

This is the preprint of the contribution published as:

Schwarze, R., Groß, C., Wagner, G.G. (2021):
Modell einer zukunftsgerechten Naturgefahren-Absicherung für Deutschland
Zeitschrift für Wirtschaftspolitik **70** (3), 1 – 9

The publisher's version is available at:

<http://dx.doi.org/10.1515/zfwp-2021-2064>

Modell einer zukunftsgerechten Naturgefahren-Absicherung für Deutschland

von Reimund Schwarze, Christian Groß und Gert G. Wagner, Leipzig und Berlin

Die Folgen des globalen Klimawandels sind in Deutschland schon heute spürbar, wie z. B. die kürzlich veröffentlichte Klimawirkungs- und Risikoanalyse des Bundes zeigt (Kahlenborn et al. 2021). Im Zuge der globalen Erwärmung sind die Durchschnittstemperaturen in den letzten 135 Jahren in Deutschland um etwa 1,4°C gestiegen, das ist circa ein halbes Grad mehr als im globalen Durchschnitt. Folge: Die Menschen in Deutschland sind zunehmend mit Unwetterschäden konfrontiert und, damit verbunden, mit steigenden finanziellen Belastungen. Das betrifft zum einen wachsende Sturmschäden (GDV 2019a), aber, häufig übersehen, auch zunehmende Schäden durch Starkregen (DWD 2019). Die Sommerflut im Ahrtal ist ein prägnantes Beispiel dafür. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass mit dem Temperaturanstieg die Anzahl und die Intensität der Niederschläge in Deutschland zunehmen werden. Trendanalysen der täglichen Niederschlagsmengen für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1951 bis 2006 zeigen, dass sowohl die Niederschlagshäufigkeit im Winter (November bis April) als auch die Häufigkeit sehr hoher Tagesniederschlagsmengen im Untersuchungszeitraum um etwa 25 % zugenommen haben. Auswertungen des DWD von Projektionen regionaler Klimamodelle begründen die Annahme, dass - zumindest im Winter - in Deutschland bis zum Ende des 21. Jahrhunderts mit einer Zunahme der Häufigkeit von Starkniederschlägen gerechnet werden muss. Dabei gibt es große räumlich Unterschiede. Im äußersten Süden Deutschlands könnten die Bedingungen unverändert bleiben, während in den Küstenregionen eine Zunahme um bis zu 100 % nicht auszuschließen ist. Unterm Strich ist aber für die meisten Regionen eine weitere Zunahme der Extremwetterlagen von etwa um etwa 10 % bis 50 % für die meisten Regionen zu erwarten. Mit gravierenden finanziellen Folgen für die Betroffenen, wie Untersuchungen zeigen (Mendoza & Schwarze, 2019). Durch die zeitlich kurz aufeinanderfolgenden "Jahrhunderthochwasser" an der Elbe sind Immobilienbesitzerinnen und -besitzer vielfach in eine "Kreditfalle" geraten. Laufende Wiederaufbaukredite aus vergangenen Ereignissen waren noch nicht abbezahlt, als neue Belastungen für aktuelle Schäden aufgenommen werden mussten. Aber auch Mieterinnen und Mieter sind von den Folgen zunehmender Schadensereignisse persönlich und wirtschaftlich betroffen, da sie im Falle von Extremereignissen lange Wiederaufbauzeiten von durchschnittlich mehr als sechs Monate hinnehmen mussten (Raschky et al., 2008).

Tabelle 1: Verteilung aller Adressen in Deutschland auf vier Flussüberschwemmungsklassen nach ZÜRS Geo 2021

Gefährdungsklasse (GK)	Eintrittswahrscheinlichkeit einer Flussüberschwemmung	Anzahl der betroffenen Adressen	Anteil der betroffenen Adressen (%)
GK 1	Nach gegenwärtiger Datenlage nicht von Hochwasser größerer Gewässer betroffen	20,4 Mio.	92,4
GK 2	1x in 100 Jahren (oder weniger)	1,3 Mio.	6,1
GK 3	1x in 10-100 Jahren	237.000	1,1
GK 4	1x in 10 Jahren (oder mehr)	98.000	0,4

Quelle: GDV (2021)

