

„Wenn alle zahlen, wird das Land sicherer“

- Versicherungspflicht gegen Naturkatastrophen

Hintergrundinformationen zum Pressegespräch

Die Zahl der Naturkatastrophen und Schäden steigt 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 Klimaforscher sind sich sicher: Die Katastrophen werden sich weiter häufen. Der Klimawandel kann zwar gebremst werden, aber die Welt muss sich auf eine wachsende Zahl von Extremereignissen wie Starkregen, Fluten, Stürme und Dürren einstellen. Das sind zunächst einmal Wetterphänomene. Erst wenn Menschen zu Schaden kommen, werden sie zu Katastrophen. Da aber immer mehr Gebiete der Welt immer dichter besiedelt sind, richten diese Phänomene auch immer häufiger großen Schaden an. Damit steigt auch die Zahl der Schadensfälle durch Sturm, Flut, Trockenheit, Schnee und Starkregen. In der Sprache der Versicherungen sind das Elementarschäden.

Eine Versicherungspflicht würde helfen

Das Ausmaß dieser Schäden lässt sich – zumindest in den hoch entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland - reduzieren. Zum Beispiel durch die Einführung einer Versicherungspflicht. Flächendeckend führt eine solche Versicherung nicht nur dazu, dass Katastrophenopfer schneller und sicherer Hilfe erhalten. Versicherungsprämien, die Vorsorge belohnen, helfen, die Welt sicherer zu machen.

Mit der zunehmenden Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen müsste eigentlich auch die Bereitschaft der Bürger wachsen, ihre Häuser und ihr Land (zum Beispiel Wald) mit einer Versicherung gegen Naturgefahren abzusichern. Das ist derzeit aber nicht der Fall, wie eine kurze Analyse der Versicherungssituation in Deutschland zeigt: Der überwiegende Teil der Bevölkerung in Deutschland ist nur unzureichend gegen die von Naturgewalten ausgelösten Schäden abgesichert. 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.

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

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

Schäden werden ad-hoc oder durch Spenden reguliert

Durch Naturkatastrophen verursachte Schäden werden in Deutschland oft durch staatliche Ad-hoc-Maßnahmen und private Spenden reguliert. Das senkt den Anreiz, private Vorsorge zu betreiben. Das Problem: Auf staatliche Hilfen oder Spenden 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.

Bislang wird Prävention bestraft

Wer sich freiwillig versichert, muss derzeit für andere mitzahlen. Steht ein Haus oder Unternehmen, das versichert werden soll, in einer Region, die z.B. regelmäßig von Überschwemmungen betroffen ist, ist eine Elementarschadenversicherung kaum zu bekommen. Aber Versicherung ist das Geschäft mit der großen Zahl: Je weniger Haushalte versichert sind, desto höher sind die Prämien für jeden Versicherten. Die absurde Folge: Auch in risikoarmen Gebieten ist die Versicherung teurer, als sie bei einer Versicherungspflicht sein könnte.

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

³ ebenda

Weitere Absurdität: Weil die Versicherung in gefährdeten Gebäuden oft erst gar nicht zu bekommen ist, entfällt in diesen höchst gefährdeten Regionen auch der durch Selbstbehalte 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. Statt Anreize für Prävention zu setzen, verleitet das jetzige System dazu, sich als Trittbrettfahrer auf den Staat zu verlassen.

Wie könnte ein wirksames Versicherungsmodell aussehen?

Das Risiko muss auf viele Schultern verteilt werden: 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.

Die Versicherungspflicht sollte alle Bedrohungen durch Naturgefahren enthalten, da so 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 möglichst umfassend 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.

Anreiz zur Vorsorge

Wichtig ist: Die Prämienhöhe muss durchaus spürbar sein und nach Risikoklassen gestaffelt werden. Denn erst dadurch entstehen die Anreize, Vorsorge zu betreiben.

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 größere Präventionsanstrengungen unternommen werden – sowohl private als auch kollektive.

Warum ist das Problem in Deutschland noch nicht gelöst?

Die 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 erörtere. Im Februar 2004 wurde die Arbeit dieser Arbeitsgruppe 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.

Politische Hindernisse

Kurzsichtige Finanzminister: Das Hauptargument der Finanzminister gegen die Versicherungspflicht war seinerzeit die Höhe der von der Versicherungswirtschaft geforderten Staatsgarantie. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) argumentierte, am Markt sei nur eine Schadenssumme von acht Milliarden Euro pro Jahr „unterzubringen“. 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.

