

Clemens Fuest und Marcel Thum*

Versicherungspflicht für Elementarschäden¹

Nach dem Elbehochwasser des Jahres 2002 wurde schon einmal eine Versicherungspflicht diskutiert. Zur Einführung einer Pflichtversicherung kam es damals nicht. Eine Versicherungspflicht kann ökonomisch sinnvoll sein, um den Staat aus dem Samariterdilemma zu befreien und die Resilienz gegenüber Naturkatastrophen zu erhöhen. Sie kann aber zum ökonomischen Bumerang werden, wenn essenzielle Bestandteile einer solchen Versicherungslösung im politischen Prozess verwässert werden. Eine richtig gestaltete Pflichtversicherung kann also helfen, eine falsch gestaltete kann schlechter sein als gar keine.

Die dramatischen Flutschäden in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und zum Teil auch in Bayern sowie Sachsen haben die Debatte um eine Versicherungspflicht für Elementarschäden neu belebt. Derzeit gibt es in Deutschland keine Verpflichtung für Hauseigentümer, sich gegen Überflutungsschäden zu versichern. Rund 46% aller Gebäude sind freiwillig versichert, aber innerhalb Deutschlands gibt es große Unterschiede. In Baden-Württemberg haben 94% eine Versicherung, im dieses Mal besonders betroffenen Rheinland-Pfalz sind es 37%, in Bremen sogar nur 23%. Eine amtliche Statistik darüber, wie viele Häuser in den Gebieten versichert sind, die besonders von Hochwasser bedroht sind, ist nicht verfügbar. Eine Versicherungspflicht kann ökonomisch sinnvoll sein, sofern sie geeignet ausgestaltet wird. Dann kann sie dazu beitragen, langfristig die gesamtwirtschaftlichen Schäden durch Überflutungen zu reduzieren. Die Versicherung schafft einen Anreiz, Neubauten eher in weniger gefährdeten Gebieten zu errichten. Wenn die grundsätzlich gute Idee einer Pflichtversicherung jedoch im politischen Prozess verwässert wird – darauf deutet die aktuelle Debatte bereits hin –, würde eine solche Versicherungspflicht mehr Schaden als Nutzen anrichten.

Das wichtigste Argument für eine Pflichtversicherung ist das Samariterdilemma des Staates. Ist ein Elementarschaden wie bei der aktuellen Flutkatastrophe eingetreten und sind die betroffenen Gebäude nicht versichert, bleibt dem Staat kaum etwas anderes übrig, als die helfende Hand auszustrecken. Die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft in der Not ist lobenswert, sie zu verweigern, würde auf Unverständnis stoßen. Sie hat aber Rückwirkungen auf die Bereitschaft der Bürger, sich überhaupt zu versichern. In der Abwägung zwischen teurer Elementarschadenversicherung und dem Risiko, unversichert einen Schaden zu erleiden, fällt die Entscheidung oft gegen eine Versicherung aus, und das umso eher, je größer die staatliche Hilfe ist, die man erwarten kann, wenn es doch schiefgeht.

Wichtiger noch ist: Wenn Schäden ausgeglichen werden, ohne dass Versicherungsprämien erhoben werden, deren Höhe den Risiken entspricht, fehlt der Anreiz, besonders gefährdete Gebiete zu meiden. Tendenziell werden daher zu viele Gebäude in gefährdeten Lagen errichtet. Die Kosten dieser exzessiven Risikoübernahme werden dann – zumindest teilweise – über die staatlichen Hilfen von der Allgemeinheit getragen. Bei Versicherungsprämien, die lokale Risiken angemessen abbilden, müssten hingegen Immobilienbesitzer in gefährdeten Lagen

mehr zahlen als in relativ sicheren. Neue Gebäude würden vermehrt in weniger bedrohten Gebieten errichtet. Die Eigentümer von Immobilien in Überflutungslagen würden sich außerdem vermehrt dafür einsetzen, dass staatliche Stellen den Hochwasserschutz zum Beispiel durch Schaffung von Überflutungsflächen und Rückbau von Flussbegradigungen verbessern. Die Resilienz gegenüber Naturkatastrophen würde sich durch eine so ausgestaltete Pflichtversicherung erhöhen.