Schon heute können sich Hauseigentümerinnen und -eigentümer in Deutschland vollumfänglich gegen Naturgefahren versichern, indem sie eine Elementarschadenversicherung (ESV) abschließen. Allerdings ist die ESV anders als die Kfz-Versicherung - nicht verpflichtend. Sie ist im Vergleich mit den bestehenden Risikotransfersystemen in Europa zudem teuer (Schwarze 2019), wenngleich für die meisten Immobilien die Belastung niedrig ist (etwa 100 Euro jährlich für ein Einfamilienhaus) (Groß et al 2019). Die Verbraucherzentralen in Deutschland berichten auch wiederkehrend, dass für Hauseigentümerinnen und -eigentümer in Hochrisikogebieten, die durch hohe Gefahren der Flussüberschwemmung (vgl. Tabelle 1) gekennzeichnet sind, der Abschluss einer Elementarschadenversicherung in der Praxis oft schwierig ist (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz 2018, 2019, 2020). Obwohl ein entsprechender Versicherungsschutz in die Allgemeinen Bedingungen für die Wohngebäudeversicherung (VGB 2016) und die Hausratversicherung (VHB 2016) schon 2016 aufgenommen worden, decken viele bestehende Verträge noch immer keine Naturgefahren ab. Im bundesweiten Durchschnitt deckt die Elementarschadenversicherung heute (Stand: Juli 2021) nur 46% aller Gebäude ab. Im Bereich der Hausratversicherung liegt der Deckungsgrad (Stand 2019) mit 24% sogar deutlich darunter. Angesichts der geringen Versicherungsdichte besteht ein Konsens sowohl auf Seiten der Verbraucherorganisationen als auch in der Versicherungswirtschaft darüber, dass in Zukunft mehr, wenn nicht sogar alle Immobilienbesitzerinnen und -besitzer eine Elementarschadenversicherung abschließen sollten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgewählte Aussagen zum Stand der Naturgefahrenversicherung

Organisation bzw. Institution	Jahr	Aussage
Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung	2019	„Zum geringen Risikobewusstsein kommt hinzu, dass viele Menschen glauben, sie seien über ihre bestehenden Versicherungen bereits ausreichend gegen Schäden infolge des Klimawandels versichert. In vielen Fällen wird dabei übersehen, dass die übliche Verbundene Wohngebäudeversicherung beispielsweise Schäden aus starken Überflutungen nicht abdeckt.“ (UBA 2019)
GDV	2019	"Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert“ (GDV 2019b)
Stiftung Warentest	2019	„Zusätzlich zur Wohngebäude- und Hausratversicherung ist deshalb eine Elementarschadenpolice – auch Naturgefahrenversicherung genannt – sinnvoll.“ (Stiftung Warentest 2019)
Finanztest	2018	„Vor allem Kunden mit Altverträgen haben nur den früher üblichen Dreifachschutz vereinbart: Leitungswasser, Feuer, Sturm, aber keine Elementarschäden. Dabei ist dies heute sehr wichtig – auch fernab von Flüssen oder Bergen.“ (Finanztest, 2018: 45)
Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung beim Umweltbundesamt	2018	„[...] eine verpflichtende Elementarschadenversicherung – gegebenenfalls mit abgestuftem Selbstbehalt – ist zu empfehlen, da diese Immobilienbesitzer zu aktiver Schadensvorsorge motivieren könnte.“ (UBA, 2018)
Munich Re	2018	„Wir müssen Risiken wo möglich präventiv reduzieren – und uns versichern, statt dann nach einer Katastrophe nach dem Staat zu rufen.“ (Munich Re, 2018)
Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz	2018	„...„Der Verzicht der Bundesregierung auf die Einführung einer allgemeinen Pflichtversicherung gegen Elementarschäden für alle Gebäude in Deutschland ist nach Auffassung der VZ RLP der falsche Weg.“ (VZ-RLP, 2018: 10)
Verbraucherzentrale Sachsen	2021	„Die überwiegende Mehrheit der Verbraucher*innen ist gegen solche Schäden bisher nicht versichert. Deshalb ist es Zeit, zum Umdenken. Eine faire und bezahlbare Lösung für alle muss her. Die neue Bundesregierung wird sich deshalb hoffentlich im Koalitionsvertrag mit klaren Worten zu einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren bekennen“ (VZS, 2021).

