

Schwarze, Reimund; Wagner, Gert G.

Article

Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen: Bausteine einer Elementarschadenversicherung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Schwarze, Reimund; Wagner, Gert G. (2003) : Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen: Bausteine einer Elementarschadenversicherung, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 70, Iss. 12, pp. 183-189

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151211>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen – Bausteine einer Elementarschadenversicherung

Reimund Schwarze
rschwarze@diw.de

Gert G. Wagner
gwagner@diw.de

Die Flutkatastrophe vom Sommer 2002 offenbart ein Dilemma bei der Absicherung gegen Elementarschäden. Während sich die „kühl kalkulierenden“ Privatversicherer angesichts einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen gezielt aus der Deckung von Elementarschäden wie Sturm und Überschwemmung zurückziehen, vermindern Soforthilfen und private Spenden systematisch den Anreiz für die Betroffenen, das Schadensrisiko durch Schutzmaßnahmen möglichst gering zu halten. Gemeinden und Länder vertrauen darauf, dass bei Eintritt eines Schadens der Bund für die Schadensbeseitigung aufkommt, und betreiben daher eine unzureichende Risikovorsorge. Verstärkt wird das Dilemma noch durch die zu beobachtende Überschätzung des Schadensausmaßes unmittelbar nach einer Naturkatastrophe; unnötig hohe private Spenden und überdimensionierte staatliche Ad-hoc-Hilfen sind die Folge. Der damit verbundene Entzug von privater Kaufkraft und staatlichen Investitionsmitteln schädigt die Konjunktur über Gebühr und beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik.

Mit einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden könnten die skizzierten Probleme weitgehend gelöst werden. Die Grundidee einer praktikablen Elementarschadenversicherung ist zweigeteilt: Erstens sollten alle wesentlichen Elementarschäden (Sturm, Hochwasser, Erdbeben usw.) gemeinsam versichert werden. Die Zusammenlegung garantiert die Diversifikation der Risiken. Außerdem sorgt sie dafür, dass der Kreis der potentiell Gefährdeten möglichst breit ist. Dies steigert die Akzeptanz der neuen Versicherungsform. Zweitens sollten im Fall von Hochwasser nur „Jahrhundertschäden“ abgesichert werden. Für nicht gefährdete Gebiete ist das praktisch jedes Hochwasser. In gefährdeten Gebieten werden dagegen regelmäßig auftretende Überschwemmungen nicht versichert, da dort Eigenvorsorge vernünftiger ist. Allerdings muss bei sich häufenden Schäden, wie sie im Bereich der Naturkatastrophen üblich sind, der Staat als Letztversicherer aktiv werden. Diese staatliche Mitwirkung sollte jedoch strikt auf die Deckung von Megaschäden beschränkt sein.

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 12/2003

70. Jahrgang / 20. März 2003

Inhalt

Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen – Bausteine einer Elementarschadenversicherung
Seite 183

Zahlenbeilage

Unkorrigiert!

Sendesperfrist:
Mittwoch, 19. März 2003, 17 Uhr!

A 22127 C

Schadensbilanz der letzten Hochwasserkatastrophe

Gesamtschaden der Flutkatastrophe vom Sommer 2002 geringer als zunächst befürchtet ...

Die Erfahrungen mit dem Hochwasser vom Sommer letzten Jahres sprechen – wieder einmal – gegen die Ad-hoc-Regulierung von Elementarschäden.¹ Die damalige Flutkatastrophe hat weit weniger Schäden verursacht als zunächst befürchtet. Die Regierungen der betroffenen Bundesländer – Sachsen, Thüringen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein – gehen jetzt von einem vorläufigen Gesamtschaden für ihre Länder von 8,5 Mrd. Euro aus; weitere Schäden in Höhe von 700 Mill. Euro treffen den Bund (Tabelle 1). Unmittelbar nach der Flut war noch mit Schäden in Höhe von bis zu 20 Mrd. Euro gerechnet worden. Für den Schadensausgleich wurden von Bund, Ländern und Gemeinden Soforthilfen im Umfang von fast 10 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Diese wurden durch eine Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform um ein Jahr und durch Umschichtungen von Mitteln im Verkehrshaushalt sowie im EU-Strukturfonds für Deutschland finanziert (Tabelle 2). Zusätzlich stehen 440 Mill. Euro aus dem im November 2002 verabschiedeten Solidaritätsfonds der EU für die vom Hochwasser betroffenen Regionen in Deutschland zur Verfügung. Wenn, wie viele Experten erwarten, die Schadenssummen noch weiter nach unten korrigiert werden müssen, käme es damit zu einer beachtlichen Unterausschöpfung der bereitgestellten Mittel.

