmer mit hohen Risiken verbleiben, über die die gesamten Risiken nicht sinnvoll gestreut werden können.

Von dem Paradigma unterscheidet sich der Fall der Elementarschadenversicherung insofern, als dass die Beurteilung der individuellen Risiken durch Versicherungsnehmer und Versicherer von ähnlicher Qualität sein dürfte. Unter Umständen ist die Informationslage der Versicherer besser als die der Versicherten (2). Das bedeutet, dass eine Berechnung einer realistischen Schadenserwartung möglich ist, sodass im Prinzip versicherungsmathematisch faire Prämien festgelegt werden können. Wenn es in der Praxis dazu kommt, dass einzelne Gebäudebesitzer keine Vertragsangebote erhalten, so ist zu vermuten, dass die zur Deckung des Risikos notwendigen Prämien höher ausfallen würden als die vorhandene Zahlungsbereitschaft. Zusammenfassend kann man also davon ausgehen, dass die von Rothschild und Stiglitz beschriebene Form des Marktversagens im deutschen Markt für Elementarversicherungen nicht auftreten dürfte. Ob der Versicherungsmarkt gegen Elementarschäden tatsächlich effizient funktioniert, das heißt ob die in den Policen erhobenen Prämien kostengerecht sind, kann freilich nicht auf Grundlage theoretischer Überlegungen alleine beurteilt werden – hierzu bedürfte es einer detaillierten empirischen Untersuchung, die die Kosten der Versicherungen ihren Einnahmen gegenüberstellt.

Das Modell von Schwarze / Wagner (2007) zielt nicht auf das klassische Marktversagen durch adverse Selektion ab, sondern beruht auf einem eigenen Paradigma, dem „Charity Hazard“. Damit beziehen sie sich auf die Erwartungshaltung der Hausbesitzer, die davon ausgehen, dass im Ernstfall auch sie unterstützt werden, und deshalb keine Elementarschadenversicherung abschließen. Hinzu kommt den Autoren zufolge häufig eine Fehleinschätzung des tatsächlichen Schadensrisikos (die sogenannte myopische Risikowahrnehmung, die bereits durch

Tabelle 1: Beispiele institutioneller Rahmenbedingungen für Elementarschadenversicherungen

| Typ | Land | Ausgestaltung |
|--|----------------|--|
| Staatliche Monopolversicherung | Schweiz | Kantonale Monopolversicherung von Elementar- und Feuerschäden mit Versicherungszwang (in 19 von 26 Kantonen). Versicherer entsenden Vertreter in die Stadt- und Raumplanungsbehörden. |
| Versicherungspflicht | Spanien | Verpflichtung zur Versicherung gegen Elementarschäden. Prämien werden von privaten Versicherern erhoben, die sie an einen staatlichen Rückversicherer mit unbegrenzter Staatshaftung abführen. Die Erfahrung zeigt: Die Rückversicherung muss im Falle von Naturkatastrophen immer wieder auch Steuermittel einsetzen. |
| Elementarschäden Pflichtbestandteil von Gebäudeversicherung | Großbritannien | Privater Versicherungsmarkt mit risikobasierten Prämien. Feuer- und Elementarschadenversicherung sind gekoppelt, bei Hypotheken verlangt die Bank oft einen Versicherungsnachweis. Dadurch hohe Versicherungsdichte. |
| Katastrophenfonds | Österreich | Privater Markt für Elementarschadenversicherung, ergänzt durch einen steuerfinanzierten staatlichen Katastrophenfonds. Die Erstattungsrate des Fonds liegt meistens bei etwa 20 bis 30 Prozent, im Schadensfall besteht kein Rechtsanspruch. |

Quelle: Eigene Darstellung

Kunreuther 1984 im Rahmen eines psychologischen Entscheidungsmodells beschrieben wurde). Eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden würde hier Rechtssicherheit schaffen, Hausbesitzern die zu erwartenden Kosten für den Schutz in Rechnung stellen und so die öffentliche Hand entlasten. Die Argumentation ist in sich schlüssig, in Bezug auf die Fehleinschätzung der Risiken durch Hausbesitzer verlässt sie allerdings den Boden der neoklassischen Volkswirtschaftslehre, die die Eigenverantwortlichkeit rational handelnder Wirtschaftssubjekte betont.