Die Meinungen darüber, wie die Versicherungsdichte erhöht werden sollte, gehen allerdings auseinander. Dabei werden Instrumente diskutiert, die auf freiwilliger Teilnahme (namentlich Informationskampagnen und Opt-out-Lösungen wie in den VGB und VHB von 2016) basieren oder auf staatlicher Regulierung bis hin zu einer Pflichtversicherung bei einem öffentlich-rechtlichen Monopolversicherer. Die letztlich politische Frage lautet: Braucht man eine Versicherungspflicht? Explizit nach einer möglichen Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden befragt, zeigt eine aktuelle Online-Bevölkerungsumfrage der Verbraucherzentrale Sachsen (VZS, 2021), dass sich rund 60 Prozent der Befragten eine solche Versicherung wünschen.¹ Es besteht also politischer Handlungsbedarf.

2. Modell einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung

Naturgefahren, vor allem Stürme und Starkregenereignisse, stellen eine flächendeckende, teils existentielle Bedrohung nicht nur in Deutschland dar. Es reicht nicht aus, dass nach den vielen Elementarschaden-Kampagnen von Bund, Ländern und Versicherungswirtschaft seit 2013 weniger als die Hälfte der Menschen in Deutschland ausreichend vor den finanziellen Risiken aus Naturereignissen geschützt sind, zumal die Wirkung von Informationskampagnen im Falle der Elementarschaden-Versicherung zweifelhaft ist (Osberghaus & Hinrichs 2021). Die anhaltend großen regionalen Schwankungen in der Versicherungsdichte von 21% in Bremen bis zu 94% in Baden-Württemberg können nicht mit unterschiedlicher Betroffenheit erklärt werden. Um die Menschen in Deutschland systematisch vor den zunehmenden Naturgefahren zu schützen, wäre die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Schäden durch Naturgefahren eine adäquate Reaktion eines Sozialstaats auf neuartige Risiken aufgrund des Klimawandels (vgl. schon Wagner, 1998: 24 ff.; 34 f. und Wagner, 2014).

Der Kreis der von einer verpflichtenden Naturgefahrenversicherung erfassten Wohngebäude wäre dabei weit zu ziehen: Vom selbst genutzten Einfamilienhaus bis zu Eigentümerinnen und Eigentümern von vermieteten Wohnhäusern, auch mit kleingewerblicher Nutzung. Die Versicherungspflicht sollte dabei keineswegs ein „Rundum-sorglos-Paket“ sein. Worum es geht, ist die verpflichtende Absicherung gegen alle im Klimawandel zunehmenden Naturgefahren, welche bei Eintritt ein katastrophales Ausmaß annehmen können. Versicherungstechnisch zu bewerkstelligen ist ein solcher „Basisschutz“ durch die Festlegung einer Schadenssumme, unterhalb derer die Versicherung nicht zu leisten braucht, also durch einen ein zumutbarer Selbstbehalt. Nicht durch eine solche Naturkatastrophenversicherungspflicht erfasst wären damit häufig auftretende Ereignisse mit geringen Schadenskosten, sogenannte Frequenzschäden. Natürlich bleibt es Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern unbenommen, sich gegen derartige Schadensereignisse freiwillig, gewissermaßen Vollkasko zu versichern. Da Frequenzschäden aber aufgrund ihrer Häufung hohe Verwaltungskosten bei den Versicherungsunternehmen verursachen, lassen sich durch den Ausschluss dieser kleinen Schäden hohe Betriebskosten bei den Versicherungsträgern sparen, wodurch diese eine günstigere Prämie anbieten können. Die verpflichtende Naturgefahrenversicherung könnte darüber hinaus in bestimmten Gefährdungslagen einen politisch festzulegenden, hohen Selbstbehalt vorsehen, um die Anreize zur individuellen Katastrophenvorsorge, flankiert von öffentlichen Maßnahmen wie der Schaffung von Überflutungsgebieten für unsere Flüsse, zu stärken. Nur mit einem differenzierten Selbstbehalt gelingt es, eine über alle Gefährdungsklassen hinweg günstige Einstiegsprämie zu realisieren. Berechnungen zeigen: In einem solchen Zuschnitt wäre eine Naturgefahrenversicherungspflicht für