Ganz anders sieht die Bilanz bei den Versicherern aus. Die Schäden, die den Versicherern durch die Flutkatastrophe im vergangenen Sommer entstanden sind, fallen erheblich höher aus als ursprünglich geschätzt. Allein bei der am meisten betroffenen Allianz-Versicherung belaufen sich die Kosten auf 770 Mill. Euro; Ende August 2002 war noch ein Betrag von 550 Mill. Euro genannt wor-

Tabelle 1

Schadensbilanz des Hochwassers vom Sommer 2002

Stand Dezember 2002

Region	Schadenssumme
Sachsen	6 Mrd. Euro
Sachsen-Anhalt	1 Mrd. Euro (direkte Schäden) 1 Mrd. Euro (indirekte Schäden)
Brandenburg	219 Mill. Euro
Niedersachsen	158 Mill. Euro
Thüringen	48 Mill. Euro
Mecklenburg-Vorpommern	3,4 Mill. Euro
Schleswig-Holstein	2,0 Mill. Euro
Bund	700 Mill. Euro
Insgesamt	ca. 9,1 Mrd. Euro

Quelle: www.mdr.de vom 11. Dezember 2002.

DIW Berlin 2003

Tabelle 2

Sofort- und Wiederaufbauprogramme für die Hochwasserschäden vom Sommer 2002

Programm	Mittel
Soforthilfe	500 Mill. Euro
Fonds „Aufbauhilfe“	3,6 Mrd. Euro (Bundesanteil) 3,5 Mrd. Euro (Länder und Kommunen)
Umschichtungen im Verkehrshaushalt	ca. 1 Mrd. Euro
EU-Strukturfonds für Deutschland	1,2 Mrd. Euro
Insgesamt	ca. 9,8 Mrd. Euro

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Monatsbericht September 2002.

DIW Berlin 2003

den. Die Allianz ist von der Sommerflut besonders hart betroffen, weil die von ihr im Zuge der Wiedervereinigung übernommenen Haushaltspolice aus DDR-Zeiten Flutschäden mit abdecken. Der Konzern kündigte deshalb kürzlich deutliche Erhöhungen der Prämien (um 7 % im Bestand) und wachsende Selbstbehalte an.² Die bisherigen drei Gefährdungskategorien des elektronischen *Zonierungssystems für Überschwemmungen (ZÜRS)* sollen durch ein feineres Raster ersetzt werden. Als zusätzliche Risikofaktoren, die eine Ablehnung der Versicherung im Einzelfall rechtfertigen können, kommen dann auch Starkregen und Deichschutz hinzu. Dies bedeutet im Vergleich zur Lage vor der Sommerflut einen Rückzug der Versicherer aus bislang als unkritisch angesehenen Deckungen. Der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) schätzt, dass durch die Einbeziehung dieser Risikofaktoren der Anteil der nichtversicherbaren Gebiete von derzeit 10 % auf 20 bis 25 % steigen würde. Damit würde das Problem der Ad-hoc-Hilfen bei seltenen Ereignissen, z. B. einem „Jahrhunderthochwasser“, verschärft.

Insgesamt zeigen sich die Versicherer angesichts der Häufung von Katastrophenschäden in Deutschland vorsichtiger. Wurde „vor Dresden“ bei der Prämienberechnung ein Höchstschaten durch das Hochwasser im einstelligen Milliardenbereich zugrunde gelegt, wird nunmehr ein zweistelliger Milliardenbetrag kalkuliert.³

¹ Der Begriff „Elementarschäden“ bezeichnet die Folgen von Naturereignissen. Dabei handelt es sich versicherungstechnisch um Schäden durch Vulkanausbrüche, Erdbeben, Erdsenkungen, Erdbeben, Lawinen, Schneedruck, Stürme, Hagel, Starkregen sowie Hochwasser und Sturmflut. Brände durch Blitzschläge werden von der Feuerversicherung abgedeckt, nicht jedoch Schäden durch „Überspannung“.

² Vgl. ntv vom 17. Februar 2003: Höher als erwartet – Allianz präzisiert Flutschäden.

