

Pflichtversicherung gegen Flutschäden?

Joachim Ragnitz und Marcel Thum*

Das Hochwasser vom Juni 2013 hat in Deutschland nach vorläufigen Schätzungen zwischen 6 und 8 Mrd. € an Schäden verursacht. Nur rund 2 Mrd. € der Schäden sind versichert. Und der Rest besteht keineswegs nur aus unversicherter, staatlicher Infrastruktur. Auch viele Schäden in Privathaushalten und Unternehmen waren nicht versichert. Wie schon bei den Hochwasserkatastrophen 2002 und 2006 an der Elbe oder 2010 an der Neiße kochte dann die Diskussion um eine Pflichtversicherung von Flutschäden (bzw. grundsätzlicher: Elementarschäden¹⁾) in Politik und Medien hoch. Bei dieser Diskussion wird leider selten sauber geklärt, warum eine Pflichtversicherung überhaupt nötig ist. Weil die Rechtfertigung für eine Pflichtversicherung oft unklar bleibt, endet dann auch die Diskussion um die geeignete Ausgestaltung meist im politischen Nirwana. Die nächste Flut kommt aber bestimmt. Daher lohnt es sich, einmal sorgfältig zu überlegen, ob es eine ökonomisch solide Rechtfertigung für eine Pflichtversicherung von Flutschäden gibt – die Antwort lautet: ja – und wie diese Pflichtversicherung ausgestaltet sein muss.

Warum soll der Staat die Menschen zu ihrem Versicherungsglück zwingen? A priori ist überhaupt nicht klar, dass sich der Staat in die individuelle Entscheidung, ob eine Versicherung abgeschlossen wird oder nicht, überhaupt einmischen sollte. Jeder einzelne von uns kann sehr gut alleine entscheiden, ob er beispielsweise eine Hausrat- oder Glasversicherung braucht oder ob er das Risiko möglicher Schäden selbst tragen will. Um den staatlichen Zwang einer Pflichtversicherung zu rechtfertigen, muss gezeigt werden, dass die individuellen Entscheidungen zu gesamtwirtschaftlich ineffizienten Ergebnissen führen. Im Wesentlichen gibt es drei wichtige ökonomische Mechanismen, die dazu führen können, dass eine Pflichtversicherung effizienzsteigernd wirkt.

Erstens könnte der Versicherungsmarkt durch die sogenannte **adverse Selektion** geschädigt sein. Damit bezeichnen Ökonomen eine Situation, bei der der Versicherungsnehmer bei Abschluss des Versicherungsvertrags über sein individuelles Risiko besser Bescheid weiß als die Versicherung. Da die Versicherung die Kunden nicht ausreichend nach Risikotypen unterscheiden kann, verabschieden sich die Kunden mit geringen Risiken nach und nach aus dem Markt und nur die Kunden mit hohen Risiken kaufen noch eine Vollversicherung zu hohen Prämien. Im Extremfall kann sogar der Versicherungsmarkt ganz zusammenbrechen [ROTHSCHILD und STIGLITZ (1976)]. Empirisch lässt sich das Phänomen bei-

spielsweise im Markt mit Annuitätenversicherungen gut nachweisen [COHEN und SIEGELMAN (2010)]. Nur Kunden, die besonders gesund (oder übermäßig optimistisch sind), fragen Lebensversicherungen nach, die später in Form von monatlichen Renten ausgezahlt werden. Alle anderen wählen lieber (Kapital-)Lebensversicherungen mit einer Einmalzahlung am Ende der Laufzeit. Das ist kollektiv deshalb problematisch, weil fast alle Menschen sich gegen das finanzielle Risiko der Langlebigkeit absichern würden und deshalb bei risikoadäquaten Prämien den Annuitätenvertrag der Einmalzahlung gerne vorziehen würden. Aber ist dieses Problem der adversen Selektion auch für Flutschäden relevant? Wohl kaum. Die Versicherung kennt die Flussnähe eines Hauses genauso gut wie der Besitzer. Und auch die Historie von Überschwemmungen oder die Grundwasserstände sind sehr gut öffentlich dokumentiert. Die Hausbesitzer haben also keine besseren Informationen über mögliche Flutschäden als die Versicherer. Das Argument der adversen Selektion kann man als Rechtfertigung für eine Pflichtversicherung gegen Flutschäden getrost vergessen.