¹ Die Fragestellung lautete: „Nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli wird diskutiert, ob für Hauseigentümer eine Versicherung gegen Elementarschäden wie etwa durch Überschwemmungen bei Starkregen verpflichtend sein sollte. Wie stehen Sie das?“

ein Einfamilienhaus in Nichtrisikogebieten (Gefährdungsklassen 1 und 2) in Deutschland mit monatlichen Prämien in Höhe von rund 5 Euro möglich (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Realisierbare Prämienhöhen für eine verpflichtende Naturgefahren-Versicherung für Wohngebäude in Abhängigkeit von Gefährdungsklasse und Selbstbehalt für ein Standard-Einfamilienhaus

Gefährdungs- klasse (GK)	Selbstbehalt je Schaden	Monatlic he Prämie	Art der Abdeckung
GK 1	500 Euro	5 Euro	Naturgefahren-Versicherung mit minimalen Selbstbehalt
GK 2	500 Euro	10 Euro	Naturgefahren-Versicherung mit minimalen Selbstbehalt
GK 3	5.000 Euro	25 Euro	Naturgefahren-Versicherung als „Katastrophen-Versicherung“ im Basistarif mit möglichst niedriger Prämie und Schutz im Katastrophenfall; notwendige Voraussetzung: Ergreifen präventiver Maßnahmen
GK 4	Richtwert 1/10 des Gebäudewerts	50 Euro	Naturgefahren-Versicherung als „Katastrophen-Versicherung“ im Basistarif mit möglichst niedriger Prämie und Schutz im Katastrophenfall; notwendige Voraussetzung: Ergreifen präventiver Maßnahmen

Quellen: Orientierung an Richtwerten aus Tabelle 1, Finanztest (2018); Hinweisen aus Expertengesprächen sowie Unterlagen der Ergo-Versicherung (www.ergo.com, abgerufen am 7.11.2019).

Insgesamt zeigt sich, dass jedes Haus gegen Naturgefahren zu bezahlbaren Prämien versicherbar ist – in Hochrisikogebieten unter der Bedingung, dass vernünftige Flächenvorsorge und private Schadensverhütung betrieben wird. Zu diskutieren ist für diese Gebiete die Höhe des Selbsthalts und eines staatlichen Zuschusses für die Prämienzahlung für Bestandsbauten. Die erforderlichen Steuermittel unterstützender öffentlicher Leistungen könnten ähnlich wie das Wohngeld ausgestaltet werden. Ein solches Basis-Modell einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung auch verfassungsrechtlich als zulässig bewertet (Roth 2021).

3. Schadensverhütung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren ist, bezogen auf die Herausforderungen des Klimawandels, eine notwendige Bedingung. Sie ist jedoch keine hinreichende Bedingung, da sie kurzfristig nur Schäden ausgleicht, die bereits eingetreten sind. Die Vermeidung von Gebäudeschäden ist aber angesichts der Zunahme von Wetterextremen wichtig und daher ebenso unverzichtbar. Deshalb brauchen wir eine verpflichtende Elementarschadenversicherung, die mittel- und langfristig auch die Schadenverhütung steigert, indem sie über die Höhe und künftige Steigerung von Versicherungsprämien – in Abhängigkeit von der Entwicklung von Schadenrisiken aufgrund des fortschreitenden Klimawandels – Anreize für Prävention schafft. Die Prävention ist gleichwohl eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Eine umfassende Naturgefahren-Absicherung ergibt sich nur im

Zusammenspiel zwischen Naturgefahrenversicherung, Staat und Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern. Dabei muss insbesondere das öffentliche Baurecht in den Blick genommen werden, um dieses an die neuen Realitäten des Klimawandels anzupassen. Bauherren und Eigentümer von Bestandsimmobilien sollten Anreize erhalten freiwillig mehr private Vorsorgemaßnahmen ergreifen, zumal solche oft besonders kostengünstig sind. Hier eröffnet sich ein weiterer Aktionsbereich für die Versicherungsunternehmen und die staatliche Unterstützungspolitik.

Quellenverzeichnis

DWD – Deutscher Wetterdienst (2019). Risiko von Starkregen deutlich unterschätzt. Abgerufen von https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2019/20190318_dmg_dach2019_news.html.