³ Der mögliche Höchstschaten eines Ereignisses wird größer, wenn bei der Ermittlung ein längerer Zeitraum betrachtet wird. Vor den Flutereignissen im vergangenen Sommer wurde für Hochwasserschäden ein Betrachtungszeitraum von einhundert Jahren zugrunde gelegt; „nach Dresden“ ermittelt sich der Höchstschaten auf Grundlage eines 200- bis 300-jährigen Beobachtungszeitraums. Der deutsche Versicherungsmarkt folgt damit allerdings nur Gepflogenheiten, die im internationalen Rückversicherungsgeschäft schon seit längerem üblich sind.

... aber Schäden für die Versicherer höher als ursprünglich geschätzt

Brauchen wir eine Versicherungspflicht?

In den geschilderten gegenläufigen Trends drückt sich ein grundlegendes Dilemma des gegenwärtigen Umgangs mit der Gefahr von Naturkatastrophen aus. Während sich die Privatversicherer angesichts einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen zunehmend aus der Deckung von Elementarschäden wie Sturm und Überschwemmung zurückziehen, führen die Ad-hoc-Systeme der staatlichen Soforthilfe in Verbindung mit privaten Spenden häufig zu einer finanziellen Überschätzung der tatsächlichen Schäden. Mit der Überschätzung ist ein unnötig hoher Entzug von privater Kaufkraft und staatlichen Investitionsmitteln verbunden. Dies zwingt die Regierung zur Ad-hoc-Revision der von ihr angekündigten Programme und beeinträchtigt damit das Investitionsklima. Beides zusammen schädigt die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik und hat negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Konjunktur.⁴

Staatliche Ad-hoc-Hilfen und private Spenden wirken sich auch noch in anderer Weise nachteilig aus. Sie vermindern systematisch den Anreiz für die vom Flutrisiko Betroffenen, mit Hilfe von Schutzmaßnahmen wie Rückstauvorrichtungen und angepassten Baustoffen das Schadensrisiko möglichst niedrig zu halten.⁵ Auch die „kollektive Prävention“ ist zu niedrig, da Gemeinden und Länder sich auf die Bundeshilfen verlassen.

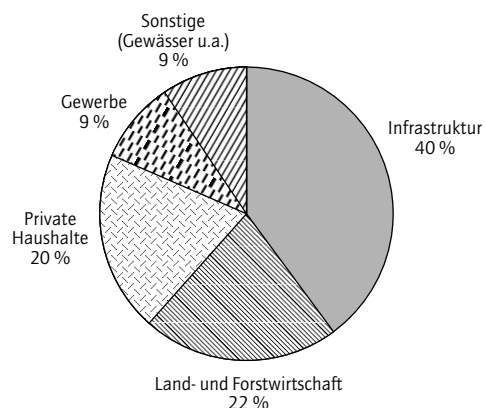
Für Deutschland wurde aus diesen Gründen eine allgemeine Versicherungspflicht für Elementarschäden vorgeschlagen.⁶ Eine solche Versicherung würde für den Versicherten die zu erwartende Entschädigung kalkulierbar machen und ein Angebot von Versicherungen auch in besonders risikoexponierten Zonen ermöglichen. Gleichzeitig setzt sie bei geeigneter Ausgestaltung einen Anreiz zur kollektiven wie auch individuellen Prävention, weil die zu zahlende Prämie durch Schutzmaßnahmen und die Wahl von weniger gefährdeten Baustandorten gesenkt werden könnte. Darüber hinaus minimiert sie die negativen konjunkturellen Effekte infolge ungeplanter Kontraktionen im Staatshaushalt. Die Schäden an der öffentlichen Infrastruktur und an der Natur, die nach ersten Schätzungen bei fast der Hälfte der Gesamtschäden der letztjährigen Hochwasserkatastrophe liegen (Abbildung 1), müssten allerdings auch in diesem Fall vom Staat getragen werden.

Die Versicherungswirtschaft hat angesichts der geschilderten Entwicklungen im Gefolge der „Jahrhundertflut“ ihren früheren Widerstand gegen eine Versicherungspflicht für Elementarschäden aufgegeben.⁷ Der vorliegende Beitrag soll dieser Diskussion mit neuen Detailüberlegungen Impulse geben.

Abbildung 1

Struktur der Hochwasserschäden vom Sommer 2002

Stand Dezember 2002



Quelle: Schätzung des DIW Berlin auf der Grundlage der Meldungen der sächsischen Kreise Delitzsch, Aue-Schwarzenberg, Freiberg, Erzgebirgskreis und des Landes Brandenburg.