Gelegentlich wird gegen eine umfassende Versicherungspflicht eingewandt, dass ein entsprechendes Versicherungsangebot gar nicht existiere. Dabei wird allerdings übersehen, dass das Versicherungsangebot gerade wegen der staatlichen Hilfen zurückgedrängt wird. Da in gefährdeten Gebieten die Versicherungsprämien hoch wären und sich im Vertrauen auf staatliche Hilfen kaum jemand versichern würde, lohnt es sich für die Versicherungen nicht, dieses Produkt überhaupt zu entwickeln. Mit einer umfassenden Versicherungspflicht entstünde jedoch ein großer Markt in Deutschland, den private Versicherungen erschließen könnten. Angesichts der relativ geringen Größe Deutschlands im Weltmaßstab wäre auch nicht zu befürchten, dass sich diese Risiken im globalen Rückversicherungsmarkt nicht diversifizieren ließen. Nach dem Elbehochwasser des Jahres 2002 wurde schon einmal eine Versicherungspflicht diskutiert. Damals bestätigte die deutsche Versicherungswirtschaft, dass internationale Rückversicherer zumindest einen erheblichen Teil der Risiken absichern könnten. Zur Einführung einer Pflichtversicherung kam es damals aber nicht.

Gegen eine Versicherungspflicht könnte man ferner einwenden, dass sie Eigentümer existierender Häuser, die vielleicht erst kürzlich zu hohen Preisen gekauft haben, unzumutbar belasten würde. Ihre Immobilien könnten noch mehr an Wert verlieren, als es durch die wachsenden Flutrisiken ohnehin passiert. Um auf diese Gruppe Rücksicht zu nehmen, könnte die Politik die Pflichtversicherung auf neu errichtete Häuser beschränken. Damit wäre zumindest dafür gesorgt, dass bei Neubauten Standorte mit Überflutungsrisiken vermieden werden.

Um es zusammenzufassen: Eine Versicherungspflicht kann ökonomisch sinnvoll sein, um den Staat aus dem Samariterdilemma zu befreien und die Resilienz gegenüber Naturkatastrophen zu erhöhen. Um das zu erreichen, muss die Versi-

* Prof. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

cherung jedoch richtig konstruiert sein. Benötigt wird eine Versicherungspflicht mit sehr unterschiedlichen Prämien, deren Höhe vom Standort abhängt. Die Versicherungsprämie für das einzelne Gebäude muss sich am jeweiligen individuellen Überflutungsrisiko orientieren. Außerdem sollte sie eine Selbstbeteiligung beinhalten, um Anreize zu wahren, bauliche Konstruktionen zu wählen, die Flutschäden möglichst gering halten. Die Abdeckung durch die Versicherung darf aber auch nicht so niedrig sein, dass den Betroffenen trotzdem umfangreiche staatliche Hilfen gewährt werden.

Die Versicherungspflicht kann zum ökonomischen Bumerang werden, wenn essenzielle Bestandteile einer solchen Versicherungslösung, vor allem die risikoabhängigen Prämien, im politischen Prozess verwässert werden. Wie die Debatten zur Versicherungspflicht in der Vergangenheit gezeigt haben, werden im politischen Prozess häufig Einheitsprämien favorisiert. Würde die Versicherungspflicht jedoch mit Einheitsprämien gekoppelt, wäre das Ergebnis noch schlechter als ganz ohne Versicherung. Die Betroffenen erhielten zwar im Schadensfall eine Kompensation. Diese Kompensation käme von den anderen Pflichtversicherten statt vom Staat – hinter dem

aber letztendlich alle Steuerzahler bzw. Versicherten stehen. Allerdings wären damit die Anreize, besonders gefährdete Gebiete zu meiden, noch weiter vermindert worden. Wegen der Einheitsprämie macht es für den Einzelnen keinen Unterschied, ob er sein Gebäude in einer relativ sicheren oder gefährdeten Lage errichtet. Darüber hinaus würde eine solche umfassende Versicherung vermutlich einen größeren Teil der Schäden abdecken als die jetzigen staatlichen Hilfen, was die Anreize zum Neubau in sicheren Gebieten weiter schwächt. Mit einer solchen fehlgeleiteten Versicherungslösung würde die Resilienz in Deutschland gegenüber den Folgen von Extremwetterereignissen geschwächt und nicht gestärkt. Eine richtig gestaltete Pflichtversicherung kann also helfen, eine falsch gestaltete kann schlechter sein als gar keine.

1 Der Beitrag ist bereits am 28. Juli 2021 unter dem Titel „Hilft eine Versicherungspflicht für Elementarschäden“ im Handelsblatt erschienen.