Ist eine Pflichtversicherung angemessen?

Pflichtversicherungen sind uns freilich nicht fremd: In Deutschland – wie auch in vielen anderen Industrienationen – herrscht beispielsweise ein politischer Konsens darüber, dass jeder gegen gesundheitliche Risiken versichert sein sollte. Dieses „soziale Anrecht“ (in der Terminologie von Dahrendorf 1992) auf Gesundheitsversorgung wird durch ein Pflichtversicherungssystem durchgesetzt. Die Begründung einer Krankenversicherungspflicht beruht somit nicht vorrangig auf ökonomischen Überlegungen (also auf dem Effizienzprinzip), sondern auf einer politisch begründeten Einsicht, dass Gesundheitsversorgung als soziales Anrecht jedem in der Gesellschaft zustehen sollte.

Trotzdem ist es Ökonomen möglich, Effizienzverluste durch eine Versicherungspflicht zu untersuchen oder die Effizienz in ihrer Umsetzung zu beurteilen (sofern empirische Daten vorliegen), wie es in der Gesundheitsökonomik auch geschieht (zum Beispiel Breyer / Zweifel 1992). Darüber hinaus stellt die ökonomische Finanzwissenschaft ein Instrumentarium für die Untersuchung von Ungleichheit sowie von der Umverteilung durch eine Sozialversicherung zur Verfügung. Eine solche eingehende, auch auf empirischen Analysen beruhende Untersuchung wäre aus unserer Sicht vor einem staatlichen Eingriff in den Markt für Elementarschadenversicherungen dringend geboten. Schließlich ist es keineswegs sicher, dass die positiven Effekte einer hohen Versicherungsdichte bei Elementarschadenversicherungen (beispielsweise eine sichere Schadenregulierung, geringere Gesamtschäden durch Verträge, die Vorsorgemaßnahmen fördern) die Nachteile in Form der nötigen Vereinheitlichung der Prämien überwiegen (3). Dazu müsste zunächst die Effizienz des bestehenden Versicherungsmarktes – auch durch einen Vergleich mit den Nachbarländern – untersucht werden – kein leichtes Unterfangen, da auch verdeckte Kosten, die etwa durch ein staatliches Rückversicherungssystem entstehen, Berücksichtigung finden müssten. Vor der Einführung einer Versicherungspflicht, die in Verbindung mit einer staatlichen Rückversicherungsgarantie letztlich die Einführung eines sozialen Anrechts auf Schutz vor Schäden an Immobilien durch Extremwetterereignisse darstellt, muss zudem gefragt werden, in welchem Maße das Gemeinwesen einen Schutz von Häusern und gewerblichen Immobilien für angemessen hält – im Grunde wie im Falle der Ad-hoc-Hilfen auch (4). Denn die

Frage, welchen Umfang eine Versicherungspflicht haben sollte, kann letztlich nicht auf der Grundlage eines ökonomischen Modells entschieden werden, ebenso wenig wie der Umfang von Schutz durch Gesundheits- und Sozialversicherung.

Aus unserer Sicht würde eine umfassende, einheitliche Pflichtversicherung zu weit gehen. Sie schafft Rechtsansprüche auf einen Wiederaufbau auch für große, teure Wohn- sowie für gewerbliche Immobilien, und zwar auch dann, wenn diese aufgrund ihrer Lage einem erheblichen Schadensrisiko ausgesetzt sind. Dem stünde dann keine angemessene Risikoprämie gegenüber, was die Gefahr einer teuren und ineffizienten Anpassung an den Klimawandel birgt: Anstatt eine durch ein Hochwasser zerstörte Fabrik an einem weniger gefährdeten Ort wiederaufzubauen, würde sie ohne betriebliches Risiko am selben Standort wiedererrichtet und alle Kosten auf das Gemeinwesen überwältigt. Auch ist aus unserer Sicht nicht einzusehen, warum private Vermögensrisiken – und um ein solches handelt es sich auch bei dem Schadensrisiko an Immobilien – in unbegrenzter Höhe sozialisiert werden sollten.