DIW Berlin 2003

Katastrophenfonds statt Versicherung?

Im Gefolge großer Naturkatastrophen wird regelmäßig die Forderung laut, es sollten auf nationaler oder internationaler Ebene Katastrophenfonds geschaffen werden. Die achte Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Neu-Delhi hat diese Forderung erneut bekräftigt.⁸ Auf europäischer Ebene wurde unmittelbar nach den letztjährigen Hochwasserereignissen in Deutschland und einigen Nachbarländern ein europäischer „Solidaritäts-

Sind Katastrophenfonds auf nationaler oder internationaler Ebene sinnvoll?

⁴ Zurzeit ist immer noch unklar, in welchem Umfang die Sommerflut positive regionale Konjunkturwirkungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt ausgelöst hat. Auch ist unsicher, ob der damit verbundene regionale Auftragschub durch Umsatz- und Nachfrageausfälle in anderen Bereichen überkompensiert wurde. Per saldo wird die gesamtwirtschaftliche Konjunkturentwicklung von den Ad-hoc-Maßnahmen der Bundesregierung in der Steuer- und Haushaltspolitik allerdings negativ beeinflusst.

⁵ Private Prävention kann kollektive „technische“ Vorsorge wie Deregulierung von Flüssen, bessere Deiche und die Schaffung planmäßiger Überflutungsgebiete zwar nicht ersetzen. Private Versicherungen setzen aber auch dafür bei geeigneter Ausgestaltung finanzielle Anreize, da aufgrund hoher Prämien, die in Risikogebieten gezahlt werden müssen, auch der politische Druck wächst, wirksame kollektive Prävention zu betreiben.

⁶ Vgl.: Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken. Bearb.: Reimund Schwarze und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 35/2002. Ähnlich auch: Wolfgang Wiegand: Zahlen, bitte. In: Financial Times Deutschland vom 22. August 2002; Thomas Straubhaar: Wer am Fluß wohnt, soll sich versichern. In: Frankfurter Allgemeine Sonntags-Zeitung vom 25. August 2002.

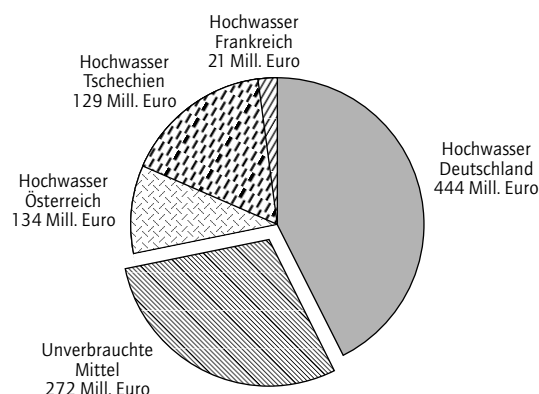
⁷ Vgl. H. Fromme und S. Clausen: Allianz führt neue Flutversicherung ein. In: Financial Times Deutschland vom 17. Februar 2003. Es gibt auch entsprechende Vorschläge der schweizerischen Rückversicherung; vgl. H. Fromme: Swiss Re schlägt neue Flutdeckung vor. In: Financial Times Deutschland vom 24. Oktober 2002.

⁸ Negotiation of a Framework Convention on Climate Change. Document A/AC.237/WG.II/CRP.8. Konkrete Modelle erörtert B. Müller: An FCCC Impact Response Instrument as Part of a Balanced Global Climate Change Regime. IIED Side Event at FCCC SB 16. Bonn, 11. Juni 2002.

Abbildung 2

EU-Solidaritätsfonds für Naturkatastrophen nach Staaten

Stand November 2002



Quellen: www.europa.eu.int; eigene Zusammenstellung.

DIW Berlin 2003

fonds“ für die Sofort- und Wiederaufbauhilfe bei Großkatastrophen eingerichtet. Der auf maximal 1 Mrd. Euro pro Jahr dotierte Fonds wurde 2002 zu über 70 % allein für die Folgen der Sommerhochwasser in Europa ausgeschüttet (Abbildung 2).