Fleischhut, N.; Jenny, M. A. (2019). Kommunikationsproblem Naturgefahren: Wie lassen sich Hochwasserrisiken transparent und verständlich darstellen? Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen von https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Fleischhut_Jenny_12-2019.pdf.

Finanztest (2018). Vier Bausteine für mehr Sicherheit. Finanztest, (12/2018), 44–53.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019a). Mangelnder Versicherungsschutz: Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert. Abgerufen von <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehrheit-der-gebaeude-in-deutschland-nicht-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176>.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019b). Naturgefahrenreport 2019. Abgerufen von <https://www.gdv.de/resource/blob/51710/e5eaa53a9ec21fb9241120c1d1850483/ngr19-printdata.pdf>.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2021). „ZÜRS Geo“ – Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken. Abgerufen von <https://www.gdv.de/de/themen/news/-zuers-geo----zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>.

Groß, C., Schwarze, R., Wagner, G.G. (2019). Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung. Abgerufen von <https://www.svr-verbraucherfragen.de/dokumente/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/>.

Kahlenborn, W., Porst, L., Voß, M., Fritsch, U., Renner, K., Zebisch, M., Wolf, M., Schönthaler, K., Schauer, I. (2021): Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland 2021 (Zusammenfassung), herausgegeben vom Umweltbundesamt Dessau/Roßlau, Climate Change | 26/2021. Abgerufen von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/KWRA-Zusammenfassung>.

Mendoza, M., & Schwarze, R. (2018). Sequential Disaster Forensics: A case study on direct and socio-economic impacts. Sustainability 11, 5898. Abgerufen von <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/21/5898>.

- Raschky, P. A., Schwindt, M., Schwarze, R., & Weck-Hannemann, H. (2008). Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz: Ein theoretischer und empirischer Vergleich. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 77(4), 53–68. Abgerufen von <https://elibrary.duncker-humblot.com/zeitschriften/id/25/vol/77/iss/1447/art/4582/>.
- Osberghaus, D. & Hinrichs, H. (2021), The Effectiveness of a Large-Scale Flood Risk Awareness Campaign: Evidence from Two Panel Data Sets. Risk Analysis 41, 6.
- Roth, M. (2021): Verpflichtende Elementarschadenversicherung: Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, NJW 2021, 2999.
- Schwarze, R. (2019). Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa. Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen von <https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Schwarze-12-19.pdf>.
- Stiftung Warentest (2019). Unwetter: Welche Versicherung zahlt für die Schäden? Abgerufen von <https://www.test.de/Unwetterfolgen-Welche-Versicherung-zahlt-4276391-5024017/>.
- UBA – Umweltbundesamt (2019). Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel: Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2019>.
- Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (VZ-RLP, 2018). Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland-Pfalz. Erste Untersuchung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V., Mainz.
- Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (VZ-RLP, 2019). Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland-Pfalz. Zweite Untersuchung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V., Mainz.
- Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (VZ-RLP, 2020). Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland-Pfalz. Dritte Untersuchung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V., Mainz.
- Verbraucherzentrale Sachsen (VZS, 2021). Hochwasser 2021: Zeit zum Umdenken. Sächsische Initiative schlägt Versicherungspflicht gegen Elementarschäden für Koalitionsvertrag vor. Abgerufen von <https://www.verbraucherzentrale-sachsen.de/pressemeldungen/geld-versicherungen/hochwasser-2021-zeit-zum-umdenken-64723>.
- VGB (2016): Allgemeine Wohngebäude Versicherungsbedingungen. Musterbedingungen des GDV (Stand: 15. November 2018)
- VHB (2016): Allgemeinen Hausrat Versicherungsbedingungen (Versicherungssummenmodell).
- Wagner, G. G. (1998). Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge. In: Hauser, R. (Hrsg.): Reform des Sozialstaats II (S. 11–50), Berlin: Duncker & Humblot.

Wagner, G. G. (2014). Die wechselseitige Abhängigkeit von Wirtschafts- und Sozialordnung aus ökonomischer Sicht, in: Ch. Rolfs (Redaktor), Das Sozialrecht in der Finanzkrise, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV), Band 64, Berlin, S. 25-32.