Zweitens könnte das **Ruingrenzenproblem** auftreten. Das Haus am Fluss bietet in normalen Zeiten die Annehmlichkeit einer schönen Landschaft; im Falle extremen Hochwassers sind allerdings hohe Schäden zu erwarten. Übersteigen diese Schäden das Vermögen des Hauseigentümers, muss ein anderer den verbleibenden Schaden tragen. Ökonomisch kann eine solche Ruingrenze problematisch sein, wenn der Häuslebauer zwar alle Vorteile des Hauses am Fluss berücksichtigt, aber nicht alle Kosten. Er verhält sich insgesamt zu risikofreudig und verzichtet wegen der Externalisierung der Schäden auf den Abschluss einer Versicherung [SINN (1982)]. Allerdings ist diese Ruingrenze im Falle der Flutschäden kein zwingendes Argument für eine Pflichtversicherung. Denn den „Restschaden“ trägt in diesem Fall typischerweise eine Bank, die dem Häuslebauer mit Fremdkapital den Erwerb des Hauses ermöglicht hat. Die Banken haben dann aber bei der Kreditvergabe allen Anreiz, auf mögliche Flutgefahren für die von ihnen finanzierten Objekte zu achten.

Bleibt als drittes Argument das **Samariterdilemma**. Die Regierung kann noch so sehr betonen, dass jeder selbst für die Absicherung des (Immobilien-)Vermögens

* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist Managing Director und Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

vor Überschwemmungen verantwortlich ist. Wenn das Hochwasser erst einmal da ist und wenn sich herausstellt, dass einige Bürger Hab und Gut verloren haben, bleibt dem Staat gar nichts anderes übrig, als die helfende Hand auszustrecken und den betroffenen Bürgern finanziell unter die Arme zu greifen. Der Anreiz hierfür wird zudem noch verstärkt, wenn Wahlen ins Haus stehen oder große Bevölkerungsgruppen zu den Geschädigten gehören. Die Unterstützung von unverschuldet in Not geratenen Bürgern mag gerechtfertigt sein. Für den Staat problematisch ist jedoch, dass Bürger, die um die helfende Hand des Staates wissen, auf eigene Anstrengungen verzichten [BUCHANAN (1975)]. Wer weiß, dass der Staat im Zweifel zur Hilfe kommt, wird sich freiwillig kaum versichern und vielleicht sogar eher geneigt sein, in gefährdeten Regionen sein Haus zu bauen. Durch eine Pflichtversicherung kann der Staat sich gleichsam vor sich selbst schützen. Wenn alle Bürger versichert sind, muss er im Hochwasserfall nicht mehr den Samariter spielen und die Bürger werden zu ökonomisch effizienten Entscheidungen (Hochwasserprävention, Ansiedlungsentscheidung) gezwungen. Das Samariterdilemma ist das ökonomisch zwingende Argument für eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden.

Damit eine solche Pflichtversicherung ihre vorteilhafte Wirkung entfalten kann, muss sie aber richtig ausgestaltet sein. Leider gibt es hier in der öffentlichen Diskussion einige Verwirrung, weil die Pflichtversicherung von einigen Diskussionsteilnehmern mit einer Einheitsprämie gleichgesetzt wird. Gerade eine solche Einheitsprämie würde jedoch die beabsichtigte Lenkungswirkung zunichtemachen bzw. die Fehlanreize verstärken. Bei einer Einheitsprämie zahlt ein Hausbesitzer auf dem Hügel genauso viel wie ein Häuslebauer in den Flussauen. Die Versicherung kann damit gar keine Anreize schaffen, sich tendenziell eher in flutsicheren Gegenden anzusiedeln. Ganz im Gegenteil: Da nun alle Schäden versichert sind und die

Versicherungsprämie vom Standort unabhängig ist, verstärkt sich sogar der Anreiz, sich in flutgefährdeten Gebieten anzusiedeln.²

Die Einführung der Pflichtversicherung muss daher mit **risikodifferenzierten Tarifen** einhergehen. Nur wenn das Haus im Flutgebiet eine höhere Versicherungsprämie kostet als das Haus in sicherer Lage, werden ineffiziente Ansiedlungen in Zukunft unterbunden. In der ökonomischen Disziplin wird das Argument immer wieder angeführt [z. B. NELL (2013), SCHWARZE und WAGNER (2006)], leider hat es sich im öffentlich-politischen Raum aber noch nicht klar genug durchgesetzt. So argumentiert beispielsweise der Deutschland-Chef von ALLIANZ Markus Rieß gegen eine Pflichtversicherung: „In der Tat halten wir eine Pflichtversicherung nicht für die richtige Lösung. (...) Bei einer Pflichtversicherung werden die Verluste immer von der Gemeinschaft getragen, und eine Bremse für riskantes Bauen entfällt.“ (Süddeutsche Zeitung Nr.164, 18. Juli 2013, S. 21). Auch der GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (2013) vermischt in seiner Stellungnahme zu Versicherungen gegen Naturkatastrophen implizit die Versicherungspflicht mit einem Einheits-tarif: „Der Eigenheimbesitzer auf dem Berg trägt beispielsweise das Hochwasser-Risiko in hohem Maße mit, obwohl er nicht in Flussnähe wohnt.“