Fondslösungen weisen aber gegenüber einer Versicherungslösung erhebliche Nachteile auf. Versicherungen können z. B. durch das „Hedging“ mit gegenläufigen Risiken wie der Bauwirtschaftskonjunktur oder Kapitalmarktrisiken oder einfach nur durch die Zusammenlegung voneinander unabhängiger Einzelrisiken in wesentlich größerem Umfang Risiken auffangen, als dies durch Fonds möglich ist. Außerdem ermöglicht die Rückversicherungstechnik automatisch den internationalen Risikoausgleich, der im Rahmen von Fonds erst durch langwierige internationale Verhandlungen erreicht werden muss. Die Erfahrungen mit internationalen Ausgleichsfonds – z. B. im Rahmen der EU-Strukturhilfe oder zuletzt beim europäischen Solidaritätsfonds – zeigen, dass die Nationen in derartigen Verhandlungen streng auf die eigenen Vorteile bedacht sind. Für die Durchsetzung des eigenen Standpunkts entstehen dabei in erheblichem Umfang „Lobbykosten“.

Grundsätze einer Elementarschadenversicherung

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit der Elementarschaden-Zusatzversicherung in Deutschland⁹ und von Erfahrungen in anderen Ländern¹⁰ wird eine flächendeckende Sicherstellung der Deckung für Naturkatastrophen nicht

ohne Einschränkung der Vertragsfreiheit möglich sein. Der „freie“ Markt schafft im Bereich der Elementarschäden mit Ausnahme von Sturm und Hagel nur eine Versicherungsdichte von weniger als 10 %. Um die oben diskutierten Nachteile einer mangelnden Vorsorge durch Versicherungsschutz zu vermeiden, ist eine Versicherungspflicht erforderlich.

Eine solche Versicherung sollte auf drei Grundsätzen aufgebaut sein:

- Sie sollte die Nachfrage nach und das Angebot von Versicherungsschutz flächendeckend sicherstellen.
- Sie sollte die Prävention von Naturkatastrophen bei den Betroffenen und den öffentlichen Trägern fördern.
- Sie sollte offen sein für neue in- und ausländische Anbieter und einen begrenzten Wettbewerb in der Branche ermöglichen.

Flächendeckende Nachfrage- und Angebots-sicherstellung durch Elementarschadenverbund und Kontrahierungszwang

Der Eingriff in die Vertragsfreiheit durch eine Versicherungspflicht kann durch eine geeignete Gestaltung der Naturkatastrophendeckung auf ein Mindestmaß begrenzt werden. Die Basis für eine Versicherungspflicht kann durch die Zusammenführung von bisher getrennten Bereichen so verbreitert werden, dass die individuelle Risikoexposition im Verbund gewährleistet wäre. Würde das bisher gar nicht versicherbare Risiko einer Sturmflut und sonstiger Elementarereignisse mit den Risiken auf Sturm und Hagel zusammengeführt, wäre jeder versicherungspflichtige Gebäudebesitzer durch mindestens eine dieser Gefahren auch tatsächlich persönlich betroffen. Dieses Pooling würde gleichzeitig den Umfang einer praktisch unvermeidbaren „Quersubventionierung“ zwischen den unterschiedlichen Sparten auf ein vertretbares Maß begrenzen.

Durch eine risikodifferenzierte Prämiengestaltung, etwa die Berücksichtigung von Hochwasserzonen wie im System ZÜRS, würde die Risikoäquivalenz dieser Police zusätzlich gesteigert. Möglicherweise wäre es durch die Verknüpfung von Elementarschaden- und Sturmversicherung nicht einmal

⁹ Vgl.: Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken, a. a. O., S. 598.

¹⁰ T. von Ungern-Sternberg: Gebäudeversicherung in Europa. Die Grenzen des Wettbewerbs. Bern 2002.

nötig, eine gesetzliche Versicherungspflicht einzuführen. Die flächendeckende Sturmversicherung zöge gewissermaßen die sonstigen Elementarschäden mit.

Ergänzt würde dieses System durch gezielte Selbstbehalte in extrem exponierten Lagen, die regelmäßig von Hochwasser betroffen sind. Gezielte Selbstbehalte sind in diesen Regionen auch aus individueller Sicht sinnvoll. Bei einem „absehbaren“ Ereignis ist nämlich die individuelle Rücklagenbildung für die Versicherten billiger als der Kauf einer Versicherung. Die Versicherten würden sonst zusätzlich zu den Kosten der Versicherungsleistung die administrativen Kosten tragen, die für den Versicherungsträger entstehen. In hochexponierten Lagen sollten die Selbstbehalte für die Deckungszusicherung daher so gewählt werden, dass nur seltene Großereignisse durch die Versicherung abgedeckt sind.