Staatliche Grundsicherung als Basisschutz

Vielmehr erscheint den Autoren im Hinblick auf den „Charity Hazard“ eine institutionalisierte staatliche Grundsicherung als Ergänzung zum privaten Versicherungsmarkt sinnvoll. Diese „Basisversicherung“ würde durch Beiträge aller Hausbesitzer finanziert; gegebenenfalls könnten darüber hinaus steuerliche Mittel herangezogen werden („Katastrophenfonds“). Entscheidend ist, dass die Auszahlung im Schadensfall degressiv ausgestaltet werden sollte. Dies würde einen relativ weitgehenden Versicherungsschutz für kleinere Wohnhäuser bieten, der mit dem sozialen Grundbedürfnis „Wohnen“ begründbar wäre. Gleichwohl sollte sichergestellt und auch kommuniziert werden, dass die staatliche Komponente nicht über eine Basisabsicherung hinausgehen kann. Verbleibende Risiken müssten somit weiterhin auf einem Versicherungsmarkt versichert werden. Wichtig wäre zudem, dass die staatlichen Zahlungen im Vorhinein auch in ihrer Höhe festgelegt sind und in diesem Rahmen ein Rechtsanspruch auf Entschädigung besteht (5). In einer Vergleichsstudie von Raschky et al. (2013) wird zwar gezeigt, dass der österreichische Katastrophenfonds – der einige Ähnlichkeit zu unserem Vorschlag aufweist – zu einem stärkeren Rückgang der Nachfrage nach privater Elementarschadenversicherung als die deutschen Ad-hoc-Hilfen geführt hat. Aus unserer Sicht lassen sich jedoch die Probleme des Katastrophenfonds in Österreich durch eine kluge Ausgestaltung der Basisversicherung angehen: Durch eine klare Kommunikation und konsequente Einhaltung der Entschädigungsgrenzen ist der „Charity Hazard“ langfristig zu begrenzen.

Gerade angesichts der möglichen Zunahme von Extremwetterereignissen und der anhaltenden Schuldenkrise öffentlicher Haushalte sollte man sich vor der allzu großzügigen und ungeordneten Vergemeinschaftung privater Risiken hüten. Eine Grundsicherung auf der Basis eines staatlichen Katastro- →

phenfonds mit klar definierten Beiträgen, Entschädigungsgrenzen und -verpflichtungen wäre eine denkbare Strategie zu einem angepassten Risikomanagement von Elementarrisiken.

Anmerkungen

- (1) Garrett / Sobel 2003 zeigen dies für die Staatshilfen nach Überschwemmungen in den USA.
- (2) Die deutschen Versicherungsunternehmen evaluieren die Risiken mithilfe des Zonierungssystems „ZÜRS“, das im Wesentlichen auf geografischer Statistik beruht. Zurzeit sind diese Daten nur für Niedersachsen und Sachsen öffentlich zugänglich (<http://www.gdv.de/2012/11/zuers-public/>).
- (3) Diese Fragestellung wurde theoretisch von Picard 2008 formuliert. Eine empirische Anwendung auf den deutschen Versicherungsmarkt fehlt hingegen.
- (4) Die Autoren gehen davon aus, dass eine Versicherungspflicht in Deutschland – ähnlich wie in Spanien und Frankreich – mit einer Rückversicherung des Staates gegen besonders schwerwiegende Ereignisse einherginge.
- (5) Die vorgeschlagene Form der Grundsicherung orientiert sich an der in Osberghaus et al. (2010) skizzierten Rolle des Staates bei der Anpassung an den Klimawandel (S. 843).

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung der Autoren wieder.