In den meisten europäischen Staaten, die eine Pflichtversicherung vorsehen, kommt auch ein Einheitstarif zur Anwendung, wie die Übersicht über die Regelungen zur Elementarschadenversicherung in Tabelle 1 zeigt. Die Beispiele der Türkei und Polens (für Elementarschäden in der Landwirtschaft) illustrieren aber auch, dass sich Versicherungspflicht und Prämienkalkulation entkoppeln lassen.

Vermutlich erleiden die Hausbesitzer in Regionen mit überdurchschnittlichem Hochwasserrisiko bei Einführung einer risikobasierten Pflichtversicherung einen Vermögensschaden. Ihre Häuser werden an Wert verlieren, weil potenzielle Käufer die hohe Versicherungsprämie mit ins

Tabelle 1: Übersicht über die Regelungen zur Elementarschadenversicherung in Europa

Pflichtversicherung	Versicherungsprämie	
	Risikobasiert	Einheitstarif
Ja	(Polen), Türkei	Frankreich, Island, Norwegen, Rumänien, Schweiz, Spanien
Nein	Belgien, Deutschland, Estland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Tschechien	

Quelle: CEA (2011). Dort finden sich auch weitere institutionelle Details zur Ausgestaltung der Elementarschadensversicherung in Europa.

Kalkül einbeziehen. Unfair ist dies aber nicht. Unfair ist vielmehr der hohe Immobilienwert, der sich ohne Pflichtversicherung einstellt. Denn der kann nur deshalb so hoch sein, weil ein Teil der drohenden Schäden von der Allgemeinheit und nicht vom Besitzer selbst getragen wird. Die lange Historie von Hochwasserkatastrophen und von staatlichen Rettungspaketen spricht für eine Pflichtversicherung. Diese Pflichtversicherung muss aber unbedingt mit risikodifferenzierten Tarifen einhergehen, die auch die individuellen Präventionsmaßnahmen der Hausbesitzer mitberücksichtigen. Sonst werden die volkswirtschaftlichen Schäden der Hochwasser in Zukunft höher statt niedriger ausfallen.

Quellen:

- BUCHANAN, J. M. (1975): The Samaritan's Dilemma, in: PHELPS, E. S. (Hrsg.): Altruism, Morality and Economic Theory, Russel Sage, New York, S. 71–85.
- CEA (Hrsg.) (2011): Insurance of Natural Catastrophes in Europe, CEA – European Insurance and Reinsurance Federation, Brüssel.
- COHEN, A. und P. SIEGELMAN (2010): Testing for Adverse Selection in Insurance Markets, Journal of Risk and Insurance 77, S. 39–84.
- GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2013): Stellungnahme zur Konsultation zum Grünbuch: Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen, Berlin.
- NELL, M. (2013): Hochwasserkatastrophe: Pflichtversicherung gegen Risiken?, Wirtschaftsdienst 7/2013, S. 428.
- ROTHSCHILD, M. und J. STIGLITZ (1976): Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, Quarterly Journal of Economics 90, S. 629–649.
- SCHWARZE, R. und G. G. WAGNER (2006): Versicherungspflicht gegen Elementarschäden – Ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 1/2006, S. 207–235.
- SINN, H.-W. (1982): Kinked Utility and the Demand for Human Wealth and Liability Insurance, European Economic Review 17, S. 149–162.

¹ Das Beispiel der Flutschäden ist besonders eindrücklich. Grundsätzlich gelten alle Aussagen des Beitrags aber für eine umfängliche Elementarschadenversicherung.

² Gelegentlich wird eingewandt, dass Versicherungen gar nicht existieren. Das Argument übersieht aber, dass der Markt gerade wegen der Staatsintervention sehr dünn ist, da risikoadäquate Angebote schlichtweg nicht nachgefragt werden.