Wählt man die Selbstbehalte so, dass dadurch sämtliche Schäden aus regelmäßig wiederkehrenden Überschwemmungen gedeckt sind, dann könnten die Prämien auch in den Hochrisikozonen weniger als 300 Euro pro Jahr für ein Einfamilienhaus betragen.¹¹

Ein Kontrahierungszwang würde sicherstellen, dass es nicht zum „Rosinenpicken“ bei den Versicherern kommt. Vielfach wird befürchtet, dass der Wettbewerb in einer Lage mit unterschiedlichen Risikoexpositionen die Anbieter veranlassen würde, nur die weniger exponierten Risiken zu versichern, nicht aber die hoch exponierten. Auch wenn diese Gefahr durch den hier vorgeschlagenen Risikoverbund und durch risikodifferenzierte Tarife eher gering ist, kann nur ein Kontrahierungszwang auf Seiten der Versicherer das erwünschte flächendeckende Angebot sicherstellen. Dieser könnte auf einfache Weise im Rahmen einer Bindung der Erstversicherer an eine entsprechend gestaltete Rückversicherungspflicht hergestellt werden. Eine Alternative wäre eine entsprechende Selbstverpflichtung der Versicherungswirtschaft in Deutschland.

Staatliche Beteiligung bei Megaschäden nötig

Auch die Versicherungslösung wird allerdings nicht ohne staatliche Beteiligung auskommen. Gerade bei sich häufenden Schäden, wie sie im Bereich der Naturkatastrophen zu erwarten sind, muss der Staat als Letztversicherer aktiv werden. Die staatliche Mitwirkung sollte jedoch strikt auf die Deckung von Megaschäden beschränkt sein. Diese zusätzlichen Mittel würden den einzelnen

Versicherten nach den Regeln ihres Versicherungsvertrags überwiesen werden.

Wichtig ist die enge Verzahnung dieser Ausfalldeckung mit den vorgelagerten Deckungen der Erst- und Rückversicherer. Ein Beispiel für ein solches gestaffeltes System privater und öffentlicher Deckungszusagen ist die neue Versicherung gegen Terrorrisiken („Extremus“). Extremus versichert Sachschäden und Schäden durch Betriebsunterbrechung als Folge von Terroranschlägen ab einem Schaden von 25 Mill. Euro. Die Versicherungswirtschaft stellt dafür eine Erst- und Rückversicherungskapazität von insgesamt 3 Mrd. Euro zur Verfügung. Sollte diese Schadenssumme bei einem Ereignis überschritten werden, sichert der Staat eine zusätzliche Kapazität von bis zu 10 Mrd. Euro als Ausfalldeckung zu.¹²

Dass im Grundsatz Versicherungslösungen mit staatlicher Unterstützung möglich sind, zeigt auch das französische CatNat-Modell. Die Caisse Centrale de Reassurance ist eine fakultative staatliche Rückversicherung, die im Wettbewerb mit anderen privaten Rückversicherungen für Katastrophenschäden (unbegrenzte Deckung mit staatlicher Garantie) angeboten wird.¹³ Aufgrund der Subventionierung ist das französische Modell im Detail allerdings nicht nachahmenswert.

In Deutschland könnte für den Bereich von Naturkatastrophenschäden nach ersten Schätzungen eine Erst- und Rückversicherungskapazität von bis zu 6 Mrd. Euro im Jahresaggregat¹⁴ generiert werden, so dass Bund und Länder nur bei Schäden über 6 Mrd. Euro eintreten müssten. Da versicherte private und gewerbliche Schäden typischerweise weniger als die Hälfte der volkswirtschaftlichen Schäden ausmachen, müsste der Staat also nur bei Extremereignissen eintreten, bei denen die Gesamtschäden deutlich über 12 Mrd. Euro liegen.

Prävention durch Selbstbeteiligung und Vor-Ort-Analysen

Zur Förderung der Prävention sollte die Prämie vom Ausmaß der Vorsorge jedes Einzelnen abhängen. Dies könnte im Bereich der privaten Gebäu-

Staatliche Mitwirkung bei der Schadensdeckung unverzichtbar ...

... aber strikte Beschränkung auf Megaschäden

¹¹ Diese Prämie umfasst die bislang gesondert tarifierten Elementarissen (Hochwasser, Erdbeben usw.) und die verbreitete Hagel- und Sturmversicherung. Die bisherige Gebäudeversicherung würde daher bei Abschluss einer Elementarschadenversicherung günstiger.