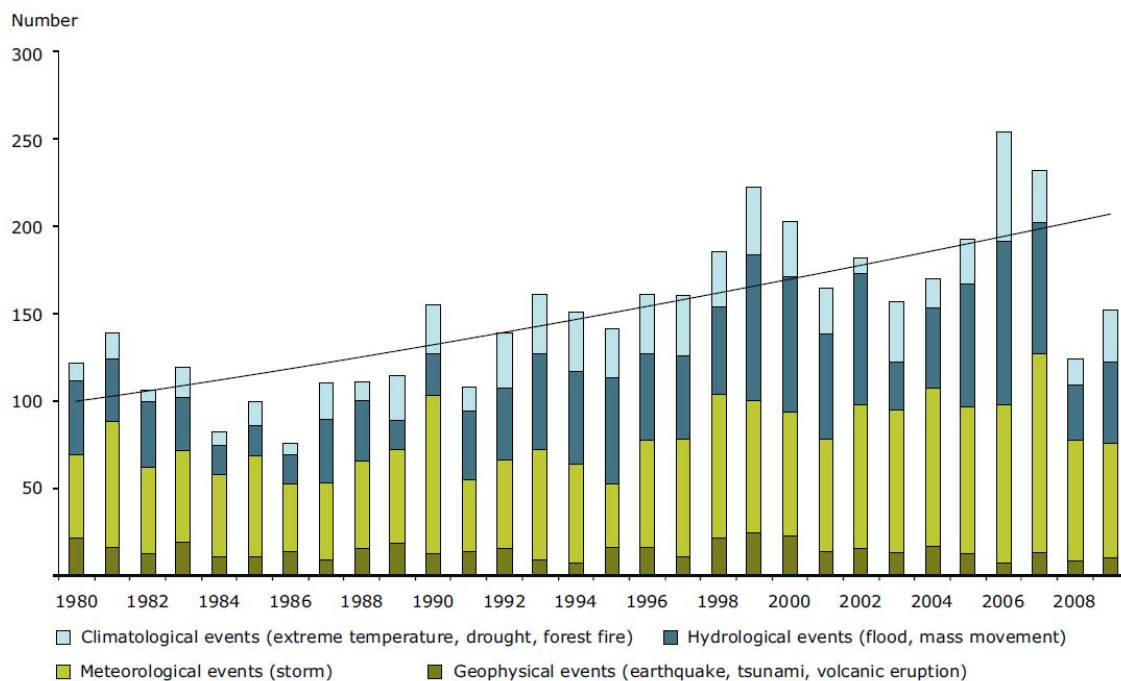
Doch das Argument kann nicht überzeugen: Schließlich ist Deutschland kein Land, in dem Katastrophenopfer sich selbst überlassen werden. Die Kosten einer Naturkatastrophe trägt der Staat also so oder so. Nur dass nach wie vor auf acht Milliarden Euro Schadensdeckung aus der Versicherung verzichtet wird – 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.

Europa braucht eine neue Risikoversorge

Die gewachsenen Systeme der Naturgefahrenversicherung in Europa sind genauso lückenhaft wie behäbig, wenn es darum geht, sich auf die neuen Bedingungen durch den Klimawandel einzustellen.

Die Zahl der Naturkatastrophen und Schäden nimmt zu, wie eine neuere Analyse der Europäischen Umweltagentur für die Periode 1998-2009 zeigt:

Figure 2.3 Disasters due to natural hazards in EEA member countries, 1980–2009



Quelle: EEA 2010

Dabei steigt auch die Höhe der Schäden:

Table 2.1 Disasters caused by natural hazards in Europe in 1998–2009 as recorded in EM-DAT

Hazard type	Recorded events	Number of fatalities	Number of people affected (million people)	Overall losses (billion EUR (*))	Insured losses (billion EUR)
Storm	155	729	3.803	44.338	20.532
Extreme temperature events	101	77 551	0.005	9.962	0.186
Forest fires	35	191	0.163	6.917	0.097
Drought	8	0	0	4.940	0.000
Flood	213	1 126	3.145	52.173	12.331
Snow avalanche	8	130	0.01	0.742	0.198
Landslide	9	212	0.007	0.551	0.206
Earthquake	46	18 864	3.978	29.205	2.189
Volcano	1	0	0	0.004	0.000
Total	576	98 803	11.112	148.831	35.739

Quelle: EEA 2010

Nach der EEA-Analyse werden die Folgen von Naturkatastrophen unterschätzt: Oft verursachen sie Industrieunfälle, die zum Beispiel zu einer Ölpest, einem Chemieunfall oder anderen Umweltschäden führen.

Eine Pflichtversicherung würde auch Unternehmen zu einer höheren Risiko-Vorsorge zwingen. Riskante Geschäfte würden damit teurer und gegebenenfalls unrentabel. Das gilt zum Beispiel auch für Atomkraftwerke.

So sind Atomschäden in Deutschland versichert

Neben einer ausreichenden Versicherung von Schäden, die durch Naturkatastrophen verursacht werden können, ist es auch wichtig, dass eine weitgehende Haftpflichtversicherung der Betreiber von Kernkraftwerken für den Fall großer nuklearer Unfälle besteht. Die hierfür in Deutschland gültigen Regelungen werden in einem Bericht des DIW Berlin im Auftrag des Bundesumweltministeriums kritisch betrachtet:⁴

Wie sonst nur in der Schweiz und in Japan haften die Inhaber von Kernenergieanlagen in Deutschland zwar im Grundsatz der Höhe nach unbegrenzt. Die Deckungsvorsorge für Entschädigungen, die die Unternehmen nachweisen müssen, bleibt allerdings wesentlich hinter der Höhe des denkbaren Schadens zurück. Bis zum 26. April 2002 war eine Deckungsvorsorge von insgesamt 500 Mio. DM vorgesehen, wobei 200 Mio. DM durch eine Haftpflichtversicherung und 300 Mio. DM durch so genanntes *Fronting* (hier streckt die Nuklear Haftpflicht GbR den Anlagenbetreibern im Schadensfall die Entschädigungsleistungen vor) erfolgte. Bei noch höheren Schäden sicherte die Freistellungsverpflichtung des Staates die Ansprüche der Opfer in Höhe von 500 Mio. DM für den Fall, dass die Kraftwerksbetreiber nicht in der Lage sind, ihren Haftungspflichten nachzukommen. Im Rahmen der Ausstiegsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Kernkraftwerksbetreibern vom 11. Juni 2001 wurde eine Erhöhung der Deckungsvorsorge auf 2,5 Mrd. Euro beschlossen. Davon werden 255,6 Mio. Euro durch eine Haftpflichtversicherung, der verbleibende Betrag durch eine gegenseitige Garantiezusage der Betreibergesellschaften gesichert.

Die Ergebnisse vorliegender Schätzungen zum möglichen Schadensausmaß im Falle einer Kernschmelze in einem Reaktor in Deutschland weichen vor allem aufgrund von unterschiedlichen Annahmen zur Menge der freigesetzten Spaltstoffe und zu den gesundheitlichen Auswirkungen der dadurch bewirkten Strahlendosis stark voneinander ab.

⁴ Jochen Diekmann, Manfred Horn: Abschlussbericht zum Vorhaben „Fachgespräch zur Bestandsaufnahme und methodischen Bewertung vorliegender Ansätze zur Quantifizierung der Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie in Deutschland“ im Auftrag des BMU. Berlin, 31. Mai 2007.

In einer früheren Schätzung hatten Ewers und Rennings (1992) im Rahmen einer Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums einen möglichen Schaden eines Super-GAU von über 10.000 Mrd. DM (über 5.000 Mrd. Euro) errechnet.⁵ Ausgehend von den doppelten Tschernobyl-Werten und von 14fachen Immissionswerten aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte hatten sie dabei über 1 Mio. Krebstote in Deutschland angenommen. Selbst bei einem viel geringeren Schaden würde die derzeit vorgeschriebene Deckungsvorsorge von 2,5 Mrd. Euro möglicherweise nur einen Teil des Schadens abdecken, der im unwahrscheinlichen, aber nicht völlig auszuschließenden Fall einer Kernschmelze in Deutschland eintreten könnte.

Die aktuelle Deckungsvorsorgepflicht für Atomkraftwerksbetreiber liegt also deutlich unter den möglichen Schäden von Atomunfällen in Deutschland. Es gilt: "Im Zweifelsfalle bleibt der Schaden am Staat und damit am Steuerzahler hängen".

Wie ist die Versicherungssituation in Japan?

Japan hat eine so genannte "Public-Private-Partnership"-Lösung für die Bewältigung von Naturgefahren. Im Falle von Erdbeben teilen sich etwa der Staat und die Privaten die Kosten: Alle privaten Gebäudeversicherer sind zwar gezwungen, Erdbebenrisiken zu versichern. Es gibt aber keine Versicherungspflicht für die privaten Haushalte. Das ist eine Schwäche. Die Versicherung kann als Vollversicherung oder Teilversicherung erworben werden, jeweils für Gebäude oder Hausrat oder beides. Die Versicherten erhalten Prämiennachlässe, wenn die Immobilien spezifische, vertraglich umrissene erdbebensichere Baunormen einhalten. Alle Erdbebenrisiken werden in einem Pool zusammengefasst, der Japan Reinsurance Company (JER), die durch eine staatliche Garantie gegen Megaschäden abgesichert ist. Im Jahr 2005 verfügten 40 Prozent aller japanischen Haushalte über eine solche Versicherung.⁶ Zum Vergleich: In Deutschland hat nicht einmal ein Promille der Haushalte eine solche Versicherung. Natürlich ist auch die Gefährdungslage eine andere.

Weiterführende Informationen in:

Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2008:

„Stürme, Fluten, Erdbeben – Wie sich Europa gegen Naturkatastrophen versichern kann“

http://www.diw.de/de/diw_01.c.100405.de/publikationen_veranstaltungen/publikationen/vierteljahrshefte/vierteljahrshefte.html?id=diw_01.c.100405.de&y=2008&i=&action=anwendung

⁵ Hans-Jürgen Ewers, Klaus Rennings: Abschätzung der Schäden durch einen sogenannten Super-GAU. Prognos-Schriftenreihe „Identifizierung und Internalisierung externer Kosten der Energieversorgung“. Band 2. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Basel Juni 1992.

⁶ United States Government Accountability Office: Natural Hazard Mitigation and Insurance, GAO-09-188R, Washington 2008.