Literatur

Botzen, W. J. W. / van den Bergh, J. C. J. M. (2008): Insurance against climate change and flooding in the Netherlands: present, future, and comparison with other countries. In: Risk Analysis 28, 2/2008. S. 413-426.

Breyer, F. / Zweifel, P. (1992): Gesundheitsökonomie. Berlin. Springer Verlag.

Consortio de Compensación de Seguros (2008): National Catastrophes Insurance Cover. A Diversity of Systems. Madrid.

Dahrendorf, R. (1992): Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit. Stuttgart. Dt. Verl.-Anst.

Field, C. B. et al. (2012): Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. New York. Cambridge University Press.

Garrett, T. A. / Sobel, R. S. (2003): The Political Economy of FEMA Disaster Payments. In: Economic Inquiry, 41, 3/2003. S. 496-509.

GDV (2012): Naturgefahrenreport 2012. Im Internet unter <http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2012/12/GDV-Naturgefahrenreport-2012.pdf>

Kunreuther, H. (1984): Causes of Underinsurance against Natural Disasters. In: The Geneva Papers on Risk and Insurance 9, 31/1984. S. 206-220.

Kunreuther, H. / Pauly, M. (2006): Rules rather than Discretion: Lessons from Hurricane Katrina. In: Journal of Risk and Uncertainty 33, 2006. S. 101-116.

Osberghaus, D. / Dannenberg, A. / Mennel, T. / Sturm, B. (2010): The Role of the Government in Adaptation to Climate Change. In: Environment and Planning C: Government and Policy 28, 2010. S. 834-850.

Picard, P. (2008): Natural Disaster Insurance and the Equity-Efficiency Trade-Off. In: The Journal of Risk and Insurance 75, 1/2008. S. 17-38.

Raschky, P. A. / Schwarze, R. / Schwindt, M. / Zahn, F. (2013): Uncertainty of Governmental Relief and the Crowding out of Flood Insurance. In: Environmental and Resource Economics 54, 2013. S. 179-200.

Raschky, P. A. / Weck-Hannemann, H. (2007): Charity hazard – A real hazard to natural disaster insurance? In: Environmental Hazards 7, 4/2007. S. 321-329.

Rothschild, M. / Stiglitz, J. (1976): Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. In: Quarterly Journal of Economics 90, 4/1976. S. 629-649.

Schwarze, R. / Wagner, G. G. (2007): The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany. In: European Environment 17, 2007. S. 403-415.

AUTOREN + KONTAKT

Dr. Tim Mennel ist Senior Consultant in der Service Line „Markets & Regulation“ der DNV KEMA und arbeitet dort im Themenbereich Energie & Umwelt.

Tim Mennel, DNV KEMA Energy & Sustainability, Kurt-Schumacher-Str. 8, 53113 Bonn.
Tel.: +49 228 44690-54
E-Mail: tim.mennel@dnvkema.com

Daniel Osberghaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich „Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Daniel Osberghaus, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, L7, 1, 68161 Mannheim.
Tel. +49 621 1235-205,
E-Mail: osberghaus@zew.de



Briefe zur Interdisziplinarität
Geistes-, Natur-, Ingenieur- und Sozialwissenschaften, Kunst & Handwerk im Dialog

im oekom verlag, München. Mehr Informationen unter www.oekom.de/briefe-zur-interdisziplinaritaet



10

Dezember 2012

Schwerpunkt Heft 10:

Dharma, Science and Favela



Andrea von Braun Stiftung
voneinander wissen



Briefe zur Interdisziplinarität ist eine Publikation der Andrea von Braun Stiftung, Düsseldorf. Mehr Informationen zur Stiftung und ihren Zielen finden Sie unter www.avbstiftung.de

Copyright © 2013, IÖW und oekom Verlag. Die Nutzung des Artikels ist Abonnenten von Ökologisches Wirtschaften vorbehalten. Nachdruck und Vervielfältigung des Artikels einschließlich Speicherung und Nutzung auf optischen und elektronischen Datenträgern nur mit Zustimmung der Redaktion von Ökologisches Wirtschaften (<http://www.oekologisches-wirtschaften.de>).