¹² Vgl. R. Lansch: Assekuranz gründet Terrorversicherung. In: Handelsblatt vom 3. September 2002.

¹³ N. Marcellis-Warin und E. Michel-Kerjan: The Public-Private Sector Risk-Sharing in the French Insurance "Cat.Nat.System". New Economics Papers No. 19. Paris 2001; außerdem CIRANO Working Paper 2001s-60 (<http://ftp.cirano.qc.ca/pub/publication/2001s-60.pdf.zip>).

¹⁴ Das Jahresaggregat misst die maximale Deckung, die als Summe für eine begrenzte Anzahl von Ereignissen – im Regelfall zwei pro Jahr – zur Verfügung steht.

deversicherung z.B. auf einfache Weise durch eine mit der Risikoexposition (Gefahrenzone) steigende Selbstbeteiligung erfolgen. Die Unterlassung von Vorsorge würde dadurch bei häufig eintretenden Naturereignissen relativ strenger bestraft als in Regionen, wo diese Ereignisse selten sind.

Im Bereich der Industrie sind komplexere Methoden der Risikoanalyse „vor Ort“ nötig, da hier die technischen Vorsorgemaßnahmen betriebspezifisch sind und sich Industrieanlagen häufig über mehrere Zonen der Risikoexposition ausdehnen. Erfahrungen mit einer solchen risikodifferenzierten Gestaltung der Industrieversicherung gibt es allerdings bereits im großen Umfang beim Brandschutz und in der Umwelthaftpflicht. Bei der Industrie wäre eine flächendeckende Versicherung auch nicht unbedingt anzustreben, da es sich hier im Wesentlichen um unternehmerische Risiken handelt. Eine freiwillige Versicherung erscheint daher in diesem Fall ausreichend.

Öffnung für den Wettbewerb

Ein derart „lose“ reguliertes Versicherungssystem könnte auch für neue inländische oder ausländische Anbieter geöffnet werden, solange diese demselben Kontrahierungszwang im Rahmen der

Rückversicherungspflicht unterworfen sind wie inländische Anbieter. In- und ausländische Anbieter würden jeweils einen festgelegten Teil der Schäden (z.B. 30 %) selbst versichern und den größeren Teil an einen Rückversicherungspool mit Zwangsmitgliedschaft zu festgelegten Prämien durchreichen. Der Wettbewerb auf der Erstversicherungsebene wäre damit beschränkt und ein „Rosinenpicken“ nicht lohnend. Ein begrenzter Wettbewerb auf einem offenen Markt wäre mit Blick auf die angestrebte Vertiefung des EU-Binnenmarkts für Dienstleistungen wünschenswert und mit dem Europarecht vereinbar. In der Marktöffnung steckt zugleich die Chance einer dynamischen Fortentwicklung des Versicherungsmodells. Die Erfahrungen mit der industriellen Umwelthaftpflicht („Bodenkasko“) haben z.B. gezeigt, dass durch die Öffnung des Anbieterwettbewerbs für ausländische Versicherer die „Grenzen der Versicherbarkeit“ weit hinausgeschoben werden können.

Fazit

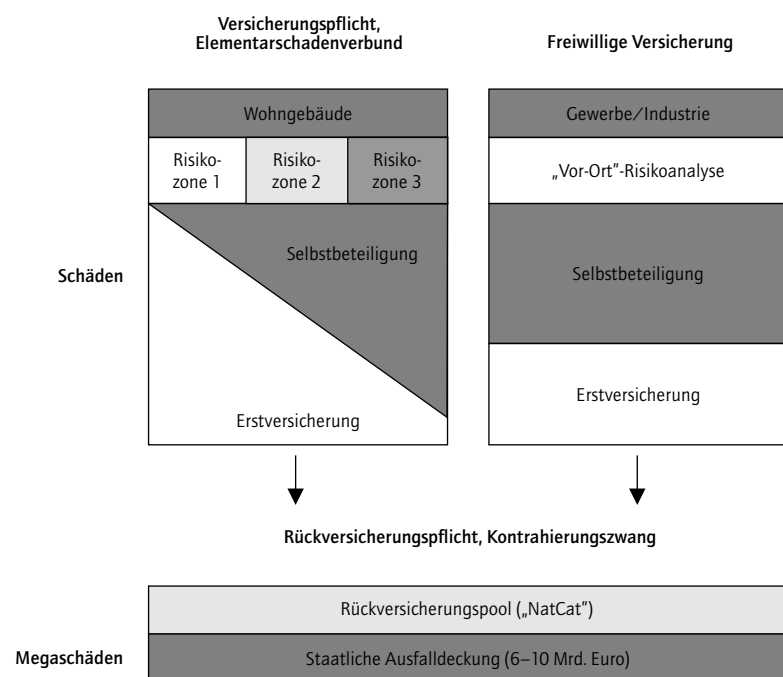
Das hier vorgeschlagene System einer allgemeinen Absicherung gegen Elementarschäden, das auf einer Verknüpfung von gezielten Selbstbeteiligungen in Risikolagen und der Bindung von Erstversicherern an eine Rückversicherungspflicht mit staatlicher Beteiligung und dazu gehörigem Kontrahierungszwang beruht, ist in Abbildung 3 schematisch zusammengefasst. Im Bereich der Wohngebäudeversicherung in der Hochrisikozone 3 steigt der Selbstbehalt stark an, da hier die Versicherung von „regulären“ Hochwasserschäden nicht sinnvoll ist. Eigenvorsorge oder „Selbstversicherung“ sind im Falle regelmäßig wiederkehrender „normaler“ Hochwasser einfach preiswerter.

Eine Versicherungspflicht für Naturkatastrophen ist in einem wettbewerblichen Versicherungssystem effizient machbar, kann allerdings auf eine staatliche Mitwirkung nicht verzichten. Eine staatliche Mitwirkung sollte jedoch strikt auf die Deckung von Megaschäden beschränkt sein. Die Versicherungswirtschaft stellt neben der Erstversicherungskapazität eine Rückversicherungskapazität in Form eines Versicherungspools von Erst- und Rückversicherern mit Zwangsmitgliedschaft für alle Anbieter zur Verfügung. Erst wenn die Erst- und Rückversicherungskapazität im Jahresaggregat überschritten wird, sichert der Staat eine zusätzliche Kapazität als Ausfalldeckung zu.

In Deutschland könnte für den Bereich von Naturkatastrophenschäden nach ersten Schätzungen eine Erst- und Rückversicherungskapazität von bis zu 6 Mrd. Euro generiert werden, so dass Bund

Abbildung 3

Struktur einer Naturkatastrophen-Versicherung



und Länder nur bei versicherten Schäden über 6 Mrd. Euro eintreten müssten. Die Erfahrung mit dem Hochwasser vom Sommer 2002 zeigt, dass eine zusätzliche staatliche Kapazität für Schäden bis zu 10 Mrd. Euro wie in der Terrorschadenversicherung „Extremus“ hinreichend sein müsste, um auch extreme Hochwasserschäden zu decken. Die versicherbaren privaten und gewerblichen

Schäden liegen typischerweise deutlich unterhalb der volkswirtschaftlichen Schäden. Da der Staat die öffentliche Infrastruktur und Schäden in der Natur nicht versichert, müssten sich die Gebietskörperschaften folglich nur bei seltenen Ereignissen an der Deckung beteiligen. Beim Sommerhochwasser 2002 beispielsweise wäre dies nicht der Fall gewesen.



Einladung zu einem Vortrag im DIW Berlin am 3. April 2003

Espen Bratberg
University of Bergen

Assessing Changes in Intergenerational Earnings Mobility

Previous research on changes in intergenerational mobility suggests that the mobility is decreasing over time. One explanation for this pattern is increased cross-sectional income inequality. In contrast to most other OECD countries, the income inequality in Norway has been remarkably stable through large parts of the 1980s and the 1990s, not the least due to a compression of the earnings distribution during the same period. Using longitudinal data for Norwegian children born 1950, 1955, 1960, and 1965 a relatively high degree of earnings mobility can be seen. Furthermore, there is no tendency to increasing inequality along this dimension. This finding supports the hypothesis that intergenerational mobility is positively correlated with a compressed income distribution. Quartile father-child earnings transition matrices, together with nonparametric regressions, indicate quite high mobility in the middle of the distribution and somewhat more persistence at the top and bottom. This approach also reveals increased mobility over time for sons, but a less clear picture for daughters.

Ort: DIW Berlin, Sitzungssaal E 05
Englerallee 40, 14195 Berlin

Zeit: 14 Uhr s. t.

Anmeldungen bitte unter Information@diw.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettli, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin