

Osberghaus, Daniel et al.

**Article**

## Extremwetterereignisse: Staatshilfe oder private Vorsorge – wer trägt die Kosten?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Osberghaus, Daniel et al. (2021) : Extremwetterereignisse: Staatshilfe oder private Vorsorge – wer trägt die Kosten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 11, pp. 03-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250830>

**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.*

# Extremwetterereignisse: Staatshilfe oder private Vorsorge – wer trägt die Kosten?

Das Hochwasser im Sommer 2021 raubte vielen Betroffenen ihr Zuhause und verursachte wirtschaftliche Schäden in Milliardenhöhe. Es ist absehbar, dass solche Flutkatastrophen als Folge von Extremwetterereignissen aufgrund des Klimawandels in Zukunft noch häufiger auftreten werden. Wer sollte Vorsorge für Elementarschäden treffen? Staatliche Hilfszahlungen helfen zwar, unmittelbare wirtschaftliche Folgen von Extremwetterereignissen abzufedern, sie können aber gleichzeitig die Anreize zur privaten Vorsorge untergraben. Wie könnte eine Versicherungspflicht ökonomisch sinnvoll ausgestaltet werden, ohne Moral-Hazard-Verhalten zu erzeugen? Wie stark darf der Staat in den Versicherungsmarkt eingreifen?

*Daniel Osberghaus*

## Staatliche Fluthilfe: Kurzfristig notwendig, aber keine nachhaltige Lösung

Im Juli 2021 wurde der Westen Deutschlands von verheerenden Sturzfluten heimgesucht, die eine Vielzahl an Todesopfern gefordert haben. Neben den menschlichen Tragödien, die durch keinen Fluthilfefonds gemildert werden können, gab es wirtschaftliche Schäden in Milliardenhöhe. Häuser wurden unbewohnbar, ökonomische Existenzen von Privathaushalten und Unternehmen wurden zerstört. Ein Großteil der Betroffenen war gegen Hochwasserschäden (auch Elementarschäden genannt) nicht versichert. Um die finanziellen Verluste von Haushalten, Unternehmen und Kommunen zumindest teilweise aufzufangen, haben Bundes- und Landesregierungen einen steuerfinanzierten Fluthilfefonds in Höhe von 30 Mrd. Euro beschlossen, der bei Bedarf noch aufgestockt werden kann. Betroffene Haushalte und Unternehmen ohne Versicherungsschutz können Sofort- und Wiederaufbauhilfen beantragen, die bis zu 80% des erlittenen finanziellen Schadens erstatten (in Härtefällen bis zu 100%). Hinzu kommen Zahlungen von Hilfsorganisationen und private Spendengelder. So notwendig und begrüßenswert diese Solidarität in der aktuellen Not-situation ist, so eindeutig zeigt das Geschehen die Schwächen und die fehlende Nachhaltigkeit des derzeitigen Versicherungsmarktes für Elementarschäden auf. Angesichts des fortschreitenden Klimawandels ist mit einer Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Hochwasserereignissen in Deutschland zu rechnen (Hattermann et al. 2016), und auch die zunehmende

Siedlungsdichte und Versiegelung des Bodens erhöhen die erwarteten Hochwasserschäden. Aus diesen Gründen sollte über eine bessere, nachhaltige Vorsorge für Hochwasserschäden nachgedacht werden. Die aktuelle staatliche Fluthilfe sollte nicht als Blaupause für das Hochwasserrisikomanagement der Zukunft dienen.

In diesem Beitrag wird zunächst beschrieben, warum der Versicherungsschutz für Elementarschäden in Deutschland derzeit unvollständig ist und welche Probleme dadurch entstehen. Anschließend werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten skizziert und die Einführung einer Versicherungspflicht mit bestimmten Charakteristika empfohlen.

### UNZUREICHENDER VERSICHERUNGSSCHUTZ FÜR ELEMENTARSCHÄDEN

Die staatlichen Fluthilfen nach großen Schadensereignissen sind notwendig, weil in Deutschland nur ca. 48% der privaten Haushalte gegen Elementarschäden versichert sind – in den aktuell betroffenen Gebieten ist der Anteil der versicherten Haushalte sogar noch geringer (35% in Rheinland-Pfalz, GDV 2020). Da auch Überschwemmungen durch Stark-



**Dr. Daniel Osberghaus**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich »Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement« am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

regen abgedeckt sind, die theoretisch jeden Haushalt in Deutschland treffen können, ist der Versicherungsschutz für Elementarschäden nicht nur in Flussgebieten relevant. Für Grundstücke fernab von Flussläufen sind die Prämien aufgrund des geringeren Risikos geringer. Dass die Versicherungsdichte trotzdem unter 50% liegt, kann mehrere Gründe haben (u.a. skizziert in Antwi-Boasiako 2014):

#### »Dilemma des Samariters«

Erstens kann ein Marktversagen bestehen, insbesondere hervorgerufen durch »*moral hazard*«, also das sorglose Verhalten von Versicherten. Daneben gibt es eine Korrelation der versicherten Risiken: Hochwasserereignisse betreffen meistens viele Versicherte gleichzeitig, was eine Herausforderung für die Zahlungsflüsse der Versicherungsunternehmen darstellt. Allerdings zeigen empirische Analysen, dass diese Probleme im deutschen Marktumfeld eher nachrangig sind (Andor et al. 2020; Hudson et al. 2017; Osberghaus und Philippi 2016).

Zweitens gibt es Anzeichen für ein Staatsversagen, insbesondere durch die Gewährung von steuerfinanzierten Staatshilfen im Schadensfall für Nicht-Versicherte, die, wenn sie von den Haushalten antizipiert werden, die Nachfrage nach kostenpflichtigen Versicherungsverträgen und anderen Vorsorgemaßnahmen sinken lässt. Insofern führen die – kurzfristig unabdingbaren – Staatshilfen, wenn sie an keine Bedingungen geknüpft sind und für die Betroffenen scheinbar kostenlos sind, langfristig zu einer schlechteren Vorsorge der Haushalte, wie empirische Studien aus verschiedenen Kontexten belegen (Andor et al. 2020; Davlasheridze und Miao 2019; Kousky et al. 2018; Landry et al. 2021). Dieser Zusammenhang wird in Anlehnung an »*moral hazard*« auch »*charity hazard*« genannt (Raschky und Weck-Hannemann 2007). Dies ist ein Dilemma, mit dem die Politik nach größeren Hochwasserereignissen regelmäßig konfrontiert ist: Soforthilfen und Wiederaufbauhilfen sind zwar politisch und menschlich geboten, reduzieren langfristig jedoch die Vorsorge gegen zukünftige Schäden – in der Forschung ist dies bekannt als das »Dilemma des Samariters« (Buchanan 1975). In der Folge entsteht ein Teufelskreis (oder »*natural disaster syndrome*«): Eine geringere Vorsorgeneigung erhöht im Schadensfall den Bedarf von Staatshilfen, die wiederum Fehlanreize zur privaten Vorsorge setzen (Kunreuther 1996). Dies betrifft nicht nur die finanzielle Vorsorge, sondern auch technische Maßnahmen wie etwa den Einbau von Rückstauklappen. Als ein Versuch, aus diesem Teufelskreis auszubrechen, hatten NRW und Bayern vor einigen Jahren explizit beschlossen, dass Schäden, die zu vertretbaren Kosten versichert werden können, grundsätzlich nicht Soforthilfefähig sind. Angesichts der aktuellen Katastrophe und der Not der Menschen ließ sich diese Linie allerdings nicht durchhalten.

#### Unkalkulierbarkeit der Hilfe und Fehleinschätzung der Risiken

Neben den fehlenden Anreizen für private Vorsorge haben die Staatshilfen, wie sie derzeit in Deutschland vorkommen, den großen Nachteil, dass sie für die privaten Haushalte nicht kalkulierbar sind. Die Bereitstellung von Fluthilfen ist erfahrungsgemäß unter anderem davon abhängig, wie viele Haushalte insgesamt betroffen sind, ob bundesweit über das Ereignis berichtet wird und wann die nächsten politischen Wahlen anstehen (Garrett und Sobel 2003). Tatsächlich zeigen politikwissenschaftliche Studien, dass die Regierungsparteien in Deutschland nach der Gewährung von Staatshilfen Wählerstimmen hinzugewonnen haben (Bechtel und Hainmüller 2011; Neugart und Rode 2021). Daten der deutschen Versicherer zeigen, dass in der Periode 2002–2019 nur ca. 52% der versicherten Überschwemmungsschäden Ereignissen mit staatlichen Hilfen zugerechnet werden können (GDV 2020 sowie eigene Berechnungen). Im Umkehrschluss ist fast die Hälfte der von Hochwasser betroffenen Haushalte in der Vergangenheit ohne staatliche Unterstützung geblieben, z.B. weil sie von lokalen Starkregenereignissen betroffen waren, über die es keine bundesweite Berichterstattung gab. Freilich kann der Fakt, dass nur einige nicht versicherte Haushalte von der staatlichen Fluthilfe profitieren, während andere, insbesondere alle versicherten Haushalte, die jahrelang Prämien bezahlt haben, keine Staatshilfen erhalten, durchaus als ungerecht empfunden werden.

Neben Markt- und Staatsversagen bestehen – drittens – oftmals kognitive Fehleinschätzungen bezüglich des Versicherungsschutzes und des Risikos. Meistens werden Hochwasserrisiken von den Haushaltsvorständen ignoriert oder unterschätzt, und der eigene Versicherungsschutz überschätzt (Kunreuther 1984; Osberghaus und Philippi 2016). Bisherige Versuche der Versicherungswirtschaft und einiger Landesregierungen, durch Aufklärungskampagnen einen Bewusstseins- und Verhaltenswandel herbeizuführen, haben wenig Erfolg gezeigt (Osberghaus und Hinrichs 2021).

Neben diesen Gründen, die für den allergrößten Teil der nicht versicherten Wohnimmobilien ausschlaggebend sein dürften, gibt es einen geringen Anteil von Grundstücken, die wegen ihrer extrem exponierten Lage nur unter prohibitiv hohen Kosten einen Versicherungsschutz auf dem freien Markt erhalten könnten – hierunter fallen auch historische Siedlungsgebiete, wie etwa Teile der Passauer Altstadt.

#### ALLGEMEINE VERSICHERUNGSPFLICHT MIT RISIKOBASIERTE PRÄMIEN

Was kann getan werden, um die Versicherungsdichte zu erhöhen und die Eigenvorsorge zu fördern? Es gibt in der ökonomischen Literatur sowie in der Realität

eine Vielzahl von Modellen, wie der Markt für Elementarschäden organisiert werden kann (Hudson et al. 2020). Interessanterweise gibt es in keinem wohlhabenden Land der Erde ein System, das gänzlich ohne staatliche Interventionen auskommt.

Eine vergleichsweise geringfügige Änderung am derzeitigen deutschen System wäre ein Wechsel vom Opt-in- zum Opt-out-Modell. Anstatt wie bisher die Elementarschadendeckung aktiv dazu zu buchen, müssten die Kundinnen und Kunden den Schutz dann explizit ausschließen. Dieses Instrument ist in anderen Bereichen wie etwa der betrieblichen Altersvorsorge sehr erfolgreich. Es ist allerdings fraglich, ob diese Änderung in vertretbarer Zeit zu einer ausreichend höheren Versicherungsdichte führen kann – insbesondere in Hochrisikogebieten, wo die Prämien entsprechend hoch sein müssten. Das Problem scheint jedoch dringend – die diesjährige Hochwasserkatastrophe wird nicht die letzte gewesen sein.

Daher gibt es einflussreiche Befürworter einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden, ähnlich wie in der Kfz-Haftpflichtversicherung. Alle privaten Hauseigentümer/innen müssten sich gegen Elementarschäden versichern, und die Versicherungswirtschaft jedem Haushalt ein Angebot machen. Eine solche Versicherungspflicht würde zweifelsohne die Versicherungsdichte soweit erhöhen, dass staatliche Fluthilfen obsolet werden würden. Strittig sind hingegen ihre Wirkungen auf die Anreize zur weiteren (technischen) Vorsorge, der Umgang mit Hochrisikogebieten, und Verteilungsaspekte einschließlich der Bezahlbarkeit.

### Vermeidung von »moral hazard«

Um Anreize zur Vorsorge zu schaffen bzw. zu erhalten, sollten die Versicherungsprämien weiterhin nach Risikoklassen und möglichst auch nach baulichen Vorsorgemaßnahmen gestaffelt sein, um »moral hazard« zu begrenzen. Zudem hat die empirische Literatur insbesondere auch für das deutsche Umfeld gezeigt, dass Versicherungsnachfrage und technische Hochwasservorsorge mehrheitlich als Komplemente und nicht als Substitute wahrgenommen werden. Tatsächlich ergänzen sich der Versicherungsschutz und die technische Vorsorge: Rückstauklappen, Sandsäcke und andere Wasserbarrieren sind v.a. bei kleineren Ereignissen effektiv und schützen auch nicht-monetäre Werte, wie etwa Dokumente, Fotoalben und Erinnerungsgegenstände, und reduzieren den Aufwand für Aufräumarbeiten. Die Versicherung dagegen erstattet die rein finanziellen Verluste v.a. bei größeren, mitunter existenzbedrohenden Schäden. Die vorhandenen Studien zeigen, dass die meisten Haushaltsvorstände in Deutschland diese Zusammenhänge verstehen (Andor et al. 2020; Hudson et al. 2017). Es ist daher nicht zu befürchten, dass bei Einführung einer Versicherungspflicht das private Vorsorgeverhalten rapide nachlässt.

### Staatliche Transfers für Hochrisikogebiete

Eine zentrale Herausforderung für die Gestaltung einer Versicherungspflicht mit risikobasierten Prämien ist der Umgang mit Hochrisikozonen. Hauseigentümer in diesen Gebieten müssten sehr hohe Beiträge zahlen, wenn die Versicherung kostendeckend arbeiten soll. Hier braucht es eine Kombination aus hohen Selbstbehalten, Auflagen zur baulichen Vorsorge und einem Transfer aus einem staatlichen Katastrophenfonds für Hochrisikogebiete. Insofern kommt auch die hier vorgeschlagene Versicherungspflicht nicht ohne einen gewissen Transfer aus Steuergeldern aus – das liegt an der Tatsache, dass es historisch gewachsene Siedlungsgebiete in Hochrisikogebieten gibt, die die Gesellschaft aus kulturellen Gründen nicht aufgeben möchte. Im Unterschied zur bisherigen Praxis finden diese staatlichen Hilfen jedoch innerhalb eines Versicherungsmarktes statt. Dadurch bleiben Anreize zur Eigenvorsorge erhalten, die Versicherungszahlungen sind für die Betroffenen kalkulierbar, und der Transfer aus Steuergeldern hat vermutlich ein sehr viel geringes Volumen. Die Subventionierung hoher Risiken sollte zudem auf bestehende Gebäude beschränkt bleiben. Die Transfers dürfen keine Neubauten in Flussauen fördern.

Eine Versicherungspflicht mit Transfers aus Steuergeldern in Hochrisikogebieten kann jedoch kritisch gesehen werden, weil es passieren kann, dass hohe Vermögenswerte auf Kosten der Allgemeinheit abgesichert werden (die »Villa am See«). Um dies zu vermeiden, könnte die Versicherungspflicht auch als Basisversicherung mit begrenzter Deckung gestaltet werden, die Schäden nur bis zu einer bestimmten, existenzsichernden Höhe kompensiert. Darüber hinaus gehende Werte könnten die Hausbesitzenden freiwillig versichern. Eine Ausgestaltung als Basisversicherung würde die Funktion der Versicherungspflicht als Instrument zur Existenzsicherung betonen und zudem die Prämien für alle Haushalte signifikant reduzieren. Sie ist in ihrer Wirkung sehr ähnlich zu der vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen vorgeschlagenen »Naturgefahrenversicherung«, die nur eintritt, wenn der Schaden einen relativ hoch angesetzten Schwellenwert überschreitet (Groß, Schwarze und Wagner 2019).

### FAZIT: NEUORDNUNG DES VERSICHERUNGSMARKTES FÜR HOCHWASSERSCHÄDEN NOTWENDIG

Zusammenfassend ist zu sagen, dass Deutschland eine Neuordnung des Versicherungsmarktes für Hochwasserschäden braucht. Das derzeitige System, gekennzeichnet von einem freien Markt mit einer geringen Versicherungsdichte und unsicheren und mit Fehlanreizen verbundenen Staatshilfen im Katastrophenfall, hat sich einmal mehr als untauglich erwiesen, den Herausforderungen des Klimawandels und

der zunehmenden Siedlungsdichte und Versiegelung nachhaltig und zukunftsorientiert zu begegnen. Eine Versicherungspflicht ist ein weitgehender Eingriff in den Markt und sollte nur erfolgen, wenn weniger invasive Instrumente nicht zur Verfügung stehen. Es gibt jedoch klaren Nachholbedarf bei der Versicherungsabdeckung von Naturgefahren, und die bisher erfolgten Maßnahmen waren nicht erfolgreich. Die jetzige Hochwasserkatastrophe wird nicht die letzte gewesen sein. Ob die sanftere Option, ein Wechsel zum Opt-out-Modell, ausreichen würde, ist fraglich. Daher plädiert der Verfasser für die Einführung einer Versicherungspflicht mit den oben skizzierten Eigenschaften – das heißt eine Versicherungspflicht als Basisversicherung, mit risikobasierten Prämien und mit begrenzten und kalkulierbaren Transfers aus einem staatlichen Katastrophenfonds, wo dies nötig ist. Als ersten Schritt sollten sich die Interessenvertreter über die Neuordnung des Versicherungsmarktes für Hochwasserschäden austauschen. Ein runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Versicherungswirtschaft, Verbraucherschutz, Wissenschaft und anderen Interessensgruppen könnte helfen, angemessene Maßnahmen für eine höhere Versicherungsdichte zu bestimmen. Die ökonomischen Konzepte hierfür liegen vor.

## LITERATUR

Andor, M., D. Osberghaus und M. Simora (2020), »Natural Disasters and Governmental Aid: Is there a Charity Hazard?«, *Ecological Economics* 169, 106534.

Antwi-Boasiako, B. A. (2014), »Why Do Few Homeowners Insure Against Natural Catastrophe Losses?«, *Review of Economics* 65(3), 217–240.

Bechtel, M. M. und J. Hainmueller (2011), »How Lasting Is Voter Gratitude? An Analysis of the Short- and Long-Term Electoral Returns to Beneficial Policy«, *American Journal of Political Science* 55(4), 852–868.

Buchanan, J. M. (1975), »The Samaritan's Dilemma«, in: E. S. Phelps (Hrsg.), *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Russel Sage Foundation, New York, 71–85.

Davlasheridze, M. und Q. Miao (2019), »Does Governmental Assistance Affect Private Decisions to Insure: An Empirical Analysis of Flood Insurance Purchases«, *Land Economics* 95(1), 124–145.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2020), *Naturgefahrenreport 2020 Die Schaden-Chronik der deutschen Versicherer*, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/de/zahlen-und-fakten/publikationen/naturgefahrenreport>.

Groß, C., R. Schwarze und G. G. Wagner (2019), *Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung*, Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, verfügbar unter: <https://www.svr-verbraucherfragen.de/dokumente/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/>.

Hattermann, F. F., S. Huang, O. Burghoff, P. Hoffmann und Z. W. Kundzewicz (2016), »Brief Communication: An Update of the Article »Modelling Flood Damages under Climate Change Conditions – A Case Study for Germany«, *Natural Hazards and Earth System Sciences* 16, 1617–1622.

Hudson, P., W. J. W. Botzen, J. Czajkowski und H. Kreibich (2017), »Moral Hazard in Natural Disaster Insurance Markets: Empirical Evidence from Germany and the United States«, *Land Economics* 93(2), 179–208.

Hudson, P., L. de Ruig, M. C. de Rooter, O. J. Kuik, W. J. W. Botzen, X. Le Den, M. Persson, A. Benoist und C. N. Nielsen (2020), »An Assessment of Best Practices of Extreme Weather Insurance and Directions for a More Resilient Society«, *Environmental Hazards* 19(3), 301–321.

Kousky, C., E. O. Michel-Kerjan und P. A. Raschky (2018), »Does Federal Disaster Assistance Crowd Out Flood Insurance?«, *Journal of Environmental Economics and Management* 87, 150–164.

Kunreuther, H. (1984), »Causes of Underinsurance against Natural Disasters«, *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 9(31), 206–220.

Kunreuther, H. (1996), »Mitigating Disaster Losses Through Insurance«, *Journal of Risk and Uncertainty* 12, 171–187.

Landry, C. E., D. Turner und D. Petrolia (2021), »Flood Insurance Market Penetration and Expectations of Disaster Assistance«, *Environmental & Resource Economics* 79(2), 357–386.

Neugart, M. und J. Rode (2021), »Voting after a Major Flood: Is there a Link between Democratic Experience and Retrospective Voting?«, *European Economic Review* 133, 103665.

Osberghaus, D. und H. Hinrichs (2021), »The Effectiveness of a Large-Scale Flood Risk Awareness Campaign: Evidence from Two Panel Data Sets«, *Risk Analysis* 41(6), 944–957.

Osberghaus, D. und A. Philippi (2016), »Private Hochwasservorsorge und Elementarschadenversicherung Moral Hazard, der Effekt von Informationskampagnen, und eine Versicherungsillusion«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 105, 289–306.

Raschky, P. A. und H. Weck-Hannemann (2007), »Charity Hazard – A Real Hazard to Natural Disaster Insurance?«, *Environmental Hazards* 7(4), 321–329.

Christian Groß und Gert G. Wagner

## Versicherungspflicht für Elementarschäden

Angesichts von seit Jahren zunehmenden Extremwetterphänomenen schlug der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) kurz vor dem weltweiten Ausbruch der Corona-Pandemie als eine von mehreren konkreten Maßnahmen vor, dass jedes Wohngebäude in Deutschland verpflichtend gegen katastrophale Naturgefahren im Rahmen einer Elementarschadenversicherung versichert sein sollte (Groß et al. 2019). Bereits die Pandemie – ebenfalls eine Naturgefahr – hat die Elementarschaden-Versicherungspflicht wieder in die Diskussion gebracht, so etwa in einer Stellungnahme der Nationalakademie Leopoldina zu den ökonomischen Konsequenzen von Naturgefahren im Hinblick auf mehr Resilienz (vgl.

Leopoldina 2021, S. 44).<sup>1</sup> Und die Starkregenkatastrophe in Westdeutschland hat den Vorschlag des SVRV dann leider ganz aktuell gemacht. Es liegt jetzt eine Reihe von Hinweisen vor, dass die neue Bundesregierung eine Versicherungspflicht konkret in Erwägung ziehen könnte. In diesem Beitrag wird – nach

<sup>1</sup> Hier heißt es: »Neben Pandemien sind Flut- und Dürreprobleme klimabedingte Naturphänomene, für die Vorsorge getroffen werden kann. Sollten Versicherungspflichten zur Ex-ante-Absicherung der Folgen von Krisenereignissen eingeführt werden? Bei Pandemien wären Betriebsausfall-Versicherungen denkbar, etwa mit Hilfe von Katastrophenanleihen, sogenannten CatBonds. Ex-ante-Absicherung kann nicht nur zu einem besseren Schutz nach Eintritt eines Schadens beitragen, sondern auch zu zusätzlichen präventiven Maßnahmen zur Minimierung möglicher Schäden führen und so die gesellschaftliche Resilienz erhöhen.«

einer knappen Darstellung der Ausgangslage und des SVRV-Vorschlags für eine Versicherungspflicht für Elementarschäden sowie der Antworten der für die Regierungsbildung in Frage kommenden Parteien auf einen einschlägigen »Wahlprüfstein« des SVRV – kurz auf eine aktuelle verfassungspolitische Bewertung und auf einige in der Diskussion bislang weniger beachtete praktische Punkte eingegangen.<sup>2</sup>

## STAND DER DINGE

Zunächst sah es so aus, als habe die jüngste Flutkatastrophe viele Wohneigentümerinnen und -eigentümer wacherüttelt: Denn die Versicherungsbranche meldete kurz nach der Flut einen sprunghaften Anstieg des Interesses an Elementarschadenversicherungen. »Spürbar« sei die Nachfrage nach Elementarschadenversicherungen nach der Flutkatastrophe gestiegen, meldet z.B. die Ergo-Versicherung in Düsseldorf. Auch die HDI berichtet von einem »größeren Interesse«.<sup>3</sup> Diese Aussagen könnten den Eindruck vermitteln, dass Mensch und Markt allein, ohne Zutun des Sozialstaats, das Problem der bundesweit völlig unzureichenden Versicherungsdichte von Wohngebäuden gegen Naturkatastrophen erkannt haben und nun endlich angehen. Freilich: Auch wenn der genannte Anstieg der Anfragen nach Elementarschadenversicherungen in die richtige Richtung zeigt – ein Anstieg dieser Anfragen von einem geringen Ausgangsniveau aus ist nicht viel, und ohnehin ist eine Anfrage nicht gleichzusetzen mit einem Versicherungsabschluss.

Vielmehr liegt die Annahme nahe, dass das Interesse an Elementarschadenversicherungen inzwischen wieder auf dem »Vor-Flut«-Niveau angekommen ist, nämlich nahe null. Schaut man sich die Anzahl der Suchanfragen bei der Suchmaschine Google nach dem Stichwort »Elementarschadenversicherung« an, so lag die Häufigkeit Mitte Oktober in der Tat bei 0% relativ zum Höchstwert von 100%, der an den Tagen nach der Flutkatastrophe gemessen wurde.<sup>4</sup> Die Versicherungswirtschaft spricht hier auch von »Hochwasserdemenz«, also dem schnellen Vergessen und Verdrängen – und damit verbunden auch dem Abflauen des empfundenen Handlungsbedarfs – und das bereits kurz nach der Katastrophe. Nur wenige Monate nach der Flutkatastrophe ist damit klar, dass Mensch und Markt das Problem der völlig unzureichenden Versicherungsdichte nicht lösen können, ohne dass weitreichendere Maßnahmen ergriffen werden.

In Rheinland-Pfalz, also dem Bundesland, das von der letzten Flut besonders stark betroffen war, sind ak-

tuell 63% der Wohngebäude nicht gegen Naturgefahren versichert (GDV 2021a). Im gesamtdeutschen Schnitt sind es 54%. Das Schlusslicht bildet Bremen, wo zuletzt im Jahr 2020 Orkantief »Sabine« eine Sturmflut verursacht hatte (Sturmfluten sind aktuell im Übrigen nicht von einer Elementarschadenversicherung abgedeckt): Dort sind ganze 77% der Wohngebäude nicht gegen Naturgefahren versichert. Allerdings muss bei der vielzitierten Angabe von 46% versicherten Wohngebäuden in Deutschland der Umstand berücksichtigt werden, dass der bundesweite Schnitt deutlich von Baden-Württemberg mit einem Wert von 94% in die Höhe getrieben wird. Dort galt bis 1993 eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren. Betrachtet man die ganze Republik ohne Baden-Württemberg (gewichtet mit der Anzahl der Wohngebäude je Bundesland), liegt die Versicherungsdichte in den übrigen Bundesländern bei unter 40%.

Dennoch glauben die meisten der Haus- und Wohnungseigentümer sie seien gegen Elementarschäden versichert. Osberghaus und Philippi (2016) berichten auf Basis der repräsentativen Online-Erhebung Sozial-Ökologisches Panel, dass im Jahr 2014 gut 60% der Haus- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer angaben, sie seien versichert. Mit der zunehmenden Bedeutung der Themen Klimawandel und Klimaanpassung mag jedoch eine verstärkte Auseinandersetzung der Versicherten mit dem Thema stattgefunden haben. Hierzu wären neue Erkenntnisse interessant, besonders nach der Flut vom Sommer 2021. Diese Überschätzung des eigenen Versicherungsschutzes mag eine von vielen Erklärungen dafür sein, warum Informationskampagnen wie die »Naturgefahrenkampagne« der Versicherungswirtschaft nicht verfangen und wenig Wirkung auf Versicherungsnachfrage und Hochwasservorsorge entfalten (Osberghaus et al. 2021).

Die fälschliche Überzeugung, bereits gegen Elementarschäden versichert zu sein, könnte das Antwortverhalten bei der Frage nach der Akzeptanz einer Versicherungspflicht beeinflussen sowie deren Streuung erklären: Je nach Fragestellung befürworten nur etwa die Hälfte bis zwei Drittel der (wahlberechtigten) Bevölkerung eine Versicherungspflicht hinsichtlich Elementarschäden für Wohneigentümerinnen und -eigentümer. Das Sozial-Ökologische Panel (Osberghaus et al. 2020) zeigt für das Jahr 2020 eine Zustimmungquote von 77% der Befragten<sup>5</sup> auf die grundsätzliche



Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner

ist Senior Research Fellow des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin und Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung, Berlin, sowie u.a. CESifo Research Fellow und Mitglied im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV).



Dr. Christian Groß

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV).

<sup>2</sup> Unser Dank geht insbesondere an Barbara Leier, LL.M. (Duke University), Leiterin der Geschäftsstelle des SVRV und Daniel Osberghaus (ZEW) für wichtige Literaturhinweise sowie an die Vortragenden und Diskutantinnen und Diskutanten eines Workshops der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, darunter insbesondere den Praktikern im Versicherungssektor.

<sup>3</sup> Siehe: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/mehr-elementarversicherungen-abgeschlossen-100.html>, aufgerufen am 25. Oktober 2021.

<sup>4</sup> Siehe: <https://trends.google.de/trends/explore?q=elementarschadenversicherung&geo=DE>, aufgerufen am 25. Oktober 2021.

<sup>5</sup> Persönliche Kommunikation von und mit Daniel Osberghaus.

Frage nach der Versicherungspflicht. Eine Telefonumfrage im Auftrag der Verbraucherzentrale Sachsen zeigt nach der Flutkatastrophe des Sommers 2021 eine Zustimmungsquote von knapp 60% bei der Frage »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 sehen Sie das?«.

Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen einer Versicherungspflicht kann man feststellen, dass eher einkommensschwache Wohneigentümerinnen und -eigentümer hinsichtlich Hochwasser ein kleineres absolutes Schadensrisiko als einkommensstarke Eigentümerinnen und Eigentümer tragen (Osberghaus 2021), aber relative gesehen (also im Vergleich zu ihrem niedrigen Einkommen und Vermögen) tragen einkommensschwache Eigentümerinnen und Eigentümer ein höheres Schadensrisiko. Das impliziert z.B., dass nach Katastrophen einkommensstärkere Eigentümerinnen und Eigentümer absolut mehr profitieren, wenn der Staat alle Schäden komplett oder zum selben Grade kompensiert. Und bei einer Versicherungspflicht spricht angesichts des Befundes einiges dafür, dass einkommensschwachen Eigentümerinnen und Eigentümern mit gezielten Zuschüssen zu Versicherungsprämien geholfen werden könnte.

#### **VORSCHLAG DES SVRV FÜR EINE VERSICHERUNGSPFLICHT GEGEN ELEMENTARSCHÄDEN**

Im Dezember 2019, also inmitten einer Phase der Hochwasserdemenz, hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren empfohlen. Jedoch erst seit der diesjährigen Flutkatastrophe sind die Empfehlungen auf breiteres öffentliches Interesse gestoßen. Nach Berechnungen des SVRV lassen sich demnach gegenwärtig die meisten Wohngebäude für nur 5 Euro im Monat bei minimalem Selbstbehalt im Schadensfall versichern. Selbst in Regionen mit hoher Unwetter- und Hochwassergefahr sind Wohngebäude versicherbar, wenn hinreichend technische Vorsorge betrieben wird: Zusammen mit einem signifikanten Selbstbehalt von 10% des Hauswertes wären auch dort die Prämien mit etwa 50 Euro für ein Einfamilienhaus überschaubar (vgl. SVRV 2019, S. 32). Und wer sich als Eigentümerin oder Eigentümer eines Bestandsbaus die Prämie nicht leisten kann (etwa weil der Selbstbehalt niedriger gewählt oder gesetzlich verankert wird), könnte in angemessener Weise – z.B. vom jeweiligen Bundesland – unterstützt werden. Wer auf eigenes Risiko einen Neubau auf einem stark gefährdeten Standort errichtet (sofern dafür künftig überhaupt noch eine Baugenehmigung erteilt wird), sollte auch eine hohe Versicherungsprämie in vollem Umfang selbst tragen müssen.

Der Umstand, dass die Versicherungsvorsorge jeden Monat Geld kostet und die Prämien wegen

des Klimawandels vermutlich auf lange Zeit hinaus stetig steigen würden, ist ein wichtiges politisches Element einer Versicherungspflicht: So gäbe es immer wieder öffentliche Diskussionen darüber, warum denn die Prämien schon wieder gestiegen seien. Diese Diskussionen sowie der daraus resultierende politische Druck böten zudem einen steten Anreiz, auch durch bessere öffentliche technische Vorsorge<sup>6</sup> die möglichen Schäden zu minimieren oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Nicht zuletzt würden steigende Prämien damit auch eine wirksame Klimapolitik unterstützen. Denn die Versicherungsprämien sollten so wirken wie die Bepreisung von Treibhausgasemissionen: Die Prämien üben einen Anreiz aus, sich vernünftig zu verhalten (siehe auch UBA 2021<sup>7</sup> sowie Kempfert und Wagner 2021).

#### **PARTEIENSTANDPUNKTE VOR DER WAHL**

Vor der Bundestagswahl (und vor der Flutkatastrophe des Juli 2021) hat der SVRV »Wahlprüfsteine« an die im Bundestag vertretenen Parteien verschickt, darunter eine Frage zur Haltung der Parteien zu einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (SVRV 2021). Die Antworten der Parteien wurden im Lichte der Flutkatastrophe gegeben und lassen erwarten, dass eine Elementarschadenversicherungspflicht politisch nicht mehr ausgeschlossen ist, wie dies noch 2017 der Fall war, als sich die Justizministerkonferenz gegen eine Versicherungspflicht ausgesprochen hatte. Der Wirtschaftsrechtler Markus Roth führt in diesem Heft jedoch aus, dass das damals vorgebrachte Argument mangelnder Verfassungskonformität auf schwachen Füßen stand (vgl. auch Roth 2021a).

Zwei Parteien, die aller Wahrscheinlichkeit nach auf jeden Fall in der kommenden Regierung vertreten sein werden, Bündnis 90/Die Grünen und die FDP, schließen eine Versicherungspflicht nicht aus. Auf die Frage »Welche Maßnahmen plant Ihre Partei zur Sicherstellung einer flächendeckenden Elementarschadenversicherung?« schrieben Bündnis 90/Die Grünen dem SVRV: »Immer wieder neue staatliche Ad-hoc-Hilfen sind keine verlässliche, dauerhafte und gerechte Lö-

<sup>6</sup> Zum Beispiel die Schaffung von Überflutungsflächen für Flüsse sowie baurechtliche Bestimmungen, die beispielsweise Neubauten in Hochrisikogebieten verbieten.

<sup>7</sup> Das UBA (2021, S. 2) schreibt: »Um Betroffenen einen Rechtsanspruch auf Hilfen zu ermöglichen, sollte eine Versicherungspflicht für Elementarschäden eingeführt werden, bei der die Versicherungsprämien und Selbstbehalte nach dem Schadensrisiko gestaffelt werden. Die Versicherten hätten so die Möglichkeit, über individuelle Präventionsmaßnahmen das Schadenspotential und damit ihre Versicherungskosten zu senken, z.B. durch die Sicherung der Öltanks, die sichere Lagerung anderer wasser- und bodengefährdender Stoffe, den Schutz der Hauselektrik und die Aufbewahrung wertvoller Gegenstände in den Obergeschossen. Solche Vorsorgemaßnahmen senken die Schadenskosten bei Extremwetterereignissen und dienen zugleich dem Umweltschutz. Risikodifferenzierte Tarife tragen außerdem dazu bei, dass die Besiedelung überschwemmungsgefährdeter Gebiete unattraktiver wird, da sich z.B. Wohnen dort deutlich verteuert. Ausgezahlte Versicherungssummen sollten nicht an den bloßen Wiederaufbau gebunden sein, um flexibles Agieren zu ermöglichen. Staatliche Aufbauhilfen nach Extremwetterereignissen sollten für Investitionen in nachhaltige und klimaresiliente Infrastrukturen und einen klimafreundlichen Wiederaufbau genutzt werden.«

sung. Es braucht deshalb eine Neuregelung, die mehr Verbindlichkeit schafft und eine flächendeckende, bezahlbare Absicherung auch in Risikogebieten ermöglicht. Das kann aber nur ein kleiner Baustein einer Vorsorgestrategie vor den Folgen der Klimakrise sein.« Und die FDP schrieb: »Die Vertragsfreiheit ist auch im Versicherungswesen ein hohes Gut. Angesichts der Hochwassertragödie wollen wir jedoch überprüfen, wie Menschen in bestimmten Risikogebieten wirksamer Versicherungsschutz zukommen kann. Dabei spielt die Elementarschadenversicherung eine zentrale Rolle.«

Die CDU/CSU führte aus: »Die Elementarschadenversicherung spielt [...] eine wichtige Rolle zur Absicherung von Risiken der privaten Haushalte. Die Justizministerkonferenz hat die Einführung einer Pflichtversicherung wie auch alternative Möglichkeiten, wie ein verpflichtendes Angebot auf Seiten der Versicherungen, 2017 u. a. wegen verfassungsrechtlicher Bedenken abgelehnt. Die rechtliche Beurteilung muss nun schnell im Lichte der jüngsten Starkregenkatastrophe und des Klimaurteils des Bundesverfassungsgerichts neu überprüft werden.«

Und die Antwort der SPD lautet: »Der Abschluss einer Elementarschadenversicherung ist in Deutschland nicht verpflichtend. Gegen eine solche Pflicht sprechen derzeit versicherungswirtschaftliche und auch verfassungsrechtliche Argumente. Wir werden aber vor dem Hintergrund des fortschreitenden Klimawandels und den immer häufiger auftretenden Starkwetterereignissen prüfen müssen, ob und wie eine bessere Absicherung von Elementarschäden geleistet werden kann.«

Man wird bald sehen, was ein Koalitionsvertrag zu der Thematik sagen wird.<sup>8</sup>

## ANSATZPUNKTE FÜR DIE UMSETZUNG EINER VERSICHERUNGSPFLICHT

Zur verfassungsrechtlichen Einschätzung einer Versicherungspflicht sei auf den Beitrag von Roth (in diesem Heft) verwiesen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass eine Pflicht aus Sicht des Wirtschaftsrechts verfassungsgemäß wäre, da aufgrund von Starkregen jedes Gebäude in Deutschland gefährdet ist.

Roth (2021a) weist – Becker (2018, S. 137 ff.) zitierend – auch darauf hin, dass sich eine Versicherungspflicht auch sozialrechtlich begründen ließe. Sie schützt Schutzbedürftige und kann somit als eine Reaktion des Sozialstaats auf eine neue Gefahrenlage verstanden werden (vgl. auch bereits Wagner 1998, S. 24 ff. und 34 f.; 2014).

Das schwierigste Umsetzungsproblem dürfte bei der Beantwortung der Frage liegen, wie mit den etwa

1,5% der hoch gefährdeten Bestandsimmobilien (in den Risikoklassen ZÜRS 3 und 4) umgegangen werden soll? Wie oben bereits angedeutet, gibt es mehrere Möglichkeiten. Ohne jede Umverteilung bzw. Quersubventionierung würde die gesetzliche Festschreibung hoher Selbstbehalte auch Gebäude in Gefahrenlagen bezahlbar versicherbar machen, d. h. die Versicherungspflicht würde sich nur auf den Katastrophenfall beziehen – wobei freiwillig darüber hinaus ein umfassender (Vollkasko-)Schutz abgeschlossen werden kann (was in den ZÜRS-Klassen 1 und 2 zu Prämien etwa 10 Euro monatlich für Einfamilienhäuser führt – wie bereits heute beobachtbar ist).

Wenn sich diese Lösung als politisch unattraktiv erweisen sollte, dann ist eine »Subventionierung« von hohen Prämien möglich, z.B. durch einen von den Versicherungen organisierten Rückversicherungsmarkt oder analog dem Wohngeldmodell, d. h., der Staat bezuschusst nach sozialen Kriterien hohe Prämien. Das in der Diskussion immer wieder aufgebrachte Argument, dass all das nicht notwendig sei, da es ausreichen würde, wenn es gelänge, dass über 80% der Haus- und Wohnungseigentümer sich freiwillig versichern würden, ignoriert genau diese Problematik. Da es schwer ist, unter den heutigen Bedingungen, also in der Regel ohne private oder staatliche Maßnahmen zur Risikominimierung, in den ZÜRS-Klassen 3 und 4 bezahlbaren Voll-Versicherungsschutz bzw. Schutz mit niedrigen Selbsthalten zu bekommen, würde selbst eine Versicherungsdichte von über 95% wahrscheinlich gerade die hochgefährdeten Immobilien nicht erfassen.

Unabhängig davon ist es auf jeden Fall ein nicht-triviales Problem, wie bei der Umsetzung einer Versicherungspflicht Außendienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Versicherungen und Versicherungsmaklerinnen und -makler einbezogen und in welcher Form und mit welchen Fristen Bestandskundinnen und Bestandskunden angeschrieben werden, deren Wohngebäudeversicherung keinen Elementarschadenschutz enthält.

Es ist auch die Frage zu klären, wie eine Versicherungspflicht flächendeckend durchgesetzt werden kann. Fahrzeuge werden bei fehlender Kfz-Haftpflicht stillgelegt – diese Maßnahme ist bei Wohngebäuden schwer vorstellbar. Grundsteuer erhebende Kommunen könnten mit dem jährlichen Steuerbescheid einen Versicherungsnachweis anfordern. Banken lassen sich bereits heute problemlos bei einer Hypothekenvergabe einen Versicherungsschein geben, der auch eine direkte Beziehung zwischen Bank und Versicherungsunternehmen herstellt: Wenn die Versicherungsprämien nicht bezahlt wird, wird die Bank darüber informiert.

Eine Versicherungspflicht sollte nicht dazu führen, dass baurechtliche und technische Maßnahmen unterbleiben, die die Gefahrenlage mindern. Es gibt ein breites Instrumentarium, um den Schutz vor Hochwasser und Überschwemmungen zielgerichtet zu verbessern, von einer verstärkten Renaturierung

<sup>8</sup> Für das Protokoll sei auch die Antwort der Linken hier dokumentiert (die AfD hat auf die Anfrage des SVRV nicht geantwortet): »DIE LINKE fordert eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden. Der Klimawandel wird auch weiter zu größeren Schadensereignissen führen, vor denen Verbraucher\*innen sich schützen dürfen müssen. Daher sollen Hausbesitzer sich künftig gegen Elementarschäden wie Hochwasser absichern können. Diese muss für alle bezahlbar sein.«

dort, wo es möglich ist (Öffnung versiegelter Flächen, Schaffung von Überflutungsflächen), bis hin zu technischen Lösungen insbesondere in Ballungsgebieten (Rückstauklappen, Schutz von Lichtschächten). Analog zu Energie-Beratungs-Gutscheinen könnten z.B. für ZÜRS-Zonen 3 und 4 Risiko-Beratungs-Gutscheine zur Verfügung gestellt werden.

## AUSBLICK

Bei der Umsetzung einer Elementarschadenversicherungspflicht für Wohngebäude kommt es ohne Zweifel ganz besonders auf die Details einer »gerechten« Prämienkalkulation an. Politisch ist zu entscheiden, ob sich die Pflicht nur auf eine Basisabsicherung im Sinne einer Katastrophenversicherung beziehen sollte – also mit einem teilweise hohen Selbstbehalt, der in der höchsten Gefahrenlage bis zu einem Zehntel des versicherten Werts betragen könnte. Dann wären die Prämien auch in Hochrisikogebieten ohne jede (Quer-) Subvention tragbar. Oder soll es für Bestandsbauten eine staatliche Unterstützung bei den Prämien geben? Fairnessüberlegungen sprechen für die staatliche Unterstützung – die genauen Konditionen sind dabei eine (hoch-)politische Angelegenheit.

Die Versicherungswirtschaft hat ihre Handlungsvorschläge bereits konkretisiert (GDV 2021b; vgl. auch Asmussen in diesem Heft): Favorisiert wird auch weiterhin eine Opt-out-Lösung, die nun jedoch auf Bestandskundinnen und Bestandskunden ausgeweitet werden soll. Ob damit die Hochrisikowohnlagen erfolgreich erreicht werden, bleibt offen. Zusätzlich will der GDV den Staat stärker in die Verantwortung nehmen, u. a. mittels einer Verschärfung des Bauordnungsrechts und finanzieller Unterstützung bei einem »katastrophalen Kumulschadenfall« (»Stop-loss-Regelung«).

Offen bleibt – klugerweise, da nur zusammen mit dem Staat gestaltbar – wie für große Risiken das Verhältnis von Selbstbehalt einerseits und staatlichen Zuschüssen zu risikogerechten Prämien andererseits ausgestaltet werden soll.

Wie sich die neue Bundesregierung positionieren wird und insbesondere sicherstellen will, dass in Hochrisikogebieten tatsächlich Versicherungen abgeschlossen werden (ohne oder mit Versicherungspflicht), muss abgewartet werden.

Dass im von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorgelegten Sondierungspapier nichts explizit zum Thema Elementarschadenversicherung steht, ist klug – verfassungsrechtliche Fragen sowie die Akzeptanz in der Bevölkerung sollten erst geklärt werden. Aber im Koalitionsvertrag sollte verbindlich formuliert werden, dass eine nachhaltige Lösung gefunden werden muss.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Im Koalitionsvertrag 2013 stand bereits ein solcher Auftrag. Auch damals war es klug, dass die komplexen Details offenblieben (vgl. Bach et al. 2013, S. 33) – freilich wurde dann, nach allem was man weiß, politisch nicht ernsthaft geprüft.

## LITERATUR

- Bach, S. et al. (2013), »Der Koalitionsvertrag nimmt die Gesellschaft in die Pflicht«, *DIW Wochenbericht* 80(50), 31–41.
- Becker, U. (2018), *Soziales Entschädigungsrecht – Bestand, Grundsätze, Neuordnung*, Nomos, Baden-Baden.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2021a), »Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert«, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehrheit-der-gebäude-in-deutschland-nicht-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176>, aufgerufen am 25. Oktober 2021.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2021b), »Positionspapier des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zur Zukunft der Versicherung gegen Naturgefahrenereignisse in Deutschland«, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/71796/6f0fb2efaf19015693e6051a36bb1c0d/pdf-data.pdf>.
- GfK – Gesellschaft für Konsumforschung (2016), »Elementarschadenversicherung in Deutschland: Repräsentative Befragung 2016«, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/22292/523f17974b6210ce-4341318b7af9059e/elementarschadenversicherung-in-deutschland---repraesentative-befragung-2016-data.pdf>.
- Groß, C., R. Schwarze und G. G. Wagner (2019), *Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung*, Policy Brief des Sachverständigenrats für Verbraucherpolitik, Berlin, verfügbar unter: [https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/SVRV\\_PB1\\_Naturgefahren\\_bf.pdf](https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/SVRV_PB1_Naturgefahren_bf.pdf).
- Kemfert, C. und G. G. Wagner (2021), »Pflicht zur Vernunft«, *klimareporter*, 28. Juli, verfügbar unter: <https://www.klimareporter.de/gesellschaft/pflicht-zur-vernunft>.
- Leopoldina (Nationale Akademie der Wissenschaften) (2021), *Stellungnahme »Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie – Diagnosen und Handlungsoptionen«*, Halle, verfügbar unter: [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2021\\_%C3%96konomische\\_Konsequenzen\\_der\\_Coronavirus-Pandemie.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2021_%C3%96konomische_Konsequenzen_der_Coronavirus-Pandemie.pdf).
- Osberghaus, D. (2021), »Poorly Adapted but Nothing to Lose? A Study on the Flood Risk-Income Relationship with a Focus on Low-Income Households«, *Climate Risk Management* 31, 100268.
- Osberghaus, D., M. Achtnicht, P. Bubeck, M. Frondel, V. C. Küenthal, T. Larysch und A. Thieken (2020), »Klimawandel in Deutschland: Risikowahrnehmung und Anpassung in privaten Haushalten 2020 – Ergebnisse und Fragebogen einer Haushaltsbefragung in Deutschland«, Mannheim, verfügbar unter: [https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Eval-MAPWerkstattbericht2020Klimawandel\\_in\\_Deutschland.pdf](https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Eval-MAPWerkstattbericht2020Klimawandel_in_Deutschland.pdf).
- Osberghaus, D. und H. Hinrichs (2021), »The Effectiveness of a Large-Scale Flood Risk Awareness Campaign: Evidence from Two Panel Data Sets«, *Risk Analysis* 41(6), 944–957.
- Osberghaus, D. und A. Philipp (2016), »Private Hochwasservorsorge und Elementarschadenversicherung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 105, 289–306.
- Roth, M. (2021a), »Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung«, *Neue Juristische Wochenschrift* – NJW 74(41), 2999–3004.
- Roth, M. (2021b), »Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung«, *ifo Schnelldienst* 74(11), 22–25.
- SVRV – Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2021), »Wahlprüfsteine«, Berlin, verfügbar unter: <https://www.svr-verbraucherfragen.de/2021/09/07/wahlpruefsteine/>.
- UBA – Umweltbundesamt (2021), »Klimaanpassung jetzt gesetzlich verankern«, 22. Juli, Dessau-Roßlau, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/klimaanpassung-jetzt-gesetzlich-verankern-pdf>.
- Wagner, G. (1998), »Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge – Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen«, in: R. Hauser (Hrsg.), *Reform des Sozialstaats II – Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte*, Duncker & Humblot, Berlin, 11–51.
- Wagner, G. G. (2014), »Die wechselseitige Abhängigkeit von Wirtschafts- und Sozialordnung aus ökonomischer Sicht«, in: C. Rolf (Redaktor), *Das Sozialrecht in der Finanzkrise*, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV), Band 64, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 25–32.

Frank Offermann, Christoph Duden und Jonas Schmitt

## Sind staatlich subventionierte Versicherungen die Antwort auf Extremwetterereignisse? Erfahrungen aus dem Bereich der Landwirtschaft

Staatliche Hilfen bei Extremwetterereignissen sind in Deutschland vorrangig Ad-hoc-Hilfen – das gilt auch für den Bereich der Landwirtschaft (vgl. Odening et al. 2018). Bei der Diskussion über Alternativen gibt es allerdings große Unterschiede zwischen den verschiedenen Versicherungsbereichen. Bei Gebäudeschäden dreht sich seit vielen Jahren alles um die Frage einer Pflichtversicherung, während eine Subventionierung bisher kaum (bzw. allenfalls im Rahmen einer Pflichtversicherung) als Option betrachtet wird. Ganz anders stellt sich die Situation bei Ernteschäden in der Landwirtschaft dar, wo seit vielen Jahren intensiv über die staatliche Förderung einer umfassenden Mehrgefahrenversicherung gegen Wetterrisiken diskutiert wird. In vielen anderen Ländern (z.B. Spanien, Frankreich, USA) existieren seit längerem subventionierte Versicherungssysteme gegen wetterbedingte Ernteschäden (OECD 2021). Auch in Deutschland wurden erste Schritte einer Versicherungsförderung umgesetzt: Die Versicherungssteuer für entsprechende Produkte wurde stark abgesenkt, und einige Bundesländer subventionieren Wetterversicherungen im Obst- und Weinbau.

### ARGUMENTE FÜR UND GEGEN NOTHILFEN

Ad-hoc-Hilfen dienen nach dem Eintreten von »katastrophalen« Ereignissen dazu, die akute Einkommenssituation (Konsummöglichkeiten) der Betroffenen zu verbessern, die Überlebensfähigkeit von Betrieben (Liquidität) zu sichern und den Wiederaufbau zu fördern. »Katastrophale« Ereignisse sind Ereignisse, die sehr selten eintreten, dann aber zu hohen, oft existenzbedrohenden Schäden bei einer Vielzahl von Betroffenen führen und daher die Gefahr bergen, das wirtschaftlich-soziale Gefüge einer Region nachhaltig zu beeinträchtigen. Es ist in der Regel unbestritten, dass der Staat besondere Pflichten im Hinblick auf »katastrophale« Ereignisse hat (WBAE 2018). In Deutschland besteht eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz für staatliche Hilfen für die Betroffenen sowie häufig

auch eine hohe Spendenbereitschaft. Trotzdem sind die Ad-hoc-Hilfen nicht unumstritten. Kritikpunkte betreffen u. a.:

- die hohe Belastung der Steuerzahler und die unvorhersehbaren Haushaltsrisiken,
- die Gefahr, dass die Aussicht auf Ad-hoc-Hilfen private Vorsorge zurückdrängt,
- langsame/bürokratische Abwicklung, hoher Administrationsaufwand, willkürliche Gewährung und Ausgestaltung,
- der Fokus der Hilfen auf Entschädigung und fehlende Anreize für die Anpassung an den Klimawandel.

Sind staatlich subventionierte Versicherungen die Antwort? Können sie die Ad-hoc-Hilfen ersetzen, ohne oder zumindest mit weniger Nachteilen oder unerwünschten Nebenwirkungen? In diesem Beitrag diskutieren wir die diesbezüglichen Erfahrungen aus dem Agrarbereich.

### BELASTUNG DER STEUERZAHLER

Mit der Subventionierung von Versicherungen ist häufig die Hoffnung verbunden, staatliche Ad-hoc-Hilfen (komplett) zu ersetzen. Die Erfahrungen aus dem Bereich Landwirtschaft sind hier ernüchternd. So konstatiert die OECD (2021), dass es trotz der weiten Verbreitung hoch subventionierter Ernteversicherungen nur selten gelungen ist, die Gewährung von Ad-hoc-Hilfen zu beenden. Dies kann im Extremfall sogar zu finanziellen Doppelbelastungen des Staates durch Versicherungssubventionen und Ad-hoc-Hilfen führen.

Selbst wenn es gelingt, Ad-hoc-Hilfen vollständig zu ersetzen, stellt sich das Argument einer Entlastung des Steuerzahlers bei genauerer Betrachtung als wenig realitätsnah dar. Im Gegenteil: Bei hohen Versicherungsraten, die notwendig sind, um Ad-hoc-Hilfen effektiv zu ersetzen, dürfte die Belastung des



**Dr. Frank Offermann**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.



**Christoph Duden**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig



**Jonas Schmitt**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig

Steuerzahlern in der Praxis deutlich höher liegen. Ad-hoc-Zahlungen sind in der Regel durch Einschränkung des Begünstigtenkreises und der Erstattungsquote sowie durch akute Haushaltsrestriktionen in ihrer Gesamthöhe beschränkt. Beispielsweise haben Bund und Länder im Zeitraum 2012 bis 2018 im Schnitt 50 Mio. Euro im Jahr an Ad-hoc-Hilfen für Ertragsverluste aufgrund von Extremwetterereignissen (ohne Hochwasser) bereitgestellt (AMK 2019). Nach Abschätzungen der Versicherungswirtschaft hingegen würden bei den in der EU üblichen Subventionsraten öffentliche Zuschüsse von jährlich über 120 Mio. Euro erforderlich sein, um eine entsprechende Versicherung gegen Sturm, Starkregen, Frost und Trockenheit für 30 % der Ackerfläche zu erreichen. Zusätzliche Ausgaben für Ad-hoc-Hilfen sind in einem solchen Szenario vorhersehbar. Die Flutereignisse in Rheinland-Pfalz in diesem Jahr zeigen, dass trotz einer 37%igen Abdeckung von Gebäuden mit Elementarschadensversicherungen Ad-hoc-Hilfen in erheblichem Umfang für notwendig erachtet wurden.

Ad-hoc-Hilfen führen zu unregelmäßigen Belastungen für den Staatshaushalt. Der im Katastrophenfall kurzfristig hohe Mittelbedarf stellt eine besondere Herausforderung für die Haushaltsplanung und -führung dar. Eine Subventionierung von Versicherungsprämien führt dagegen zu vergleichsweise stabilen jährlichen Haushaltsbelastungen. Allerdings: Erfahrungen zeigen, dass die Prämien nach größeren Schadensereignissen oft angepasst werden. So sind die Versicherungsprämien für die staatlich subventionierte Frostversicherung in Dauerkulturen in Baden-Württemberg nach dem ersten Überschadensjahr stark angestiegen, mit entsprechenden Folgen für den öffentlichen Finanzmittelbedarf.

### **POTENZIELLE VERDRÄNGUNG PRIVATER VORSORGE**

Einer der wichtigsten ökonomischen Kritikpunkte an den Ad-hoc-Hilfen ist die Befürchtung, dass die potenziell von Extremwetterrisiken Betroffenen schon ex ante auf staatliche Hilfe bauen und diese Aussicht auf Hilfen den Anreiz für privatwirtschaftliche Vorbeugung und Vorsorge reduzieren. Allerdings gibt es eine Reihe von Aspekten, die diese Gefahr in der Praxis verringern. So sind im Bereich der Landwirtschaft inzwischen versicherbare Schäden weitgehend von der Gewährung von Ad-hoc-Hilfen ausgenommen (z.B. StMELF 2018). Zudem sind mit Ad-hoc-Hilfen immer Unsicherheiten im Hinblick auf Umfang und Bedingungen verknüpft, da diese Maßnahmen »spontan« und unter Beteiligung mehrerer politischer Ebenen entschieden werden. Auch dass die staatlichen Hilfen von vielen Landwirten häufig als »zu spät, zu gering und zu bürokratisch« wahrgenommen wurden, reduziert das Potenzial einer Verdrängung anderer Risikomanagementstrategien (Gömann et al. 2015). Demgegenüber birgt die Förderung von Versicherungslösungen

a priori eine größere Gefahr, dass andere (innerbetriebliche) Risikomanagementinstrumente verdrängt werden, da aufgrund der ex ante fixierten Vertragsvereinbarungen die Entschädigungen planbarer sind. Eine Subventionierung von Versicherungen könnte also z.B. zum Anbau von finanziell besonders attraktiven, aber auch risikobehafteten Ackerfrüchten führen. Studien aus anderen Ländern belegen, dass solche Effekte tatsächlich beobachtet werden können (Müller et al. 2017). Allerdings kann der Verdrängungseffekt durch eine entsprechende Ausgestaltung der Versicherungsbedingungen reduziert werden, indem z.B. der Einsatz anderer Risikomanagementinstrumente (z.B. risiko- oder schadensreduzierende produktionstechnische Maßnahmen) durch entsprechende Beitragsrabatte berücksichtigt wird.

### **ABWICKLUNG UND TRANSAKTIONS-KOSTEN**

Im Hinblick auf staatliche Ad-hoc-Hilfen wird oft auf hohe Transaktionskosten und eine zu späte Auszahlung verwiesen, da die mit der Umsetzung beauftragte (häufig lokale) Verwaltung personell und strukturell nicht für einen solchen Ausnahmefall nach einer Katastrophe gerüstet ist. Pragmatismus kann in diesem Fall zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands führen, aber auch eine (empfundene) Willkürlichkeit der Auszahlungen mit sich ziehen. Der Administrationsaufwand bei der Auszahlung von Ad-hoc-Hilfen bei Ernteschäden ist in seiner Bedeutung für die Diskussionen zur Einführung von Versicherungssubventionen nicht zu unterschätzen und dürfte nach unserer Auffassung für einige politische Entscheidungsträger ein wesentliches Argument für die Versicherungsförderung sein. Öffentlich verfügbare Untersuchungen zu diesen Transaktionskosten von Ad-hoc-Zahlungen liegen allerdings nicht vor. Hier besteht eine Diskrepanz zwischen dem geringen Wissensstand zu Administrationskosten staatlicher Ad-hoc-Hilfen und der hohen Relevanz dieser Kosten für die politische Entscheidungsfindung.

Dagegen könnten die Transaktionskosten im Rahmen einer Versicherungslösung aufgrund vorhandener Infrastruktur und Expertise unter Umständen geringer ausfallen und die Auszahlungen entsprechend schneller erfolgen (WBA 2011). Die Transaktionskosten, die im Rahmen eines Versicherungsbetriebs entstehen, sind stark vom Wetterereignis und Versicherungsprodukt abhängig. Während sie für die reine Hagelversicherung im landwirtschaftlichen Sektor bei 15% liegen, werden in der Literatur für Mehrgefahrenversicherungen Kosten in Höhe von 20% bis 30% der Versicherungsprämien angegeben.

### **FEHLENDE ANREIZE ZUR KLIMAAANPASSUNG**

Ad-hoc-Hilfen sind per Definition rückwärtsgerichtet: Sie entschädigen ex post Schäden, ohne zur Anpassung an Extremwetterrisiken beizutragen. Einen ähn-

lichen Effekt hat jedoch auch die Subventionierung von Versicherungen: Es wird primär ein »weiter so« gefördert. Da die Subventionshöhe meist als prozentualer Anteil der Versicherungsprämie festgelegt wird, wird insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit jener Standorte und Kulturen erhöht, die ein besonders hohes Risiko von Extremwetterereignissen aufweisen. Dementsprechend ist eine Versicherungssubvention gerade dann nicht sinnvoll, wenn die Häufigkeit von Extremwetterereignissen durch den Klimawandel stark zunimmt. Gegen solche Folgen des Klimawandels »anzusubventionieren« und damit nicht mehr an den Standort angepasste Produktionssysteme oder Kulturen künstlich am Leben zu erhalten, ist wenig erfolgversprechend und führt zu langfristig hohen (Risiko-)Kosten.

### ALTERNATIVE FÖRDERUNG?

Vor diesem Hintergrund kommen wir zu dem Schluss, dass in der Praxis Ad-hoc-Hilfen bei Katastrophen im Vergleich zu einer Subventionierung von Versicherungen insgesamt als das »geringere Übel« (vgl. Odening 2018) anzusehen sind. Trotzdem gilt: Marktwirtschaftliche Instrumente wie Versicherungen können – und sollten – eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Extremwetterereignissen spielen. Es ist daher staatliche Aufgabe, Ad-hoc-Hilfen so weit wie möglich in Ausmaß und Nebenwirkungen zu begrenzen sowie Hindernisse, die einer höheren Absicherungsdichte entgegenstehen, zu beseitigen. Dazu ist es jedoch wichtig, die Hemmnisse zu verstehen und richtig einzuordnen. Dies erfordert zuallererst eine Klärung der Frage, ob überhaupt eine »Unterversicherung« vorliegt, die auf ein Marktversagen zurückzuführen ist.

Die Versicherungsdichte an sich ist dafür kein geeigneter Indikator. Es kann für einen Betrieb auch bei einem Marktangebot für Versicherungen sinnvoll sein, stattdessen alternative Risikomanagementmaßnahmen einzusetzen, die eine günstigere und/oder effektivere Absicherung gegen ein Extremereignis bieten, oder sogar ein solches Risiko in Kauf zu nehmen, wenn ausreichend Eigenkapital oder andere Einkommensquellen vorhanden sind. Warum sollte der Steuerzahler für Subventionen aufkommen, um eine Versicherung (auch) für diese Betriebe attraktiver zu machen? Dass ein großer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe auch ohne Versicherung und Ad-hoc-Hilfen ein Extremwetterereignis überstehen kann, zeigte beispielsweise die Dürre 2018. Für diese Betriebe liegt damit kein Anhaltspunkt für eine Unterversicherung vor. Andererseits haben die gewährten Dürrehilfen auch gezeigt, dass gut 7 000 landwirtschaftliche Betriebe existenzgefährdet und daher offensichtlich nicht ausreichend abgesichert waren. Vor einer Subventionierung von Versicherungen oder anderen Risikomanagementinstrumenten müssen jedoch die Ursachen für eine Unterversicherung ergründet werden.

Viele Studien weisen darauf hin, dass in diesem Zusammenhang unzureichende und/oder asymmetrisch verteilte Informationen eine wichtige Rolle spielen. Aufgrund des Klimawandels können sich Landwirte zudem zukünftig noch weniger auf ihre Erfahrungen verlassen, um Wetterrisiken zu begegnen, da die Stärke und Heftigkeit von zukünftigen Extremwetterereignissen mit bisher Erlebten nicht zu vergleichen sind. Deswegen sollte eine Priorität staatlichen Handelns sein, die Informationslage der Landwirte hinsichtlich agrarrelevanter Extremwetterlagen sowie zu den Möglichkeiten und Kosten von Anpassungsmaßnahmen in regelmäßigen Abständen weiter zu verbessern (Gömann et al. 2015).

Weitere wichtige Faktoren für Entscheidungen zur (Nicht-)Absicherung finden sich im kognitiven und verhaltensökonomischen Bereich. Dies wird eindrucksvoll durch die Erfahrungen aus dem Bereich der Gebäudeabsicherung belegt. Obwohl die Abschaffung der Pflichtversicherung in Baden-Württemberg fast drei Jahrzehnte zurück liegt, liegt die Versicherungsquote mit 94% doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Neben dem Erfahrungs- und Gewöhnungseffekt dürfte auch eine Rolle spielen, dass die aktive Entscheidung zu einer Kündigung einer bestehenden Absicherung gegen katastrophale Ereignisse wesentlich schwerer fällt als die Entscheidung, eine neue Versicherungspolice nicht abzuschließen – obwohl beide Entscheidungen zu dem gleichen Ergebnis (d.h. keine Versicherung) führen. Diese Effekte kann sich der Staat zunutze machen und z.B. durch »Nudging« (Thaler and Sunstein 2009), d. h. kleine »Schubser« (wie gezielte Informationskampagnen oder die vorübergehende Bindung von Versicherungsabschlüssen an andere staatliche Förderprogramme), versuchen, Personen zum Versicherungsabschluss zu bewegen. Solche verhaltensökonomischen Aspekte fanden bisher in der Debatte um Versicherungsförderung in der Landwirtschaft wenig Beachtung, trotz der in vielen Studien nachgewiesenen Relevanz.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass aus der Wissenschaft eine zeitlich begrenzte Prämiensubvention als Markteinführungshilfe im Agrarsektor durchaus in Erwägung gezogen wird, auch wenn die Dauersubventionierung einer allgemeinen Wettermehrfahrenversicherung für die Landwirtschaft in Deutschland grundsätzlich als für finanz-, versicherungs- und volkswirtschaftlich nicht vertretbar bewertet wird (WBA 2011). Bei der Beurteilung von Vorschlägen zu einer temporären Subvention muss es jedoch skeptisch stimmen, dass es in der Praxis so gut wie nie gelungen ist, eine einmal eingeführte Prämiensubvention für Ernteversicherungen erfolgreich wieder einzustellen.

### LEITLINIEN

Trotz aller ökonomischen Argumente ist angesichts des politischen Umfeldes, der umfassenden Subventi-

onierung von Wetterversicherungen in einigen EU-Mitgliedsländern und der Reduzierung der Direktzahlungen in der ersten Säule der EU-Agrarpolitik davon auszugehen, dass auch hierzulande Versicherungs-subventionen zumindest auf Bundesländerebene und für Teilbereiche der Pflanzenproduktion wieder zunehmend diskutiert werden. Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht wichtig:

- Eine einseitige und überzogene Förderung von Versicherungen zu vermeiden, um das Risiko einer Verdrängung anderer Risikomanagementinstrumente und einer Verhinderung notwendiger Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen zu reduzieren.
- Die Förderung auf die Absicherung existenzgefährdender katastrophaler Ereignisse zu fokussieren. Förderfähige Tarife sollten daher entsprechend hohe Selbstbehalte vorsehen und risikosenkende Maßnahmen der Betriebe (z.B. Schutznetze, Frostschutzberegnung, Bewässerung, Diversifizierung) angemessen in den Versicherungsbeiträgen reflektieren.
- Mit der Förderung von Versicherungsprämien keine einkommenspolitischen Ziele zu verfolgen. Die Einkommenswirkungen einer Subvention von Versicherungsprämien hängen von verschiedenen Faktoren ab. In der Regel ist die Einkommenswirkung umso größer, je höher die Subventionsrate ist, je höher die Mitnahmeeffekte sind und je stärker andere Risikomanagementmaßnahmen verdrängt werden. Die Förderhöhe sollte die über die faire Prämie hinausgehenden Versicherungskosten nicht überschreiten.
- Eine klare Abgrenzung geförderter und nicht geförderter Bestandteile von Versicherungspaketen vorzunehmen. Individuelle Ausgestaltungen der Versicherungsbedingungen mit der Möglichkeit für Top-ups können die Attraktivität der Versicherungsprodukte für die Landwirte steigern. Daher ist es grundsätzlich sinnvoll, der Versicherungswirtschaft eine entsprechende Flexibilität bei der Ausgestaltung geförderter Produkte einzuräumen. Dabei sollten die Förderbedingungen

jedoch sicherstellen, dass Prämienzuschüsse sich auf die Absicherung existenzgefährdender Risiken begrenzen und eine Quersubventionierung anderer Versicherungsbestandteile ausgeschlossen ist.

- Ex ante klare Regeln für das Zusammenspiel mit anderen staatlichen Hilfsmaßnahmen bei Katastrophen (z.B. Ad-hoc-Hilfen) festzulegen, um Ineffizienzen und Fehlanreize zu vermeiden – und diese Regeln auch einzuhalten. Die Ausgestaltung der Fluthilfen 2021, die auch für alle Unversicherten eine Erstattung von 80% vorsieht, obwohl sich die Ministerpräsidenten erst 2017 auf wesentlich restriktivere Vorgaben für Hilfen an nicht Versicherte geeinigt hatten, zeigt jedoch, wie schwierig das in der Praxis ist.

## LITERATUR

AMK – Amtschef- und Agrarministerkonferenz (2019), *Bericht des BMEL unter Beteiligung der Länder, der Versicherungswirtschaft und des Thünen-Instituts zu Versicherungslösungen mit und ohne staatliche Unterstützung*, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin.

Gömann, H. et al. (2015), *Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)*, Thünen Report 30, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Rep 30, Braunschweig.

Müller, B., L. Johnson und D. Kreuer (2017), »Maladaptive Outcomes of Climate Insurance in Agriculture«, *Global Environmental Change* 46, 23–33.

Odening, M, C. Croonenbroeck, R. Kühl, J. Müller, N: Hirschauer, O. Mußhoff und F. Offermann (2018), »Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?«, *ifo Schnelldienst* 71(20), 3–15.

Odening, M. (2018), »Dürrehilfen für die Landwirtschaft – wie lässt sich agrarischer Exzeptionalismus verstehen und rechtfertigen?«, *ifo Schnelldienst* 71(20), 3–6.

OECD (2021), »Design Principles for Agricultural Risk Management Policies«, OECD Food, Agriculture and Fisheries Paper 157, Paris.

STMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2018), *Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zum teilweisen Ausgleich von Schäden in Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur vom 30. Mai 2018 Gz: G4-7297-1/457 in der Fassung vom 9. Dezember 2019*, München.

Thaler, R. und C. Sunstein (2009), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin, London.

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011), *Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken*, Stellungnahme, WBA, Berlin.

WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, WBAE, Berlin.

Michael Berlemann

## Wachstumseffekte von Extremwetterereignissen

Im Zuge der globalen Erwärmung treten Extremwetterereignisse wie Hitze- und Kälteperioden, Dürren, Stürme, Starkniederschläge und Überschwemmungen häufiger und/oder mit höherer Intensität auf (Banhöfer, Kossin und Donner 2014; IPCC 2013). Extremwetterereignisse können mit massiven Schäden einhergehen. Dies lässt sich eindrücklich am jüngsten

Hochwasser vom Juli 2021 belegen, in dessen Vorfeld das Tiefdruckgebiet Bernd in den beiden Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz innerhalb von 18 Stunden für mehr Niederschlag sorgte, als normalerweise im ganzen Juli fällt. Deutschlandweit starben mindestens 184 Menschen im Zuge des nachfolgenden Hochwassers. Die durch die Über-

schwemmungen verursachten Schäden werden allein für Deutschland auf ca. 20 Mrd. US-Dollar geschätzt. Wie es für Extremwetterereignisse typisch ist, zerstörte oder beschädigte das Hochwasser nicht nur privates Vermögen wie Wohneigentum, Mobiliar und Fahrzeuge, sondern auch die öffentliche Infrastruktur wie Straßen, Gleise, Brücken oder Schulen.

Die direkten Konsequenzen von Extremwetterereignissen sind somit recht offensichtlich: Durch die zerstörten oder beschädigten Vermögenswerte entstehen Wohlfahrtsverluste. Wer diese Schäden trägt, hängt bei privaten Vermögensschäden maßgeblich davon ab, ob die Betroffenen entsprechend versichert sind, ob der Staat durch Hilfs- und Kompensationszahlungen für einen Teil des Schadens aufkommt und ob private Spenden oder Hilfsleistungen zur Verfügung stehen. Die Schäden an der öffentlichen Infrastruktur trägt im Wesentlichen der Steuerzahler. Hinzu kommen die erlittenen Gesundheitsschäden sowie gegebenenfalls Todesopfer.

### KURZFRISTIGE WACHSTUMSEFFEKTE

Gesundheits- und Vermögensschäden sind aber nicht die einzige mögliche Folge von Extremwetterereignissen. Extremwetterereignisse können sich auch auf die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen auswirken. Die wirtschaftliche Entwicklung wird typischerweise über die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts gemessen. Das Standardmodell der neoklassischen Wachstumstheorie sagt kurzfristig negative Wachstumseffekte von Extremwetterereignissen voraus. Zerstört oder beschädigt ein Extremwetterereignis das Produktivkapital eines Landes, so sinkt zunächst die Produktionskapazität, was zu einem Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens und somit kurzfristig zu negativen Wachstumseffekten führt. Auch Schäden an der Infrastruktur, wie die Zerstörung von Transportwegen oder Leitungsnetzen, können vergleichbare Effekte haben. Dagegen gehen Schäden an privaten Vermögenswerten nicht in die Berechnung des Bruttoinlandsprodukts ein und haben insofern auch keinen Wachstumseffekt. Werden allerdings nach einem Extremwetterereignis Ausgaben zur Reparatur von beschädigten Häusern oder Anlagen getätigt oder zerstörte Konsumgüter ersetzt, so erhöhen diese Leistungen das Bruttoinlandsprodukt und bewirken einen positiven Wachstumseffekt, der den genannten negativen Effekten entgegenwirkt. Der Gesamteffekt von Extremwetterereignissen auf das Wirtschaftswachstum in kurzer Frist ist insofern ex ante unklar und muss empirisch analysiert werden.

Die weitaus meisten empirischen Analysen der Wachstumseffekte von Extremwetterereignissen kommen zu dem Schluss, dass Extremwetterereignisse im Saldo in der kurzen Frist negative Effekte haben. Die wohl umfassendste Studie kurzfristiger Wachstumseffekte von Naturkatastrophen und Extremwetterereignissen von Felbermayr und Gröschl (2014) fußt auf

einem Paneldatensatz von 108 Ländern für den Zeitraum von 1979 bis 2010. Die Autoren kommen hier zu dem Ergebnis, dass die Effekte von Extremwetterereignissen auf das Wirtschaftswachstum zumeist signifikant negativ sind. Dies gilt sowohl für Stürme, Dürren als auch Hitzewellen. Während auch für Überflutungen ein negativer Koeffizient identifiziert wird, erweist sich dieser jedoch als insignifikant. Auch wenn also vieles dafür spricht, dass Extremwetterereignisse im Allgemeinen das Wirtschaftswachstum kurzfristig negativ beeinflussen, muss dies nicht für jedes Einzelereignis gelten.

Sind Entschädigungsleistungen schnell und sehr umfassend verfügbar, so können im Einzelfall auch positive Wachstumseffekte resultieren. Dokumentiert ist dies z.B. für die »Jahrhundertflut« von August 2002, die in Mitteleuropa und insbesondere in Deutschland massive Schäden verursachte. Die Entschädigungszahlungen von Versicherungen, Bund und Ländern, Europäischer Union und aus privaten Spendensammlungen summierten sich hier zu einem Betrag, der die gemeldeten Schäden sogar leicht überstieg, so dass sehr großzügige und schnelle Hilfeleistungen gezahlt werden konnten (Berlemann, Steinhardt und Tutt 2015). Die außergewöhnlich großzügigen Kompensationszahlungen bei diesem Extremwetterereignis lassen sich unter anderem dadurch erklären, dass die Überschwemmungen im direkten Vorfeld einer Bundestagswahl stattfanden.<sup>1</sup> Berlemann und Vogt (2005) zeigen, dass ohne die Flutkatastrophe und die hiermit verbundenen Aufbauaktivitäten das Wachstum des sächsischen Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 2002, 2003 und 2004 vermutlich um 0,6, 1,8 beziehungsweise 0,5 Prozentpunkte niedriger ausgefallen wäre.

### LANGFRISTIGE WACHSTUMSEFFEKTE

Von Interesse ist weiterhin, ob Extremwetterereignisse auch langfristig ihre Spuren im Wirtschaftswachstum hinterlassen. Da das Standardmodell der neoklassischen Wachstumstheorie davon ausgeht, dass das Wirtschaftswachstum langfristig durch vorübergehend verstärkte Investitionen wieder auf seinen ursprünglichen Gleichgewichtspfad zurückkehrt, wurde diese Frage lange Zeit vernachlässigt. Es ist aber durchaus möglich, dass sich durch Extremwetterereignisse wichtige Verhaltensparameter in der betroffenen Volkswirtschaft ändern und dies auch einen Einfluss auf den langfristigen Wachstumspfad eines Landes hat. Tatsächlich haben eine Reihe von empirischen



Prof. Dr. Michael Berlemann

ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Ökonomie und Empirische Wirtschaftsforschung an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg, und ifo-Forschungsprofessor.

<sup>1</sup> Wie Bechtel und Hainmüller (2011) gezeigt haben, wurden die großzügigen Hilfszahlungen von den Wählern in den betroffenen Gebieten nachhaltig durch entsprechende Stimmabgabe belohnt.

Untersuchungen gezeigt, dass Extremwetterereignisse durchaus langfristige Wirkungen haben können. Während die Pionierarbeit von Skidmore und Toya (2002) auf Basis einer Querschnittsuntersuchung einen positiven Effekt von klimabedingten Naturkatastrophen auf das langfristige Wachstum findet, zeigen sich in neueren Paneldatenanalysen typischerweise negative Wachstumseffekte. So finden Hsiang and Jina (2014) in einem Panel von 110 Ländern über den Zeitraum von 1950 bis 2008 starke und statistisch signifikante negative Wachstumseffekte von tropischen Stürmen, sowohl in der kurzen als auch der langfristigen Perspektive. Auch die Paneldatenanalyse der langfristigen Effekte tropischer Stürme von Berlemann und Wenzel (2018) identifiziert auf der Basis einer Paneldatenanalyse negative langfristige Wachstumseffekte über einen Zeitraum von zwei Dekaden. Gleichzeitig zeigt die Studie aber auch, dass diese Effekte vor allem aus weniger hoch entwickelten Ländern herrühren. In OECD-Ländern dagegen ist der Effekt entweder insignifikant oder sogar leicht positiv. In einem Panel von 153 Ländern über den Zeitraum von 1960 bis 2002 finden Berlemann und Wenzel (2016) auch für Dürreperioden negative Wachstumseffekte über bis zu zehn Jahre. Insgesamt deutet damit vieles darauf hin, dass Extremwetterereignisse negative langfristige Wachstumseffekte für die betroffenen Regionen bewirken.

#### WIRKUNGSKANÄLE LANGFRISTIGER WACHSTUMSEFFEKTE

Vor dem Hintergrund des beschriebenen empirischen Befundes stellt sich die Frage, welche Effekte für das Auftreten langfristig negativer Wachstumseffekte von Extremwetterereignissen verantwortlich sind. Im Folgenden sollen einige der potenziellen Kanäle diskutiert werden.

Ein erster Kanal, durch den Extremwetterereignisse das langfristige Wachstum beeinflussen könnten, ist der Spar/Investitionskanal. Im neoklassischen Wachstumsmodell einer geschlossenen Volkswirtschaft hat die Höhe der Sparquote einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Gleichgewichtswachstums, da Investitionen nur über Ersparnisbildung finanziert werden können. Aber auch in Wachstumsmodellen offener Volkswirtschaften spielt die inländische Sparquote eine Rolle für das Wirtschaftswachstum. Sparen stellt eine Möglichkeit dar, den Konsum über die Lebenszeit zu glätten. Bedrohen Extremwetterereignisse das Leben und senken somit die Lebenserwartung, so wird die Sparquote tendenziell sinken, weil es weniger Bedarf gibt, für das hohe Lebensalter zu sparen. Gleichzeitig steigen mit einem häufigeren Auftreten von Extremwetterereignissen aber die Anreize für Vorsichtssparen, jedenfalls dann, wenn die potenziell betroffenen Individuen davon ausgehen müssen, von Extremwetterereignissen ausgehende Schäden selbst tragen zu müssen. Die bisherige empirische Evidenz zu den Einflüssen von Extremwetterer-

eignissen auf das Sparverhalten sind nicht eindeutig. Skidmore und Toya (2002) finden keinen signifikanten Einfluss von Extremwetterereignissen auf das Investitionsverhalten, während Berlemann und Wenzel (2016) in einer Paneldatenanalyse einen Rückgang der Sparquote nach Dürreperioden diagnostizieren. Auch die auf Mikrodaten beruhende Studie von Berlemann, Steinhardt und Tutt (2015) findet einen Rückgang der Sparbereitschaft im Anschluss an die Flutkatastrophe im August 2002 in Sachsen. Der Investitions/Sparkanal könnte also eine empirisch relevante Erklärung für die langfristig negativen Wachstumseffekte bieten.

Ein zweiter Kanal, durch den Extremwetterereignisse das langfristige Wachstum beeinflussen könnten, ist die Rate des Bevölkerungswachstums. Einerseits könnte das vermehrte Auftreten von Extremwetterereignissen den Anreiz zur Zeugung von Nachwuchs senken, da die Kinder in eine Welt mit zunehmenden Umweltrisiken geboren würden (Lin 2010). In vergleichsweise armen Ländern dagegen könnte der Effekt genau umgekehrt sein, da hier Kinder oft eine Möglichkeit der Konsumglättung über den Lebenszyklus darstellen (Guarcello, Mealli und Rosati 2010). Wenn Haushalte durch Extremwetterereignisse Einkommens- oder Vermögensverluste hinnehmen müssen, können zusätzliche Kinder einerseits helfen, die finanzielle Situation der Familie mittelfristig zu verbessern, entweder durch das Erzielen zusätzlicher Arbeitseinkommen oder durch die Übernahme von Betreuungsaufgaben im Rahmen der Familie, um so beiden Eltern die Aufnahme einer Arbeit zu ermöglichen.<sup>2</sup> Stellen Extremwetterereignisse Lebensrisiken dar, so kann eine größere Zahl von Kindern auch als eine Absicherung gegen erhöhte Kindersterblichkeit verstanden werden (Schultz 1997), ein Argument, das insbesondere in der Abwesenheit von Systemen sozialer Sicherung eine Rolle spielen dürfte (Boldrin 2005; Boldrin und Jones 2002). Die noch sehr dünne empirische Literatur zu diesem Thema deutet darauf hin, dass insbesondere in armen Ländern Extremwetterereignisse tatsächlich die Fertilität erhöhen (Skidmore und Toya 2002; Nobles, Frankenberg und Thomas 2015; Berlemann und Wenzel 2016). Dies könnte auch erklären, warum die negativen langfristigen Wachstumseffekte in armen Ländern besonders ausgeprägt sind.

Extremwetterereignisse können auch die Humankapitalbildung beeinflussen. Treten mehr Extremwetterereignisse auf, so senkt dies tendenziell den erwarteten Ertrag aus physischem Kapital, so dass erwartet werden sollte, dass vermehrt in Humankapital investiert wird (Skidmore und Toya 2002). Wenn allerdings Extremwetterereignisse auch die Mortalität erhöhen, so sinkt der erwartete Ertrag des Humankapitals und macht die Akkumulation desselben weniger attraktiv (Cecchi und Garcia-Penalosa 2004). Extremwetterer-

<sup>2</sup> Diese Argumentation steht in Einklang mit dem empirischen Ergebnis von Jones und Tertilt (2008), dass ärmere Haushalte tendenziell mehr Kinder aufweisen.

eignisse können zudem auch negative Effekte auf den Bildungserfolg haben, wenn Bildungsveranstaltungen wegen Extremwetterbedingungen nicht besucht werden können weil es z.B. das Wetter nicht zulässt (z.B. bei Hitzewellen), Evakuierungen nötig sind (z.B. bei Überschwemmungen) oder Schulwechsel erforderlich werden, weil Schulgebäude nicht intakt sind (Sacerdote 2012). Berlemann und Wenzel (2016) finden in ihrer Paneldatenanalyse tatsächlich negative Effekte von Dürren auf den Bildungserfolg. Die empirische Analyse von Randell und Gray (2019) kommt zu dem Ergebnis dass Menschen, die in ihrer Jugend Hitzeperioden erlebt haben, zumindest in Asien systematisch weniger Schuljahre aufweisen. Das gleiche Ergebnis findet sich für übermäßigen Regenfall in Zentralamerika und der Karibik. In West- und Zentralafrika und Südostasien ergibt sich allerdings gerade der umgekehrte Effekt. Herrera-Almanza und Cas (2021) zeigen allerdings am Beispiel von Stürmen auf den Philippinen, dass durch geeignete Adaptionsprogramme negative Bildungseffekte von Extremwetterereignissen weitestgehend verhindert werden können.

Auch staatliche Fiskalmaßnahmen im Kontext von Extremwetterereignissen können einen systematischen Effekt auf die langfristigen Wachstumseffekte haben. Während sich Hilfsmaßnahmen des Staates in der kurzen Frist tendenziell positiv auswirken (oder zumindest Rezessionen abschwächen), hängt der langfristige Effekt stark von der Art der staatlichen Maßnahmen ab. Während Transferzahlungen zumeist schnell in ihrer Wirkung verpuffen, können Investitionen in Infrastruktur und Schutzmaßnahmen durchaus auch langfristig positive Effekte haben (Fidrmuc et al. 2015). Ob der Staat überhaupt im Anschluss an Extremwetterereignisse unterstützend tätig werden kann, hängt stark vom Entwicklungsgrad eines Landes ab (Linnerooth-Bayer und Mechler 2007). Regierungen reicherer Länder können sich naturgemäß eher fiskalische Maßnahmen leisten als Entwicklungsländer. Hilfszahlungen aus dem Ausland erhöhen zwar die fiskalischen Möglichkeiten der betroffenen Länder (Strömberg 2007), sind aber zumeist quantitativ zu unbedeutend, um größere Investitionen in Infrastruktur oder Schutzmaßnahmen tätigen zu können (Becerra et al. 2014). Auch dies könnte erklären, warum gerade in armen Ländern Extremwetterereignisse langfristig negativ wirken.

## FAZIT

Extremwetterereignisse bedrohen nicht nur Gesundheit, private Vermögenswerte und staatliche Infrastruktur, sie hinterlassen auch ihre Spuren in der kurz- und langfristigen Wirtschaftsentwicklung. Klimatologen sagen voraus, dass mit dem voranschreitenden Prozess der globalen Erwärmung in vielen Teilen der Welt mit einer Zunahme der Frequenz und der Intensität von Extremwetterereignissen zu rechnen ist. Diese Tendenz stellt vor allem für Länder auf niedrigem Ent-

wicklungsstand eine massive Bedrohung dar, in denen es wenig Möglichkeiten gibt, sich vor den Risiken von Extremwetterereignissen zu schützen und in denen dem Staat zudem die Mittel fehlen, die negativen Konsequenzen durch fiskalische Maßnahmen abzufedern.

Staatliche Hilfszahlungen helfen zwar oft, Rezessionen in Folge von Extremwetterereignissen zu vermeiden; gleichwohl können sie auch Moral-Hazard-Verhalten erzeugen. Übernimmt der Staat z.B. die Renovierungskosten von Privathäusern, die durch Extremwetterereignisse beschädigt oder sogar zerstört wurden, so haben die Eigentümer wenig Anreize, sich zu versichern oder eine Verlagerung des Wohnortes in eine sicherere Lage zu erwägen (Antwi-Bosiako 2016). Hierdurch perpetuieren sich die Aufwendungen, die dann letztlich auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Eine Pflichtversicherung könnte helfen, dieses Anreizproblem zu lösen, zumindest dann, wenn die Beiträge an das individuelle Risiko gebunden werden (vgl. hierzu Fuest und Thum 2021). Zumindest deutet die bisher vorliegende empirische Evidenz darauf hin, dass Länder mit höherer Versicherungsabdeckung weniger negative Wachstumskonsequenzen von Naturkatastrophen und Extremwetterereignissen erleiden (von Peter, von Dahlen und Saxena 2012; Breckner et al. 2016).

## LITERATUR

- Antwi-Bosiako, B. A. (2016), »Why Do Few Homeowners Insure Against Natural Catastrophe Losses?«, *Review of Economics* 65(3), 217–240.
- Banholzer, S., J. Kossin und S. Donner (2014), »The Impact of Climate Change on Natural Disasters«, in: Z. Zommers und A. Singh (Hrsg.), *Reducing Disaster: Early Warning Systems for Climate Change*, Springer, Berlin, 21–49.
- Becerra, O., E. Cavallo und I. Noy (2014), »Foreign Aid in the Aftermath of Large Natural Disasters«, *Review of Development Economics* 18(3), 445–460.
- Bechtel, M.M. und J. Hainmüller (2011), »How Lasting Is Voter Gratitude? An Analysis of the Short- and Long-Term Electoral Returns to Beneficial Policy«, *American Journal of Political Science* 55(4), 852–868.
- Berlemann, M., M. Steinhardt und J. Tutt (2015), »Do Natural Disasters Stimulate Individual Saving? Evidence from a Natural Experiment in a Highly Developed Country«, IZA Discussion Paper No. 9026, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Berlemann, M. und G. Vogt (2008), »Kurzfristige Wachstumseffekte von Naturkatastrophen. Eine empirische Analyse der Flutkatastrophe von August 2002 in Sachsen«, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 31(2), 209–232.
- Berlemann, M. und D. Wenzel (2016), »Long-term Growth Effects of Natural Disasters – Empirical Evidence for Droughts«, *Economics Bulletin* 36(1), 464–476.
- Berlemann, M. und D. Wenzel (2018), »Hurricanes, Economic Growth and Transmission Channels. Empirical Evidence for Countries on Differing Levels of Development«, *World Development* 105, 231–247.
- Boldrin, M. B. M., M. De Nardi und L. E. Jones (2005), »Fertility and Social Security«, NBER Working Paper No. 11146, National Bureau of Economic Research, Cambridge/Mass.
- Boldrin, M. B. M. und L.E. Jones (2002), »Mortality, Fertility, and Saving in a Malthusian Economy«, *Review of Economic Dynamics* 5(4), 775–814.
- Breckner, M., F. Englmaier, T. Stowasser und U. Sunde (2016), »Resilience to Natural Disasters – Insurance Penetration, Institutions, and Disaster Types«, *Economics Letters* 148, 106–110.
- Checchi, D. und C. Garcia-Penalosa (2004), »Risk and the Distribution of Human Capital«, *Economics Letters* 82, 53–61.
- Felbermayr, G. und J. Gröschl (2014), »Naturally Negative: The Growth Effects of Natural Disasters«, *Journal of Development Economics* 111(C), 92–106.

Fidrmuc, J., S. Ghosh und W. Yang (2015), »Natural Disasters, Government Spending, and the Fiscal Multiplier«, CESifo Working Paper Series No. 5665, CESifo München.

Fuest, C. und M. Thum (2021), »Hilft eine Versicherungspflicht für Elementarschäden?«, *ifo Standpunkt* Nr. 226, ifo Institut, München.

Guarcello, L., F. Mealli und F. Rosati (2010), »Household Vulnerability and Child Labor: The Effect of Shocks, Credit Rationing, and Insurance«, *Journal of Population Economics* 23(1), 169–198.

Herrera-Almanza, C. und A. Cas (2021), »Mitigation of Long-Term Human Capital Losses from Natural Disasters: Evidence from the Philippines«, *World Bank Economic Review* 35(2), 436–460.

Hsiang, S. M. und A. S. Jina (2014), »The Causal Effect of Environmental Catastrophe on Long-run Economic Growth: Evidence from 6700 Cyclones«, NBER Working Paper 20352, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2013), *Approved Summary for Policymakers. Twelfth Session of Working Group I. Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report, Climate Change 2013, The Physical Science Basis*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Genf.

Jones, L. E. und M. Tertilt (2008), »An Economic History of Fertility in the United States: 1826–1960«, in: P. Rupert (Hrsg.), *Frontiers in Family Economics*, Vol. 1, Emerald Group Publishing, Limited, Chapter 5, 165–230.

Lin, C.-Y. C. (2010), »Instability, Investment, Disasters, and Demography: Natural Disasters and Fertility in Italy (1820–1962) and Japan (1671–1965)«, *Population and Environment* 31, 255–281.

Linnerooth-Bayer, J. und R. Mechler (2007), »Disaster Safety Nets for Developing Countries: Extending Public-Private Partnerships«, *Environmental Hazards* 7(1), 54–61.

Nobles, J., E. Frankenberg und D. Thomas (2015), »The Effects of Mortality on Fertility: Population Dynamics after a Natural Disaster«, *Demography* 52(1), 15–38.

von Peter, G., S. von Dahlen und S. Saxena (2012), »Unmitigated Disasters? New Evidence on the Macroeconomic Cost of Natural Catastrophes«, BIS Working Papers 394, Bank for International Settlements, Basel.

Randell, H. und C. Gray (2019), »Climate Change and Educational Attainment in the Global Tropics«, *PNAS* 116(18), 8840–8845.

Sacerdote, B. (2012), »When the Saints Come Marching in: Effects of Hurricane Katrina and Rita on Student Evacuees«, *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1), 109–135.

Schultz, T. P. (1997), »Demand for Children in Low Income Countries«, in: M. R. Rosenzweig und O. Stark (Hrsg.), *Handbook of Population and Family Economics*, North-Holland, Amsterdam, 349–430.

Skidmore, M. und H. Toya (2002), »Do Natural Disasters Promote Long-run Growth?«, *Economic Inquiry* 40(4), 664–687.

Strömberg, D. (2007), »Natural Disasters, Economic Development, and Humanitarian Aid«, *Journal of Economic Perspectives* 21(3), 199–222.

Jörg Asmussen

## Kann ein privater Versicherungsmarkt gegen Elementarschäden funktionieren?

Auch wenn das Jahr noch nicht zu Ende ist: Schon jetzt wissen wir, dass 2021 in Deutschland höhere Schäden durch Extremwetterereignisse entstanden sind als jemals zuvor in der Bundesrepublik. Allein die versicherten Unwetterschäden an Häusern, Hausrat, Betrieben und Kraftfahrzeugen machen 2021 nach Hochrechnungen des GDV rund 11,5 Mrd. Euro aus – gegenüber versicherten Naturgefahrenschäden von etwa 3,8 Mrd. Euro im langjährigen Durchschnitt (GDV 2021a). Die volkswirtschaftlichen Unwetterschäden – darunter Schäden an öffentlicher Infrastruktur und nicht versicherten Gebäuden – gehen noch weit darüber hinaus. Hohe Unwetterschäden gab es auch in der Vergangenheit, etwa die Flutkatastrophen 2002 und 2013 (vgl. Abb. 1). Mittlerweile besteht jedoch kein Zweifel mehr, dass Extremwetterereignisse im

Zuge des Klimawandels deutlich wahrscheinlicher geworden sind (IPCC 2021). Selbst wenn die Nachhaltigkeitswende und das Erreichen der Pariser Klimaziele gelingen, werden erhebliche Klimafolgenanpassungen erforderlich sein. Eine wichtige Rolle kommt hier privaten Versicherungsmärkten zu.

In vielen Bereichen funktionieren private Versicherungslösungen für Extremwetterereignisse tradi-

tionell sehr gut und reibungslos. So ist nahezu der gesamte Gebäudebestand in Deutschland gegen Hagel- und Sturmereignisse versichert. Die Kfz-Kaskoversicherung bietet zuverlässigen Schutz auch gegen Naturgefahrenschäden an Kraftfahrzeugen. Bei Versicherungen für personenbezogene Risiken wie Todesfall, Berufsunfähigkeit oder Krankheit sind Leistungsfälle, die auf Extremwetterereignisse zurückgehen, selbstverständlich abgedeckt.

Noch nicht zufriedenstellend ist aber die Versicherungsabdeckung in einem wichtigen Bereich, der mit dem Klimawandel weiter an Bedeutung gewinnt: der erweiterten Naturgefahrenversicherung, oft auch als Elementarschadenversicherung bezeichnet. Hier geht es um die Absicherung von Eigentum gegen Risiken wie Starkregen, Überschwemmung und Hochwasser. Bisher verfügen nur knapp die Hälfte der deutschen Gebäude über diese Absicherung. Versicherer haben in den vergangenen Jahren Millionen von Kunden angeschrieben bzw. aufgesucht, die sich im Regelfall für weniger als 100 Euro pro Jahr hätten gegen die Elementargefahren versichern können. Dies wurde von vielen Kunden aber nicht angenommen – oft mit der Begründung, dass eine signifikante Gefährdung des Eigentums nicht erkennbar sei. Daher wird selbst von Seiten des Verbraucherschutzes anerkannt, dass es in weiten Teilen der Bevölkerung am Risikobewusstsein für Naturgefahren mangelt und hieraus ein Nachfrageproblem resultiert. Wenn es an Risikobewusstsein



Jörg Asmussen

ist Hauptgeschäftsführer und geschäftsführendes Präsidiumsmitglied des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft.

fehlt, wird auch kein Geld für eine Versicherungsprämie ausgegeben. Jede Prämie ist dann »zu hoch«.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Neben der individuellen Absicherung von privaten Haushalten und Unternehmen ist ein breiter Naturgefahrenschutz auch ein wesentlicher Bestandteil der gesamtwirtschaftlich erforderlichen Klimafolgenanpassungsmaßnahmen.

### PRIVATWIRTSCHAFTLICHE VERSICHERUNGS-LÖSUNGEN ALS MITTEL DER WAHL

Für die Sicherung unseres Wohlstands kommt einem effektiven und effizienten gesellschaftlichen Risikomanagement eine zentrale Rolle zu. Eine geeignete Aufgabenteilung zwischen Staat und Versicherungswirtschaft, bei der sowohl die Stärken staatlicher als auch privater Systeme bestmöglich kombiniert werden, ist dabei entscheidend. Es gibt Risiken, die nur der Staat mit seinen Möglichkeiten der Steuerfinanzierung und eines erweiterten Risikoausgleichs auch über Generationen hinweg übernehmen kann, etwa die umfassende Absicherung von Unternehmen gegen Betriebsschließung in einer Pandemie. In vielen Fällen sind aber private Versicherungen die bessere Lösung. Dies gilt auch für die Naturgefahrenabsicherung von Gebäuden.

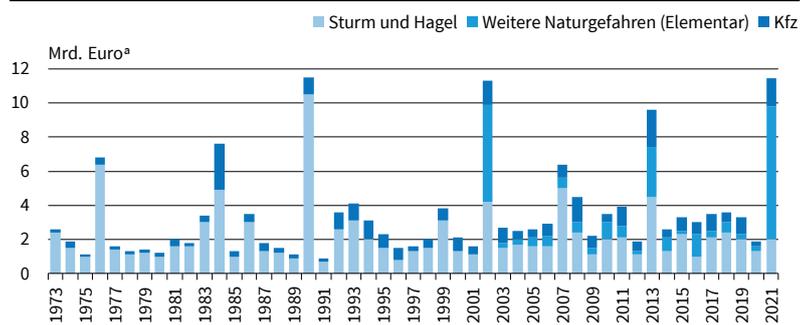
Im Vergleich zu staatlichen Systemen weist privater Versicherungsschutz eine ganze Reihe von Vorteilen auf:

- **Nachhaltig finanziertes Ex-ante-Instrument:** Die Finanzierung erfolgt vorab durch risikoorientierte Beiträge, die auch notwendige Sicherheitspuffer abdecken.
- **Internationale Risikodiversifizierung:** Gerade bei regional begrenzten Extremwetterereignissen ermöglichen die weltweiten Rückversicherungsmärkte einen sehr viel effizienteren Risikoausgleich als nationale Lösungen.<sup>1</sup> Auch die Heranziehung der internationalen Kapitalmärkte über sog. Katastrophenanleihen ist im Bereich der Naturgefahren seit Jahren etabliert.
- **Orientierung an individuellen Bedürfnissen:** Wahlmöglichkeiten beim Versicherungsschutz, z.B. die Vereinbarung von Selbstbehalten oder die individuelle Kombination des Versicherungsschutzes mit Präventionsmaßnahmen, führen zu bedarfsgerechterer Absicherung.
- **Zeitnahe, berechenbare Schadenersatzleistungen:** Die vertraglich festgeschriebenen Leistungsansprüche und die etablierten Systeme zur Schadenbewertung und Leistungsauszahlung der Versicherer ermöglichen i. d. R. eine schnelle und effiziente Schadenregulierung. Damit werden die öffentlichen Haushalte nicht nur finanziell, sondern auch im Hinblick auf Koordinations- und Abwicklungsaufwand entlastet.

<sup>1</sup> Zur Rolle der internationalen Rückversicherungsmärkte bei der Bewältigung von Katastrophenrisiken vgl. etwa OECD (2018).

Abb. 1

#### Zeitreihe Naturgefahrenschäden in der Sach- und Kfz-Versicherung



<sup>a</sup> Sach: Sturm/Hagel, ab 2002 auch weitere Naturgefahren (Elementar);

Kfz: Sturm, Hagel, Blitz und Überschwemmung; hochgerechnet auf Bestand und Preise 2020; 2020: vorläufig; 2021: Prognose.

Quelle: GDV Naturgefahrenreport 2021.

© ifo Institut

- **Förderung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz:** Die Nutzung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs ermöglicht eine höhere Innovationsdynamik, etwa bei Risikobewertungsmethoden oder Schadenprävention und vermeidet Fehlanreize.

Bei Naturkatastrophen wirkt privater Versicherungsschutz als makroökonomischer Stabilisator, der die Erholung beschleunigt. So kommt eine aktuelle Untersuchung des Cambridge Centre for Risk Studies in Kooperation mit AXA XL zu dem Ergebnis, dass jeder Prozentpunkt an höherer Versicherungsdurchdringung der Schaden- und Unfallversicherung die Erholungszeit nach Katastrophen um fast zwölf Monate reduziert (vgl. Cambridge Centre for Risk Studies und AXA XL 2020).

### PROBLEM DER NIEDRIGEN VERSICHERUNGSDICHTE BEI ELEMENTARSCHÄDEN

Nicht immer funktionieren Versicherungsmärkte so gut wie im theoretischen Ideal. Bei einzelnen Risiken kann es dazu kommen, dass die Versicherungsabdeckung niedriger ist als sowohl aus einzel- als auch gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert (vgl. z.B. Hohenstein, Theis und Wiener 2020). Neben der privaten Altersvorsorge ist der Markt für erweiterte Naturgefahrenversicherungen für Gebäude das wichtigste Beispiel – in Deutschland, aber auch in vielen anderen Ländern.

Versicherungslücken können sowohl anbieterseitige als auch nachfrageseitige Ursachen haben. In der öffentlichen Diskussion über die Elementarschadenversicherung wird oft argumentiert, dass Versicherer für viele Gebäude mit höherem Risiko keinen oder nicht bezahlbaren Versicherungsschutz anbieten. Bei näherer Betrachtung ist diese Argumentation jedoch wenig stichhaltig. Angebotsgrenzen gibt es immer dann, wenn die Voraussetzungen einer Versicherbarkeit nicht erfüllt sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Risiko nicht fundiert bewertet werden kann, keine ausreichenden Risikoausgleichspotenziale bestehen oder die Größe des Risikos die Kapazitätsgrenzen der privaten Märkte übersteigt bzw. die Prämie in-

dividuell unfinanzierbar macht. Die Versicherbarkeit für Elementarschaden ist in Deutschland jedoch in hohem Maße gegeben.

Im Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen »ZÜRS Geo« der deutschen Versicherungswirtschaft fallen weniger als ein halbes Prozent der Gebäude in die höchste Risikoklasse 4. Selbst für diese Gebäude ist ein Risikoschutz mit Selbstbehalt und Maßnahmen zur Risikominderung häufig möglich.<sup>2</sup> Je nach Grad der Gefährdung und bei fehlender Prävention kann die risikoadäquate Absicherung vom Kunden auch als »teuer« empfunden werden. Sie spiegelt aber lediglich sein individuelles Risiko wider. Auch kann es einen Dissens zwischen Versicherer und Hauseigentümer über den notwendigen Grad der Prävention gemäß § 5 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz geben – gerade bei bereits eingetretenen Vorschäden. Dies alles begründet jedoch kein mangelndes Angebot an Versicherungsschutz.

Auch wenn nicht ausgeschlossen ist, dass in Einzelfällen in Hochrisikolagen keine Versicherbarkeit gegeben ist: Die Ursachen der Unterversicherung sind auf der Nachfrageseite zu suchen. Gleich zwei gewichtige Gründe schlagen hier zu Buche:

1. **Fehleinschätzungen hinsichtlich Risiken und Versicherungsschutz:** Viele Menschen tun sich schwer mit der Bewertung von Risiken und unterschätzen bzw. negieren gar ihre Betroffenheit. Selbst wenn ein Risikobewusstsein besteht, zeigt sich zudem eine »Aufschiebetendenz« bei Versicherungsentscheidungen. Auch gibt es Fälle, in denen Beratungsangebote der Versicherer vor dem Hintergrund einer offenbar fehlerhaften Einschätzung des persönlichen Versicherungsumfanges abgelehnt werden.
2. **Crowding-out privater Versicherung durch die Erwartung von Staatshilfen:** Die Erfahrung ist, dass großflächige Naturkatastrophen oft staatliche Nothilfe- und Aufbauprogramm nach sich ziehen. Umfragen deuten darauf hin, dass Haushalte dies teilweise antizipieren (vgl. Osberghaus et al. 2020), obwohl es keinen Rechtsanspruch auf Staatshilfen gibt. Die Erwartung staatlicher Hilfen wirkt sich jedoch negativ auf die Bereitschaft aus, einen privaten Versicherungsvertrag abzuschließen. Bisher ist es dem Staat nicht gelungen, sich glaubwürdig zu verpflichten, dass Nichtversicherte im Katastrophenfall keine staatlichen Hilfen bekommen. Angesichts von immensm Leid und Zerstörung sind Staatshilfen für eigentlich versicherbare Schäden im Katastrophenfall kaum zu verweigern. Auch bei der aktuellen Flutkatastrophe wurde ein substanzieller Aufbauhilfefonds aufgelegt, aus dem Nichtversicherte einen Großteil ihres Schadens ersetzt bekommen. Bei den versicherten Haushalten kann

damit der Eindruck entstehen, dass sie den größten Teil ihrer Prämien »umsonst« gezahlt haben, auch wenn die sofortige Rechtssicherheit über den Schadenersatz und eine zügige Schadenabwicklung als Vorteil für die Versicherten bleiben.

## VERSICHERUNGSLÜCKEN SCHLIESSEN

Dass der Gebäudebestand in Deutschland unzureichend gegen Elementarschäden geschützt ist, ist seit langem bekannt. In den letzten Jahren gab es vielfältige Maßnahmen, um den Versicherungsgrad zu erhöhen. Dazu gehören Informationskampagnen der Branche zusammen mit der Politik sowie die kontinuierliche Verbesserung der Risikobewertungssysteme und damit des Versicherungsangebots. Viele Versicherer bieten heute die erweiterte Naturgefahrenversicherung standardmäßig integriert mit Abwahlmöglichkeit an bzw. haben den Beratungsprozess auf die Mitversicherung dieser Gefahren ausgerichtet (vom »Opt-in« zum »Opt-out«).

Hierdurch konnte die Versicherungsdichte für erweiterte Naturgefahren seit 2002 von weniger als 20 % auf 46 % im Jahr 2020 gesteigert werden. Angesichts der Hürden für eine weitere Versicherungsverbreitung ist dies eine substanzielle Leistung. Aber es reicht noch nicht aus. Es herrscht Einigkeit, dass Ad-hoc-Staatshilfen für eigentlich versicherbare Risiken nicht der richtige Weg zur zukünftigen Bewältigung von Extremwetterereignissen sind. Stattdessen brauchen wir eine flächendeckende Ausweitung der Verbreitung von Elementarschadenversicherungen.

Ein wichtiges Element ist die weitere Stärkung des Risikobewusstseins durch einfach zugängliche und verständliche Informationen zu den Risiken. Überfällig ist etwa ein bundeseinheitliches Informationssystem für Naturgefahren, für das sich die Umweltminister sowie die Ministerpräsidenten wiederholt ausgesprochen haben.

Die Flutkatastrophe 2021 hat auch die Diskussion über eine Pflicht zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung für Hauseigentümer wiederbelebt. Eine Versicherungspflicht würde eine flächendeckende Absicherung ermöglichen und könnte die Frage der Gerechtigkeit von Finanzhilfen für unversicherte Haushalte lösen. Allerdings ist eine Versicherungspflicht keineswegs das Allheilmittel, als dass sie oft dargestellt wird. Sie kann sogar kontraproduktiv wirken, wenn sie die Klimaanpassung behindert, indem z.B. Präventionsanreize vermindert werden, oder zu neuen Ungerechtigkeiten führt, etwa wenn eine Subventionierung von einkommensstarken Neubau-Eigentümern in Risikolagen erfolgt.

## GESAMTKONZEPT ERFORDERLICH

Vor diesem Hintergrund hat der GDV vor kurzem ein Positionspapier zur Zukunft der Versicherung gegen

<sup>2</sup> Die sehr hohe private Versicherbarkeit von Elementarschäden in Deutschland zeigt etwa eine Untersuchung des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (vgl. Groß, Schwarze und Wagner 2019).

Naturgefahrenereignisse in Deutschland vorgelegt. Es enthält drei Kernelemente:

1. Verbindliche Schritte zur Klimafolgenanpassung
2. Versicherungsschutz für private Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen
3. Vorsorge für den katastrophalen Kumulschadenfall

Die deutsche Versicherungswirtschaft sieht darin die neue Bundesregierung und die Landesregierungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich in der Verantwortung, schnellstmöglich richtungsweisende Vorhaben zur Klimafolgenanpassung zu beschließen und verbindlich auf den Weg zu bringen. Gefordert sind u. a. Infrastruktur- und Hochwasserschutzmaßnahmen, ein Neubauverbot in Hochrisikogebieten sowie eine Reform des Baurechts zur Förderung einer klimaangepassten Bauweise.

Zugleich werden die deutschen Versicherer die Klimafolgenanpassung durch den notwendigen Versicherungsschutz für private Wohngebäude flankieren: Im Neugeschäft wird allen privaten Hauseigentümern – unabhängig von der Gefährdung (Lage, Exponierung) – nur noch eine vollintegrierte Wohngebäudeversicherung inkl. Elementargefahren angeboten. Zugleich werden die im Bestand befindlichen privaten Wohngebäudeversicherungen mit Elementarschutz angereichert. Beides erfolgt auf Basis unternehmensindividueller und risikobasierter Prämien. Für die Bestandsumstellung wird ein Überleitungsgesetz erforderlich sein. Unter Abwägung aller Optionen ist dies verfassungsrechtlich das mildere Mittel gegenüber allen Formen einer Pflichtlösung. Ferner wird Neu- und Bestandskunden ein »Opt-out« ermöglicht – Zug-um-Zug gegen eine schriftliche Haftungsfreistellung für Kommunen, Länder und den Bund sowie Versicherer und Vermittler. In dieser Haftungsfreistellung verzichtet der Hauseigentümer auf Hilfen im Elementarschadenfall. Klagerisiken, wie sie einer Pflichtlösung innewohnen, entfallen damit.

Mit dieser Lösung werden ökonomische Fehlreize vermieden. So haben eine Reihe prominenter Ökonomen jüngst die Bedeutung einer risikogerechten Bepreisung des Versicherungsschutzes herausgestellt, damit Anreize für Prävention und Schadenminderung erhalten bleiben (vgl. z.B. Fuest und Thum 2021). Dabei entstehende gesellschaftlich unerwünschte Verteilungswirkungen – etwa eine hohe Belastung der Eigentümer des bestehenden Gebäudebestands in Hochrisikogebieten – könnten durch den Einsatz von staatlichen Zuschüssen und/oder Steuererleichterungen abgemildert werden.

Gleichwohl könnten in dieser Konstellation Klimafaktoren übermäßig auf die privaten Hauseigentümer durchschlagen. So kann niemand sicher voraussagen, wie sich die Schäden durch Naturgefahren über die nächsten Jahrzehnte in Intensität, Frequenz und räumlicher Verteilung entwickeln werden. Die Erreichung des 1,5–2°C Ziels ist ungewiss. Einflüsse des

Klimawandels und das Auftreten möglicher unumkehrbarer Klimafolgen (Kippelemente, wie z. B. Stillstand des Golfstroms) sind nicht vollständig erforscht bzw. quantifizierbar. Schwierige Risikolagen werden auf viele Jahre hinaus nicht wesentlich in ihrem Schadenrisiko gesenkt werden können – und dies bei umfassender Versicherungsdichte.

Vor diesem Hintergrund sprechen sich die deutschen Versicherer im Sinne des Gesamtkonzeptes für ein Instrument aus, mit dem der Staat bei einem katastrophalen Kumulschadenfall unterstützend tätig wird und die Auswirkungen auf den Markt begrenzt (sogenannte »Stop-loss-Regelung«). Die Eintrittsschwelle eines solchen Instrumentes wäre hoch – jenseits des heute bekannten 200-Jahres-Schadens.

Das bedeutet: Weder wäre bei einem künftigen, mit dem Extremwetterereignis Bernd im Juli 2021 vergleichbaren Ereignis die Eintrittsschwelle der Stop-loss-Regelung erreicht, noch wäre der Staat im Zuge des Ereignisses gezwungen, Ad-hoc-Fluthilfen bereitzustellen und auszukehren. Damit würde Deutschland im Rahmen eines Gesamtkonzeptes über ein Instrument verfügen, wie es international nicht unbekannt ist, bereits Anwendung findet und sich bewährt hat.

## RESÜMEE

Ein leistungsfähiger privater Versicherungsmarkt kann in jedem Fall nur ein Baustein eines umfassenden Schutzes gegen die Folgen des Klimawandels sein. Erforderlich ist ein Gesamtkonzept aus Versicherungsschutz, Aufklärung sowie privater und staatlicher Prävention und Schadenminderung. Neben der Versicherungswirtschaft ist hier der Staat auf allen Ebenen gefordert. Gleichzeitig gilt: Damit Naturkatastrophen auch in Zukunft versicherbar und bezahlbar bleiben, muss es uns gelingen das Zwei-Grad-Ziel des Pariser Klimaabkommens tatsächlich zu erreichen.

## LITERATUR

Cambridge Centre for Risk Studies und AXA XL (2020), *Optimising Disaster Recovery: The Role of Insurance Capital in Improving Economic Resilience*, verfügbar unter: <https://axaxl.com/-/media/axaxl/files/optimizing-disaster-recovery.pdf>.

Fuest, C. und M. Thum (2021), »Hilft eine Versicherungspflicht für Elementarschäden?«, *ifo Standpunkt* Nr. 226, ifo Institut, München.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2021), *Naturgefahrenreport 2021/Serviceteil zum Naturgefahrenreport 2021*, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/de/zahlen-und-fakten/publikationen/naturgefahrenreport>.

Groß, C., R. Schwarze und G. Wagner (2019), *Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*, verfügbar unter: <https://www.svr-verbraucherfragen.de/dokumente/massnahmen-fuer-eine-zukunftsgerechte-naturgefahren-absicherung/>.

Hohenstein, J., A. Theis und K. Wiener (2020), *Versicherungsschutz der Deutschen: Potenziale nicht ausgeschöpft*, GDV Volkswirtschaftliche Themen und Analysen Nr. 10, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/61410/09bbfc5b16adbc5177be17a0f7056937/themen-analysen-10-data.pdf>.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2021), *AR6 Climate Change 2021 – The Physical Science Basis*, verfügbar unter: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

OECD (2018), *The Contribution of Reinsurance Markets to Managing Catastrophe Risk*, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/finance/the-contribution-of-reinsurance-markets-to-managing-catastrophe-risk.pdf>.

Osberghaus, D., M. Achtnicht, P. Bubeck, M. Frondel, V. C. Kükenthal, T. Larysch und A. Thieken (2020), *Klimawandel in Deutschland: Risikowahrnehmung und Anpassung in privaten Haushalten 2020, Ergebnisse und Fragebogen einer Haushaltsbefragung in Deutschland*, verfügbar unter: [https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EvalMAPWerkstattbericht-2020Klimawandel\\_in\\_Deutschland.pdf](https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EvalMAPWerkstattbericht-2020Klimawandel_in_Deutschland.pdf).

Markus Roth

## Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung

Nach der Flutkatastrophe im Ahrtal und in Teilen Nordrhein-Westfalens steht die Einführung einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden auf der rechtspolitischen Agenda.



Prof. Dr. Markus Roth

ist Professor am Fachbereich Rechtswissenschaften an der Philipps-Universität Marburg.

Gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Badischen Elementarschadenversicherung ist davon auszugehen, dass eine solche Versicherungspflicht verfassungskonform ausgestaltet werden kann. Rechtsvergleichend finden sich (faktische) Pflichtversicherungen gegen Elementarschäden in der Schweiz und in Frankreich sowie besondere

Regeln für Überflutungsschäden im Vereinigten Königreich sowie in den Vereinigten Staaten von Amerika.

### ZULÄSSIGKEIT EINER VERPFLICHTENDEN ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG

Historisch bestand eine verpflichtende Elementarschadenversicherung in Baden-Württemberg und existierte ein entsprechendes Standardprodukt der staatlichen Versicherungsanstalt in der Deutschen Demokratischen Republik. Noch heute weisen die neuen Bundesländer und weist insbesondere Baden-Württemberg die größte Verbreitung von Elementarschadenversicherungen in Deutschland auf. Noch vor der Wiedervereinigung und dem Aufheben der Versicherungspflicht im Zuge der Umsetzung der Dritten Richtlinie Schadenversicherung konnte das Bundesverfassungsgericht mit einer Entscheidung zur Badischen Gebäudeversicherung die Vereinbarkeit einer Elementarschadenpflichtversicherung mit dem Grundgesetz überprüfen. In der Entscheidung BVerfGE 41, 205 wurden sogar gegen eine besonders in die Grundrechte der Gebäudeeigentümer sowie der Versicherungswirtschaft eingreifende öffentlich-rechtlich organisierte Monopolversicherung zu einer Einheitsprämie keine Einwände erhoben.

Aufgrund der Flut im Sommer 2021 wird sich die Justizministerkonferenz der Länder (JuMiKo) in ihrer Herbsttagung abermals mit der Elementarschadenversicherung befassen. Dabei sind die Beschlüsse aus den Jahren 2015 und 2017 zu revidieren, nach denen

verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Versicherungspflicht bestehen (dazu näher Roth 2021). Diese sind nicht nur im Hinblick auf die bereits genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Elementarschadenpflichtversicherung in Baden-Württemberg (BVerfGE 41, 205) überraschend, sie erstaunen auch im Hinblick auf die Praxis der Nachbarstaaten Schweiz und Frankreich, die beide eine (faktische) Pflichtversicherung gegen Elementarschäden kennen. Rechtsvergleichend von Interesse sind aber auch die Überschwemmungsschäden betreffenden Modelle im Vereinigten Königreich sowie in den Vereinigten Staaten. Im Vereinigten Königreich wurde auf Grundlage einer Verordnung die Rückversicherung Flood Re geschaffen, in den Vereinigten Staaten existiert eine staatliche Flutversicherung. Aus sozialrechtlicher Perspektive empfiehlt sich eine Vorsorge (Becker 2018).

Wasserrechtlich besteht nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) bereits seit 2005 eine Verpflichtung im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren geeignete Maßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen (§ 5 Abs. 2 WHG, bis 2010 § 31a Abs. 2 WHG). Die daraus folgenden Pflichten werden praktisch kaum durchgesetzt (Osberghaus 2021), eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden wird bislang nur vereinzelt angenommen (so Queitsch 2011, ohne Hinweis darauf allerdings die Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, Bundestags-Drucksache 15/3168, nach der Kommentarliteratur besteht de lege lata keine Versicherungspflicht). Eine aktuelle Studie legt nahe, dass Haushaltsvorstände das Vorhandensein einer Versicherung gegen Elementarschäden überschätzen (Osberghaus et al. 2020).

### ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNGEN IN EUROPA UND DEN USA

Eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden besteht in vielen Kantonen der Schweiz und faktisch in Frankreich, im Vereinigten Königreich findet sich eine Rückversicherungslösung (Roth 2021). In der Schweiz wurde die Elementarschadenversicherung als kantonale Pflichtversicherung ab den 1920er Jahren einge-

führt und von der privaten Versicherungswirtschaft seit den 1950er Jahren angeboten (Finma 2017). Nur private Versicherungen gegen Elementarschäden bestehen in den GUSTAVO-Kantonen (Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Valais (Wallis), Obwalden), insgesamt ist die Versicherungssumme für die private Versicherungswirtschaft auf 1 Mrd. Franken pro Elementarschadenereignis beschränkt. Nach § 33 Schweizer Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) können private Versicherungsunternehmen eine Feuerversicherung nur anbieten, wenn zugleich eine Elementarschadenversicherung angeboten wird. Diese wird durch eine Ausführungsverordnung zum Schweizer VAG näher definiert. Bemerkenswert ist die Einheitsprämie in vielen Kantonen der Schweiz mit öffentlich-rechtlichem Monopolversicherer, auch für private Versicherungen wird von der Schweizerischen Finanzmarktaufsicht auf Vorschlag der Versicherungswirtschaft eine einheitliche Prämie festgesetzt.

In Frankreich wurde die Elementarschadenversicherung in den 1980er Jahren eingeführt, und es finden sich Regeln zur Pflichtversicherung gegen Elementarschäden nunmehr im französischen Versicherungsgesetzbuch, im Code des assurances (Gardette 1997). Nach Art. L121-1 Abs. 1 Code des assurance begründen Versicherungsverträge, die von einer anderen natürlichen oder juristischen Person als dem Staat abgeschlossen werden und die Feuerschäden oder andere in Frankreich gelegene Sachschäden sowie Schäden an den Karosserien von Landfahrzeugen abdecken, den Anspruch des Versicherten auf Garantie gegen die Auswirkungen von Naturkatastrophen auf die unter diese Verträge fallenden Sachen. Die Prämienhöhe wird auch in Frankreich durch eine Ausführungsverordnung geregelt. In Frankreich sieht das Versicherungsgesetzbuch selbst eine Rückversicherung für die Elementarschäden vor, der französische Verfassungsgerichtshof hat dies gebilligt.

Ein Mischsystem zur zeitlich befristeten Abfederung einer zunehmenden Risikoadjustierung der Prämien wurde im Vereinigten Königreich im Jahre 2015 eingeführt. Traditionell wurden im Vereinigten Königreich für Wohngebäude unabhängig vom Überflutungsrisiko einheitliche Prämien bezahlt, seit den 2000er Jahren beteiligten sich an einem entsprechenden Gentleman's Agreement mit der Regierung allerdings nicht mehr alle Versicherer. Für 2011 wurde sodann geschätzt, dass 22% der Haushalte risikoadjustierte Prämien bezahlen (Defra 2013), internationale Versicherer sprachen für neu auf den Markt eintretende Versicherer deshalb bereits von einem risikobasierten System (Swiss Re 2012). Der von der Versicherungswirtschaft getragene Rückversicherer Flood Re soll mit Hilfe verpflichtender Beiträge aus allen Sachversicherungen insbesondere einkommensschwachen Bewohnern in flutgefährdeten Gebieten eine Versicherung ermöglichen (FCA 2016, zuvor O'Neill und O'Neill 2012).

Die britische Regierung hatte neben dem von der Versicherungswirtschaft bevorzugten Modell der ge-

meinsamen Rückversicherung auch eine Pflichtversicherung näher in Betracht gezogen, daneben wurden Hilfen für einkommensschwache Haushalte für marktgerechte Versicherungsprämien sowie eine Reduktion des Flutrisikos und eine Verbesserung des Versicherungsmarktes erwogen, letztlich aber verworfen (Defra 2013). Der Scheme Administrator von Flood Re hat dem britischen Parlament zu berichten. Für den Fall, dass Flood Re nicht die gewünschte Wirkung erzielt, hat die britische Regierung die Möglichkeit einer verpflichtenden Flutversicherung in den Water Act 2014 aufgenommen. Nach einer 25-jährigen Übergangszeit soll Flood Re abgewickelt werden und sollen risikoadjustierte Prämien bezahlbar sein. Die Rückversicherung ist auf ein 200-jähriges Schadenereignis beschränkt, der entsprechende Schaden wird mit 2,5 Mrd. Pfund angegeben, was für eine geringere Schadenanfälligkeit im Vereinigten Königreich spricht. Abgedeckt werden können bis 2008 errichtete Gebäude in Risikozonen, Anreize zum Bauen in überflutungsgefährdeten Bereichen sollen nicht geschaffen werden.

Eine Risikoadjustierung soll international insbesondere in den USA bereits de lege lata erfolgen, dies im Rahmen des US-amerikanischen National Flood Insurance Program. Zweck des National Flood Insurance Program ist es auch, dass die Bundesstaaten und Gemeinden am Flutversicherungsprogramm teilnehmen um weitere Bundeshilfen zu erhalten sowie Vorsorge gegen Überschwemmung nach den Standards des Bundes treffen. Angeboten wird die staatlich organisierte Flutversicherung von der Federal Emergency Management Agency (Bundesagentur für Katastrophenschutz, FEMA), die sich zur Abwicklung privater Versicherungsgesellschaften bedient. Vorgesehen ist eine Basisabsicherung für Hauseigentümer in Höhe von bis zu 250 000 US-Dollar für das Gebäude sowie weitere 100 000 Dollar für den Hausrat (42 U.S. Code § 4013 (b) (2)). Auch in den USA ist an die einschlägigen Ausschüsse im Senat und Repräsentantenhaus zu berichten (42 U.S. Code § 4027a). Voraussetzung für die Teilnahme am Programm ist, dass die örtlichen Behörden die Anforderungen des bundesstaatlichen Programms erfüllen.

Die Teilnahme am National Flood Insurance Program ist nicht verpflichtend bzw. Voraussetzung für Hilfen nach dem Disaster Relief Act, wird aber bei Inanspruchnahme von Krediten verlangt (42 U.S. Code § 4012a (b)). Das Programm sollte sich aufgrund risikoadjustierter Beiträge selbst tragen, musste wegen hoher Schäden insbesondere durch Wirbelstürme allerdings hohe Kredite bei der US-Regierung aufnehmen, die nachfolgend wiederholt erlassen wurden. Aktuell wird ein neues Risikomodell eingeführt (FEMA 2021). Bislang erfolgt keine Bezuschussung von Eigentümern mit geringem oder niedrigem Einkommen, entsprechende Vorschläge mit Gestaltungsoptionen hat die FEMA aufgrund des Homeowner Flood Insurance Affordability Act 2014 vorgelegt. Die Vorschläge mit Bezug zum durchschnittlichen Einkommen im betroffenen

Gebiet (FEMA 2018) wurden von der Politik allerdings bislang nicht aufgegriffen. Die Notwendigkeit der Unterstützung nimmt aufgrund jüngster Reformen zur Risikoadjustierung der Prämiengestaltung zu, die FEMA hat den Kongress um entsprechende Maßnahmen gebeten.

### **VERSICHERUNGSRECHTLICHE AUSGESTALTUNG: ANGEBOTS- UND VERSICHERUNGSPFLICHT**

Historisch war die Feuerversicherung als Pflichtversicherung in Deutschland risikoadjustiert, für die Badische Elementarschadenversicherung wird allerdings eine Einheitsprämie berichtet, bei besonders großer Gefahr konnte die Versicherung vom Versicherer abgelehnt werden. Modern wird eine risikoadjustierte Ausgestaltung empfohlen (Groß, Schwarze und Wagner 2019). Denkbar ist eine Koppelung der Elementarschadenversicherung an eine Sachversicherung. Entsprechende Vorbilder finden sich in der Schweiz sowie insbesondere in Frankreich. Zu regeln wären die abzudeckenden Elementarschäden sowie die versicherten Sachen, hier kommt neben dem Eigentum an Wohngebäuden auch der Hausrat im Betracht. Im Vereinigten Königreich wurde in einer aktuellen Untersuchung kritisiert, dass insbesondere Mieter nicht ausreichend geschützt sind (Independent Review 2020).

Rechtlich bietet sich wie in der Schweiz und in Frankreich eine Regelung im Versicherungsaufsichtsgesetz an, dies auch in zwei Schritten. Eine schrittweise Regelung dürfte sich empfehlen, wenn nicht wie historisch in Baden-Württemberg sowie noch heute in der Schweiz und in Frankreich eine im Grundsatz gleiche Prämie für den Versicherungsschutz gezahlt werden soll. Die Vorzugswürdigkeit einer Risikoadjustierung legt es nahe, zunächst nur eine Pflicht zum Angebot einer Elementarschadenversicherung vorzusehen, so zumindest in Form einer Selbstverpflichtung nun auch der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV 2021). Festzulegen ist dann in einem zweiten Schritt das Maß des Risikotransfers von anderen Versicherten bzw. die Höhe etwaiger staatlicher Zuschüsse. Ein Risikotransfer fand historisch in Baden-Württemberg statt und wurde vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Badischen Elementarschadenversicherung (BVerfGE 41, 205) gebilligt. Eine Abkehr von reinem Versicherungsprinzip und eine bevorzugte Behandlung niedriger Einkommen wird auch für die gesetzliche Rentenversicherung empfohlen (Becker 2020; Steinmeyer 2020).

In einer Angebotspflicht liegt keine Pflicht zu übermäßiger Risikoübernahme, vorzusehen wäre eine Pflicht zum Angebot einer Elementarschadenversicherung zu einer risikoadjustierten Prämie. Die Pflicht zum Angebot eines für das Finanzdienstleistungsunternehmen risikoneutralen Finanzproduktes ist aus dem Bankrecht bekannt. Zutreffend ist im Bankrecht der Lehre vom allgemeinen Bankvertrag zu folgen (Hopt und Roth 2021; Roth 2003), im Versicherungsrecht ist die Möglichkeit der Rückversicherung in die

Risikobetrachtung mit einzubeziehen. Wie im Bankrecht könnte die Pflicht zum Angebot risikoneutraler Finanzdienstleistungen auf eine bestehende Versicherungsbeziehung (Hausrat, Wohngebäude) beschränkt werden. Das Bundesamt für Finanzdienstleistungsaufsicht kann mit der Überwachung der angebotenen Versicherungen betraut werden und zugleich sicherstellen, dass Kredite nur bei Elementarschadendeckung vergeben werden.

### **RÜCKDECKUNG UND PRÄMIENGESTALTUNG**

Bei Einführung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung empfiehlt sich nach dem rechtsvergleichenden Befund eine Rückdeckungsversicherung. Eine Rückdeckung auf der Basis von Gesetzen und Verordnungen existiert in Frankreich und im Vereinigten Königreich, praktisch auch in der Schweiz. Funktional betrachtet fungiert zudem das US-amerikanische National Flood Insurance Program als (staatlicher) Rückversicherer. Möglich ist ein Koppeln der Versicherungsmöglichkeit zu den günstigeren Konditionen der Rückversicherung an eine bundeseinheitlich zu definierende Risiko-Vorsorge auf Ebene der Bundesländer, Landkreise und Gemeinden. Im Vereinigten Königreich hat der Gesetzgeber aufgrund einer Initiative der Versicherungswirtschaft auf die Einführung einer Pflichtversicherung verzichtet (Defra 2013). Auch in Deutschland hat die Versicherungswirtschaft nun ein Positionspapier zur Verbesserung der Abdeckung von Elementarschäden vorgelegt, das die Bedürfnisse einkommensschwacher Haushalte aber noch nicht hinreichend berücksichtigt.

Eine Hilfe insbesondere für einkommensschwache Haushalte wird in den USA durch die FEMA gefordert und könnte dort steuerfinanziert gewährt werden. Im Vereinigten Königreich soll das Bilden verschiedener Wertklassen sicherstellen, dass der allgemeine Zuschuss zur Versicherung von Flutschäden in gefährdeten Gebieten insbesondere weniger vermögenden Haushalten mit typischerweise niedrigeren Versicherungswerten zu Gute kommt (Defra 2013). Angeknüpft wird die Versicherungssumme an die dortige Grundstückssteuerklasse, eine Verbilligung der Versicherungsprämie erfolgt insbesondere bei niedrigen Steuerklassen. Dieses Konzept ist auf Deutschland übertragbar, angeknüpft werden könnte an die Grundstückssteuer oder die Versicherungssumme. Staatliche Hilfen oder eine gesetzlich geregelte Rückversicherung sollten eine von der Versicherungsindustrie getragene Lösung ergänzen, nach dem Vorschlag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (Groß, Schwarze und Wagner 2019) entsprechend dem Anspruch auf Wohngeld.

### **FAZIT UND AUSBLICK**

Eine Elementarschadenpflichtversicherung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

richts zulässig, das Bundesverfassungsgericht hat dies bereits in den 1970er Jahren für die Badische Elementarschadenversicherung entschieden. Wie in vielen Kantonen der Schweiz handelte es sich allerdings um eine staatliche Monopolversicherung. Modernere Regelungsvorbilder gibt es insbesondere in Frankreich und im Vereinigten Königreich, für eine risikogerechte Ausgestaltung empfiehlt sich weiter ein Blick in die Vereinigten Staaten. Wie dort für das National Flood Insurance Program gefordert, sind staatliche Hilfen für Geringverdiener in Betracht zu ziehen, weiter möglich ist nach englischem Vorbild eine Umverteilung zwischen Risikoklassen und eine Verbilligung der Prämien von Geringverdienern durch Bildung eines Rückversicherungspools. Im Vereinigten Königreich ist die Versicherungswirtschaft so der Einführung einer eigentlichen Pflichtversicherung zuvorgekommen.

## LITERATUR

Becker, U. (2018), *Soziales Entschädigungsrecht*, Nomos, Basen-Baden.

Becker, U. (2020), »Rentenreform, radikal«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. März, 16.

Blanc, A. (Hrsg.) (2020), *Independent Review of Flood Insurance in Doncaster*, verfügbar unter: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/932523/review-flood-insurance-doncaster.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/932523/review-flood-insurance-doncaster.pdf).

Department for Environment, Food & Rural Affairs – (2013), »Securing the Future Availability and Affordability of Home Insurance in Areas of Flood Risk«, 27. Juni, verfügbar unter: <https://consult.defra.gov.uk/ahdb-sponsorship-and-agricultural-tenancies/floodinsurance/>.

FEMA (2018), »An Affordability Framework for the National Flood Insurance Program«, 17. April, verfügbar unter: <https://www.fema.gov/press-release/20210318/fema-releases-affordability-framework-national-flood-insurance-program>.

FCA – Financial Conduct Authority (2016), »Access to Financial Services in the UK«, Mai, Occasional Paper 17, verfügbar unter: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-17.pdf>.

FEMA (2021), »National Flood Insurance Program, Risk Rating 2.0 Methodology and Data Sources«, 16. April, verfügbar unter: <https://www.fema.gov/flood-insurance/risk-rating>.

Finma – Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2017), *Elementarschadenversicherung in der Schweiz (ES-Versicherung)*, Bern.

Gardette, J.-M. (1997), »Versicherungsschutz für Hochwasserschäden? Vergleichende Betrachtungen zum deutschen und französischen Recht«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft – ZVersWiss* 86, 211–232.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), »Positionspapier der Deutschen Versicherungswirtschaft zur Zukunft der Versicherung gegen Naturgefahrenereignisse in Deutschland«, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/71796/6f0fb2efaf19015693e6051a36bb1c0d/pdf-data.pdf>

Groß, C., R. Schwarze und G. G. Wagner (2019), Maßnahmen für eine zukunftsgerichtete Naturgefahren-Absicherung, Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen – SVRV, Bern.

Hopt, K.H. und M. Roth (2021), »Allgemeiner Bankvertrag«, in: J. Ellenberger und H.-J. Bunte (Hrsg.), *Bankrechts-Handbuch*, Beck-Verlag, München, im Erscheinen.

O'Neill, J. und M. O'Neill (2021), *Social Justice and the Future of Flood Insurance*, 7. März, Joseph Rowntree Foundation, verfügbar unter: <https://www.jrf.org.uk/report/social-justice-and-future-flood-insurance>.

Osberghaus, D. (2021), »Poorly Adapted but Nothing to Lose? A Study on the Flood Risk – Income Relationship with a Focus on Low-Income Households«, *Climate Risk Management* 31, 100268.

Osberghaus, D., M. Achtnicht, P. Bubeck, M. Frondel, V.C. Küenthal, T. Larysch und A. Thielen (2020), *Klimawandel in Deutschland: Risikowahrnehmung und Anpassung in privaten Haushalten 2020*, Mannheim, verfügbar unter: <https://www.zew.de/publikationen/klimawandel-in-deutschland-risikowahrnehmung-und-anpassung-in-privaten-haushalten-2020>.

Queitsch, P. (2011), »Hochwasserschutz und Haftung im Zeitalter des Klimawandels«, *Umwelt- und Planungsrecht – UPR* 31, 130–138

Roth, M. (2003), »Der Allgemeine Bankvertrag«, *Wertpapier-Mitteilungen IV – WM* 57, 480.

Roth, M. (2021), »Verpflichtende Elementarschadenversicherung«, *Neue Juristische Wochenschrift – NJW* 76, 2999–3003.

Steinmeyer, H.-D. (2020), *Altersvorsorge und Demographie – Herausforderungen und Regelungsbedarf, Gutachten B zum 73. DJT Hamburg 2020/ Bonn 2022*, Beck-Verlag, München.

Swiss Re (2012), *Flood – An Underestimated Risk, Inspect, Inform, Insure*, Swiss Re, Zürich.

Lamia Messari-Becker

## Wie wir bauen und vorsorgen ist zentral im Kampf gegen Wetterextreme

Der vorliegende Beitrag adressiert Maßnahmen der Klimaanpassung und gegen Wetterextreme auf den Ebenen Gebäude, Außenraum, Städte, Infrastruktur und Landschaften und diskutiert Möglichkeiten und Grenzen katastrophensichereren Bauens. Die Fragen der »Versicherbarkeit« und die Frage »Staatshilfe oder private Vorsorge?« werden entlang der Verantwortlichkeiten und der Möglichkeiten des Staates und der privaten Eigentümer diskutiert und mögliche Positionen zur Versicherung im Schadensfall abgeleitet.

Drei Monate nach der Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz geht es inzwischen um den Wiederaufbau. Dabei kann es nicht um eine Reparatur gehen, sondern eigentlich um ei-

nen Neubeginn. Es muss jetzt vorgesorgt werden, für den kommenden Ernstfall, auf Gebäude- und Stadtebene sowie in der Infrastruktur und der Verwaltung. Überdies werden sich Gesellschaft und Wirtschaft unweigerlich mit der Frage der Versicherung von Gebäude gegen Schäden durch Wetterextreme befassen müssen. Sicher gilt, dass die nächste Naturkatastrophe, das nächste Extremwetterereignis kommt. Die größte Gefahr aber ist das Vergessen. Sind solche Ereig-



Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker

ist Inhaberin der Professur Gebäudetechnologie und Bauphysik an der Universität Siegen und war bis 2020 Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen.

nisse erst einmal vorbei, wähnt man sich für lange Jahre in Sicherheit. Dabei ist die Flutkatastrophe nur ein möglicher Fall vielfältiger Auswirkungen von Wetterextremen bzw. des Klimawandels. Denn Wetterextreme sind, egal ob durch den Klimawandel verstärkt oder nicht, vielfältig: Hitze, Dürre, Waldbrände, Starkregen, Hochwasser, Stürme, Tornados etc.

Im Kampf dagegen ist daher Handeln auf mehreren Ebenen, unterschiedliche Maßnahmen und grundsätzlich ein Dreiklang nötig: Der Schutz der kritischen Infrastrukturen, viele Korrekturen im Hochbau und im Städtebau und schließlich auch die Schadensminimierung. Die Art und Weise wie wir bauen, spielt dabei eine zentrale Rolle – ob in der Vorsorge oder der Minimierung der Schäden selbst – und freilich auch bei den späteren Kosten.

### VERANTWORTLICHKEITEN ENTLANG DES RISIKOBEWUSSTEN ENTWICKELNS UND BAUENS

Die Frage der »Versicherbarkeit«, die Frage »Staatshilfe oder private Vorsorge?«, also welche Lasten in Zukunft die Allgemeinheit und welche eher Privatleute und Versicherungen übernehmen, muss meines Erachtens zunächst entlang der Verantwortlichkeiten und der Möglichkeiten diskutiert werden. Das liegt nicht ausschließlich, aber auch darin begründet, dass auch heute noch sogenannte Ausnahme-Baugenehmigungen für Risikogebiete erteilt werden, was die grundsätzliche Frage aufwirft, was ist vermeidbar und was nicht? Schließlich zeigt uns die Flutkatastrophe im Ahrtal, dass auch kleine Flüsse und Fließgewässer große Risiken bergen, zumal wenn begünstigende Faktoren hinzukommen, etwa die Lage, die Topologie, die Bebauung etc.

Doch zuerst seien einige mögliche Maßnahmen des Katastrophenschutzes und der Anpassung an den Klimawandel kurz erwähnt. Beim Schutz kritischer Infrastrukturen für Strom-, Energie- und Gesundheitsversorgung geht es schlicht darum, dass diese im Ernstfall nicht zusammenbrechen und Hilfe inklusive Evakuierung ermöglichen. Es geht etwa um Krankenhäuser und Versorgungszentren, die im Ernstfall eine alternative Energieversorgung bereithalten müssen, um Kranke versorgen zu können, wenn Stromlieferungen ausbleiben, oder um Brücken, die einem reißenden Fluss keine Angriffsflächen bieten sollten (Pfeilerposition), um nur zwei Beispiele zu nennen. Bei den städtebaulichen Maßnahmen geht es um Korrekturen. Die Stadt der Zukunft hat ein integriertes Wasser- und Flächenmanagement, um etwa gegen Starkregen und Hitze gewappnet zu sein. Eine »Schwammstadt« hat versickerungsfähige Oberflächen im Außenraum, mehr regenwasserspeichernde Grünflächen am Gebäude und im Außenraum. Sie hält für das Überschusswasser eine leistungsfähigere Kanalisation bereit. Manche Metropolen haben zusätzlich unterirdische Wasserspeicher (Tokyo oder München). Liegt die Bebauung an einem

riskanten Fluss, geht es auch um Rückhaltebecken, Rückzugsflächen, Deichbau, Abstände und Fluteinrichtungen. Landschaftstypologisch betrachtet, bietet uns die Natur weitere Möglichkeiten: Laubbäume speichern viel mehr Wasser als Nadelbäume und helfen, die Schäden zu minimieren. Innerhalb eines integrierten Wasser- und Flächenmanagements entstehen zudem viele Synergien, und die Maßnahmen zahlen sich doppelt aus. So speichern Grünflächen das Regenwasser und kühlen zugleich die Luft. Sie sind Erholungsflächen, reinigen die Luft und binden CO<sub>2</sub>-Emission. Auch am bzw. im Gebäude sind Maßnahmen möglich und notwendig: Dazu gehören ein Geländegefälle, das Wasser vom Gebäude wegführt, Kelleranhebungen, Gründächer, Außenwandverstärkungen gegen Wasserdruck, gebäudetechnische Maßnahmen.

### KÖNNEN WIR GEBÄUDE KATASTROPHENSICHER BAUEN?

Risiken werden in Deutschland kartiert. Nach der Flutkatastrophe ist es unabdingbar, nun auch kleine Flüsse und Fließgewässer detaillierter mit aufzunehmen und die Risiken mit der Topologie und der bestehenden Bebauung zusammenzubringen und zusammenzudenken. In den Kommunalverwaltungen gehört eine Art Katastrophengedächtnis etabliert, um nicht doch nach einigen Jahren eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, in den betroffenen oder gar bereits heimgesuchten Gebieten zu bauen.

Es gibt keine hundertprozentige Sicherheit, aber das Planungs- und Ingenieurwesen ermöglicht vieles. Es beginnt mit der Frage, welche Gefahren sind vorhanden: Erdbeben, Hochwassergebiet, Tornados etc.? Daran schließt sich die Frage »Kann man ingenieurtechnisch oder landschaftsplanerisch etwas dagegen tun?« Wenn ja, dann werden entsprechende Technologien und Maßnahmen eingesetzt: Beispielsweise Hangbefestigungen, Geröllwände, Fluteinrichtungen, Bohrpfähle als Fundamente, Aufständungen, Anhebungen etc. Wenn nein, dann wird nicht gebaut. Manche Flächen dürfen deshalb von vorneherein nicht bebaut werden. Aber zuerst gehören Schutzmaßnahmen ausgeschöpft.

Es existieren viele Regionen, die deutliche Risiken aufweisen und versuchen, diese in den Griff zu bekommen, sich eben an die Gegebenheiten anpassen. So liegt beispielsweise Holland zu 50% unterhalb des Meeresspiegels. Hier ist der Deich- und Wasserbau das A und O und wird auch konsequent umgesetzt. Ähnlich der Küstenschutz in Hamburg, der im Haushalt der Stadt eine eigene Position aufweist. Am Rhein wurde nach mehreren Katastrophen ein Hochwasserschutzkonzept entwickelt und umgesetzt, das bisher recht erfolgreich ist, ebenso an der Elbe. In Japan ist erdbebensicheres Bauen Standard. Es wird so gebaut, dass im Erdbebenfall Gebäude horizontale Bewegungen möglichst gut mitmachen, diese ohne fatale Folgen

überstehen, wenig Schaden nehmen und damit auch Menschen geschützt werden.

Man kann also offenbar mit Risiken leben, aber nur wenn sie bekannt und kalkulierbar sind. Und so muss das Bauwesen insgesamt neue »Klimawandel- bzw. Extremereignislaster« in allen Bemessungsvorschriften berücksichtigen. Das kann größere Querschnitte der Kanalisation oder auch höhere Schneelasten für Dächer bedeuten bis hin zu neuen Wiederkehrintervallen für Wetterextreme, die eine höhere Sicherheit, z.B. in der Statik oder in der Gestaltung der Landschaft, voraussetzen.

### **DIE ROLLE DES STAATES BEGINNT BEI DER REGULIERUNG**

All diese Maßnahmen finden nicht im rechtsfreien Raum statt. Ganz im Gegenteil: Ob, wo und wie man Flächen bebauen kann, ist in Deutschland regulierter, als sich viele vorstellen können: Die Raum- und Flächenorganisation unterliegt zahlreichen Gesetzen und dem Ordnungsrecht, von den Raumordnungsplänen, Flächennutzungsplänen oder Bebauungsplänen bis hin zu detaillierten Gebäuderichtlinien, die alles Mögliche regeln.

Die Raumordnung, die Ländersache ist, widmet sich der planmäßigen Ordnung, Entwicklung und Sicherung größerer Gebietseinheiten, also ganzer Regionen, Ländern und Bundesgebiete. Dabei werden Anforderungen formuliert, die den Ausgleich von Konflikten, Abwägungen und Entwicklungsoptionen ermöglichen. Länder setzen sie in Landespläne, Landesentwicklungspläne sowie Regionalpläne um. Während die Flächennutzungspläne, wie der Name andeutet, die konkrete Nutzung der Fläche festlegen (ob für Wohnen, Gewerbe, Mischnutzung, Grünflächen etc.), regeln Bebauungspläne unter anderem die konkrete Bebauungsart (Einfamilienhäuser, Geschosswohnungsbau, ...), die Bebauungsdichte (mittels Grundstücksausnutzung und Anzahl von Wohneinheiten), Baugeometrien (Dachform, Dachneigungen) bis hin sogar zu Materialien und Farben, um nur einige Aspekte zu erwähnen. Der Staat erlässt zudem gebäudebezogene Gesetze und Verordnungen, die etwa der Sicherheit der Nutzer, auch im Störfall dienen. Dazu gehören unter anderem Anforderungen an die Standsicherheit (Statik), an den Brandschutz oder auch an die technische Wasserinfrastruktur innerhalb eines Gebäudes.

### **WER ZAHLT ALSO?**

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Staat als Gesetzgeber gestaltet aktiv und maßgeblich die Widerstandsfähigkeit unserer Lebensräume, Regionen, Städten und Gebäude. Er bestimmt weitgehend das »Ob« und auch das »Wie« des Bauens. Risikokarten weisen Zonen und ihre jeweilige Risikoklasse sowie (gelegentlich) Auflagen beim Bauen auf. Die Raumordnung organisiert Flächennutzungen auf übergeord-

netter Ebene, Flächennutzungspläne auf kommunaler Ebene, Bebauungspläne auf Quartiers- und weitere Gesetze auf Gebäudeebene.

Macht der Staat dabei alles richtig? Freilich nicht. So war die Regenwassernutzung im Gebäude, die die Auswirkungen von Starkregen reduzieren würde, vielerorts lange gesetzlich nicht erlaubt.

Daher erscheint mir die Verantwortung des Staates nicht von der Hand zu weisen zu sein, solange alles Gebaute auch nach geltendem Recht genehmigt wurde. Auch angesichts der Notlage der Bewohner der Flutkatastrophengebiete ist es nur verständlich, dass die Schäden mit 30 Mrd. Euro vom Staat übernommen werden. Wetterextreme werden aber in der Zukunft klimawandelbedingt häufiger werden. Eine dauerhafte Übernahme der Kosten durch den Staat wäre daher kaum möglich und durchhaltbar. Auch wenn die Notlagen unverschuldet sind, würde es letztendlich bedeuten: Die Gemeinschaft zahlt für die Schäden aller. Damit wäre allerdings die Motivation aller Gebäudeeigentümer, auch tatsächlich eine Versicherung abzuschließen, passé. Zugleich gibt es gerade bei der Schadensminimierung am und im Gebäude auch Aspekte, die für eine private Vorsorge sprechen. Einige Maßnahmen und bauliche Anpassungen zumindest für die Schadensminimierung sind oben genannt. Dennoch gibt es nach wie vor keine Pflichtversicherung in Deutschland. Nur 50% der Gebäude sind gegen Lawinen, Überschwemmungen oder Erdbeben versichert, gegen Hochwasser sogar nur 30%. Ein Umstand, der angesichts häufig werdender Wetterextreme und Klimawandelauswirkungen besser geändert werden sollte.

Klar ist: Manche Wetterextreme werden die private Vorsorge überfordern. Sinnvoll wäre daher, dass alle Gebäude gegen Elementarschäden verpflichtend versichert werden, also gegen die ökonomischen Folgen von Naturereignissen. Dazu gehören Schäden durch Lawine, Vulkanausbruch, Erdbeben, Erdbeben, Starkregen, Hochwasser, Sturm, Hagel und Sturmflut usw.

Voraussetzung wäre aber ein Angebot, das allen Gebäudeeigentümer zur Verfügung steht. Doch auch das muss klug gestaltet werden. Den Versicherungsanbietern müsste also, dieser Logik folgend, vorgeschrieben werden, solche Policen anzubieten. Werden solche Policen aber »verordnet«, könnten viele Gebäudeeigentümer dazu neigen, weniger selbst vorzusorgen, so dass der Schadensfall für die Versicherung sehr kostspielig werden kann. Die Folgen wären hohe Policen. Wirkt der Verbraucherschutz wiederum darauf hin, die Versicherungsprämien für die Risikogebiete zu senken, würde möglicherweise unsinniger gebaut werden, was nicht im Sinne der Erfinder wäre.

Blickt man ins Ausland gibt es Modelle, die man durchaus auch für Deutschland diskutieren kann. In der Schweiz sind nahezu alle Gebäude gegen Naturgefahren und Extremwetterereignisse versichert. Das lässt sich damit erklären, dass dort in der meist ver-

pflichtenden Gebäudeversicherung neben Feuerschäden, die durch Feuer, Rauch oder Hitze, elektrische Energie, Blitzschlag, Explosion, Sprengung sowie abstürzende Luftfahrzeuge oder Flugkörper entstanden sind, auch viele Elementarschäden versichert sind. Dazu gehören z. B. Schäden, die durch Hochwasser, Überschwemmung, Sturm, Hagel, Lawine, Schneedruck, Felssturz, Steinschlag und Erdbeben verursacht werden. Nicht inkludiert sind hingegen Erdbebensschäden, die wie in Basel 1356 mit erheblicher Zerstörungskraft aufgetreten sind. Nur im Kanton Zürich werden Erdbebensschäden ab Stärke VII (der seismischen Skala MSK-64) durch die Gebäudeversicherung abgedeckt. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind allerdings begrenzt, so dass ein Ausgleich bei starken Erdbeben ausbleiben dürfte. Dagegen gibt es zumindest eine Abhilfe, an der sich mehrere Kantone beteiligen: einen gemeinsamen Pool für Erdbebensschäden. In Großbritannien wurde ein System etabliert, das Bewohnern von überschwemmungsgefährdeten Gebieten einen Versicherungsschutz bietet. Allerdings zahlt hier die Gemeinschaft mit. Versicherer sehen durchschnittlich auf jede Gebäudeversicherungsprämie einen Zuschlag für Schäden in überschwemmungsgefährdeten Gebieten vor. Die Mittel bilden Rücklagen für Schadensfälle in Risikoregionen, den sog. »Flood-Re«-Fonds. Zugleich verpflichtete sich die britische Regierung zu infrastrukturellen Schutzmaßnahmen wie Deichbau, Schutzmauern und -sperrern.

### EINE KOMBINATION DER VORSORGE WÄRE SINNVOLL

In Anbetracht der geteilten Pflichten, der klaren gesetzlichen Verantwortung des Staates hinsichtlich des Umgangs mit Fläche und Bebauung in Risikogebieten,

der eigenen Möglichkeiten, als Gebäudeeigentümer vorzusorgen, zu warten oder baulich anzupassen, wäre eine Kombination bei der Vorsorge sinnvoller. Eine Basisversicherung könnte die Voraussetzung für ggf. weitergehende Staatshilfen bilden. Am wichtigsten erscheint mir, dass der Staat seine Infrastruktur ertüchtigt und diese an den Folgen des Klimawandels anpasst. Denn die Klimamodelle sagen uns zwar voraus, dass Wetterextreme häufiger und heftiger werden. Lokalisieren können wir diese aber nicht. Mit einer flächendeckenden Infrastrukturoffensive können auch Maßnahmen zum Schutz vor klimawandelunabhängigen Wetterextremen mit abgedeckt und Zukunftsaufgaben mit angegangen werden, etwa die Infrastruktur für Digitalisierung, erneuerbare Energien etc. Klug geplant, kann eine solche Offensive auch private Investitionen ankurbeln, Jobs und Steuereinnahmen generieren.

Denn Klimaschutz und Klimaanpassung gehen Hand in Hand. Es ist kein entweder oder, sondern ein sowohl als auch. Mit Klimaschutz schützen wir die zünftigen Generationen. Mit Klimaanpassung, also mit der Anpassung der gebauten Umwelt an den Anteil des Klimawandels, der ohnehin nicht mehr zu vermeiden ist (der IPCC-Bericht hält das 1,5°C-Szenario für unwahrscheinlich, das 2°C-Szenario für optimistisch), schützen wir Menschen und Existenzen hier und heute und, durch die Anpassungen, auch die kommenden Generationen.

*Nicola Garbarino, Benjamin Guin und Jonathan Lee*

## Hochwasserrisiko, Finanzprodukte und Immobilienpreise: Was können wir vom Vereinigten Königreich lernen?

Das Hochwasser, das Deutschland im Juli 2021 heimsuchte, beschädigte tausende von Gebäuden – schätzungsweise 3 000 allein in Rheinland-Pfalz – und zeigte damit deutlich die potenziellen Kosten des Klimawandels auf: Häufigere und extremere Wetterereignisse können zu höheren Versicherungsprämien, mehr Investitionen in den Hochwasserschutz und einem beschränkten Zugang zu Krediten führen.

Als Reaktion auf die Überschwemmungen hat der deutsche Staat einen Wiederaufbaufonds in Höhe von 30 Mrd. Euro eingerichtet, der bis zu 80% der Schäden, die den Unternehmen und Haushalten entstan-

den sind, abdeckt. Die fiskalische Belastung durch die Finanzierung von Hochwasserhilfen und Hochwasserschutz ist regional breit gestreut, so dass die Kosten nicht ausschließlich von den Betroffenen in Hochwasserrisikogebieten getragen werden. Dies führt dazu, dass Gebiete mit niedrigem Hochwasserrisiko Gebiete mit hohem Risiko quersubventionieren. Da aufgrund des Klimawandels die durch Hochwasser verursachten Kosten steigen werden, werden auch diese impliziten Quersubventionen in die Höhe gehen.

Dabei werden durch Finanzprodukte für Privathaushalte, wie Hypothekendarlehen oder Versicherungspolice, auch Gemeinden, die nicht in Hochri-

sikogebieten liegen, belastet.<sup>1</sup> Denn Finanzprodukte, die die unterschiedlichen Hochwasserrisiken nicht berücksichtigen, können zu einer impliziten Quersubventionierung führen, bei der Haushalte in risikoreichen Gebieten einen Teil der Kosten für Haushalte in risikoreichen Gebieten tragen. Und Banken könnten bei ihren Kreditentscheidungen Klimarisiken übersehen und für Immobilien mit hohem und niedrigem Risiko ähnliche Konditionen für Hypotheken anbieten.

In diesem Artikel untersuchen wir mit Hilfe von Daten aus dem Vereinigten Königreich, insbesondere aus England, wie sich eine Risikoteilung zwischen Hochwasser- und Nicht-Hochwassergebieten auf die Hypotheken- und Versicherungsmärkte für sich dort befindende Immobilien auswirkt. Infolge der Risikoteilung reagieren die Immobilienpreise in Hochrisikogebieten weniger stark auf die negativen Auswirkungen von Überschwemmungen. Darüber hinaus werden Gebiete mit Haushalten, die ein überdurchschnittliches Einkommen beziehen, begünstigt. Möglicherweise, weil Grundstücke in Fluss- und Küstennähe einkommensstärkere Haushalte anziehen, so dass die mit der Risikoteilung einhergehende Subventionierung regressiv ist.

Die Daten sind aber auch für die aktuelle Debatte in Deutschland relevant. Ähnlich wie in Deutschland wird die Hochwasserversicherung im Vereinigten Königreich vom privaten Sektor angeboten. Die Marktdurchdringung ist jedoch viel höher. Die Wahrscheinlichkeit, dass britische Haushalte Eigenheimbesitzer sind, ist größer als in Deutschland, und die Kosten für Hypothekenkredite haben erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen.

## WOHNUNGSBAUFINANZIERUNG UND HOCHWASSERRISIKO

Vereinfacht gesagt, können Überschwemmungen die Immobilienpreise wie folgt beeinflussen: Durch extreme Hochwasserereignisse werden die Hochwas-

serrisiken höher eingeschätzt und führen zu höheren Versicherungsprämien. Potenzielle Käufer werden, da sie mit höheren Kosten rechnen müssen, weniger für Immobilien in Hochwasserrisikogebieten bieten. Dies führt zu niedrigeren Immobilienwerten. Die Banken wiederum werden die Kreditvergabe einschränken und die Zinssätze für Immobilien mit niedrigeren Werten erhöhen.<sup>2</sup>

Unsere Analyse konzentriert sich auf zwei Möglichkeiten, wie Immobilienpreise von einer fehlerhaften Bewertung des Hochwasserrisikos profitieren könnten. Erstens: Berücksichtigen die Banken das Hochwasserrisiko nicht, könnten sie Immobilien in Hochrisikogebieten überbewerten und Kredite zu günstigeren Konditionen vergeben. Zweitens wird eine subventionierte Versicherung in Hochrisikogebieten die Sorge über künftige Erhöhungen der Versicherungsprämien verringern, und die Immobilienpreise werden weniger stark auf einen Anstieg des Hochwasserrisikos reagieren.

## WOHNUNGSBAUFINANZIERUNG UND HOCHWASSERVERSICHERUNG IN ENGLAND

Jede sechste Immobilie (5,2 Millionen) in England ist hochwassergefährdet. Dies könnte zu einem starken, aber relativ kurzen Rückgang der Immobilienpreise führen (Beltrán et al. (2019)). Detaillierte Hochwasserkarten sind öffentlich zugänglich und werden häufig bei Immobilientransaktionen zur Überprüfung des Hochwasserrisikos verwendet.

Britische Haushalte sind durch Immobilienpreise erheblich belastet. Erstens sind Wohneigentum, aber auch die Verschuldung der Haushalte im Vereinigten Königreich im internationalen Vergleich hoch. Etwa zwei Drittel der britischen Haushalte besitzen eine Immobilie, in Deutschland und Frankreich dagegen nur jeder zweite Haushalt (Badarinsa et al. 2016). Die Verschuldung der Haushalte, die hauptsächlich durch Hypothekenkredite verursacht wird, entspricht 140% des Haushaltseinkommens, verglichen mit 105% in

<sup>1</sup> Einige Länder haben staatliche Programme eingerichtet, die die Versicherungskosten in Hochrisikogebieten begrenzen, Deutschland jedoch nicht.

<sup>2</sup> Diese vereinfachte Darstellung lässt eine Reihe wichtiger Faktoren außer Acht, z. B. die Ungewissheit über den Klimawandel und die Fähigkeit der Finanzinstitute, Risiken zu diversifizieren.



**Dr. Benjamin Guin**

ist Senior Economist bei der Bank of England. Er forscht zu den Themen Finanzentscheidung privater Haushalte, Immobilien und Bankrisikomanagement mit dem Schwerpunkt auf Aspekten der klimabedingten Risiken und des Kreditrisikos.



**Jonathan Lee**

ist Doktorand an der University of Bristol. Er forscht zur Rolle des privaten Sektors im Versicherungssektor, den Auswirkungen von Corporate Social Responsibility und Umwelt-, Sozial- und Governance-Risiken für Banken.



**Nicola Garbarino**

ist Doktorand am ifo Zentrum für Energie, Klima und Ressourcen. Zuvor war er Senior Economist bei der Bank of England mit dem Schwerpunkt Bankenregulierung.

den USA und 90% in Deutschland. Zweitens müssen Hypotheken regelmäßig bedient werden, damit ein Anstieg der Hypothekenzahlungen vermieden wird.<sup>3</sup> Da der Hypothekenzins in erster Linie von dem Verhältnis der Darlehenssumme zum Wert der Immobilie abhängt, können Verringerungen der Hauswerte zu einem erheblichen Anstieg der Zinssätze bei der Refinanzierung führen (Best et al. 2020).

Die Abschlussquote von Hochwasserversicherungen liegt in England bei über 95% (Surminski 2018); zum Vergleich: In Deutschland sind weniger als die Hälfte aller Haushalte gegen Überschwemmungen versichert. Die Hochwasserversicherung wird vom privaten Sektor angeboten und ist in der Standard-Gebäudeversicherung enthalten. Diese wird wiederum von Kreditgebern für die Gewährung einer Hypothek verlangt. Viele Jahre lang erklärten sich die Versicherer bereit, Hochwasserversicherungen in gefährdeten Gebieten im Gegenzug für staatliche Investitionen in den Hochwasserschutz (z.B. Abgaben) anzubieten. Dieses »Gentlemen's Agreement« wurde 2016 durch ein formelles Rückversicherungssystem namens »Flood Re«, auf das im Folgenden näher eingegangen wird, ersetzt.

### IMMOBILIENBEWERTUNGEN FÜR HYPOTHEKENDARLEHEN

Eine Hypothek ist ein langfristiges Darlehen, bei dem eine Immobilie als Sicherheit dient. Kommt der Kreditnehmer seinen Zahlungen nicht nach, kann die Bank die Immobilie verkaufen und den Erlös zur Deckung der ausstehenden Kreditraten verwenden. Je geringer der Wert der Immobilie im Verhältnis zur Höhe des Kredits ist, desto risikoreicher ist der Kredit für den Kreditgeber. Immobilienbewertungen sind daher für die Festlegung der Konditionen (Höhe, Zinssatz) eines Hypothekendarlehens wichtig. Doch wie aktualisieren Darlehensgeber ihre Immobilienbewertungen, wenn neue Informationen über Klimarisiken bekannt werden?

Ein einfacher Ansatz besteht darin zu untersuchen, wie Kreditgeber ihre Bewertung von Immobiliensicherheiten anhand *verfügbarer* Marktinformationen nach einer schweren Überschwemmung anpassen. Um eine Immobilie zu bewerten, können Hypothekarkreditgeber Informationen aus den jüngsten Verkäufen ähnlicher Immobilien in derselben Gegend verwenden. Wenn sich die Überschwemmung negativ auf die Verkaufspreise auswirkt, sollte sich dies in den Bewertungen für Hypothekargeschäfte widerspiegeln.

Belege aus Hypotheken- und Immobilientransaktionen nach einem schweren Hochwasser in England deuten darauf hin, dass die Banken ihre Bewertungen

nicht in vollem Umfang an die Preisrückgänge anpassen, die in Gegenden, die von lang anhaltenden Überschwemmungen betroffen sind, zu verzeichnen sind (Garbarino und Guin 2021). Im Vergleich zu nicht betroffenen Immobilien in demselben Gebiet gingen die Verkaufspreise für Immobilien, die von längeren Überschwemmungen betroffen waren, um durchschnittlich 3,3% zurück. Dies spiegelte sich jedoch nicht in den Bewertungen für die Refinanzierung von Hypotheken, die um nur 0,4% sanken, wider.<sup>4</sup> Das bedeutet eine Überbewertung von 2,9%. Die Kreditgeber passen also einige Konditionen des Hypothekenvertrags – weder die Darlehensbeträge noch die Zinssätze – nicht an.

Mit anderen Worten: Die Bewertungen für die Refinanzierung überschwemmter Immobilien orientierten sich in etwa an den Verkaufspreisen von *nicht überschwemmten* Immobilien in demselben Gebiet. Die Bewertungen der Banken scheinen auf veröffentlichten Hauspreisindizes zu beruhen, die Transaktionsdaten auf kommunaler oder regionaler Ebene zusammenfassen.<sup>5</sup> Dies lässt sich überprüfen, indem man die Entwicklung der Hauspreise und der Bankbewertungen auf verschiedenen geografischen Aggregationsebenen vergleicht. In Abbildung 1a ist jeder Punkt eine »Nachbarschaft«, eine kleine Ansiedlung, die im Durchschnitt 16 Immobilien umfasst. Die Veränderung der Verkaufspreise ist auf der horizontalen Achse und die Veränderung der Bankbewertungen auf der vertikalen Achse dargestellt. Wenn die Kreditgeber die Bewertungen anhand der Verkaufspreise in derselben »Nachbarschaft« aktualisieren, sollten sich die Bewertungen ähnlich der lokalen Preise ändern und die Punkte an der 45-Grad-Linie ausgerichtet sein. Stattdessen sind sie verstreut, was darauf hindeutet, dass die Bewertungen nicht genau den Transaktionspreisen folgen. Abbildung 1b vergleicht die durchschnittlichen Veränderungen der Verkaufspreise auf der Gemeindeebene (»Local authority«), die in der Regel einer Kleinstadt oder einem Stadtbezirk einer Großstadt wie London entspricht. Die Punkte sind entlang der 45-Grad-Linie ausgerichtet, was darauf hindeutet, dass die Bankbewertungen auf dieser Aggregationsebene mit den Transaktionspreisen übereinstimmen. Es bedeutet aber auch, dass die Banken überschwemmte und nicht überschwemmte Immobilien gleich bewerten, so dass innerhalb ein und derselben Gemeinde überflutete Immobilien überbewertet und nicht überflutete Immobilien unterbewertet sind. Das Ausmaß dieser Quersubventionierung wird sich verringern, wenn die Kreditgeber in Zukunft detailliertere Bewertungsmethoden anwenden.

<sup>4</sup> Wertermittlungen für Hypothekenrefinanzierungen sind für Kreditgeber schwieriger. Wenn die Hypothek zum Kauf einer Immobilie verwendet wird, kann der Kreditgeber den Kaufpreis als »Marktwert« der Immobilie verwenden. Bei einer Hypothekenrefinanzierung gewährt die Bank ein neues Darlehen ohne eine entsprechende Verkaufstransaktion, so dass ein Wert geschätzt werden muss.

<sup>5</sup> Die gebräuchlichsten Indizes im Vereinigten Königreich werden vom Office of National Statistics sowie von Nationwide und Halifax, zwei großen Hypothekenbanken, veröffentlicht.

<sup>3</sup> Die gängigsten Hypothekenkredite im Vereinigten Königreich haben eine Einführungsphase von zwei bis fünf Jahren, in der der Zinssatz festgeschrieben wird. Am Ende dieses Zeitraums wird der Zinssatz auf einen höheren Satz umgestellt.

## SUBVENTIONIERTE HOCHWASSERVERSICHERUNG

Verbesserungen bei der Messung des Hochwasserrisikos und eine genauere risikobasierte Preisgestaltung bei Versicherungsverträgen lassen befürchten, dass Hochwasserversicherungen in Hochrisikogebieten unerschwinglich werden könnten. Als Reaktion darauf hat die britische Regierung 2016 das öffentliche Rückversicherungssystem »Flood Re« eingeführt. Dieses bietet den Versicherern die Möglichkeit, das Hochwasserrisikosegment ihrer Hausratversicherungen zu einem subventionierten Preis an den Rückversicherer weiterzugeben. Dies hat zur Folge, dass die aktuellen und die erwarteten künftigen Versicherungsprämien für Hausbesitzer in Hochwasserrisikogebieten sinken. Nach der Einführung von Flood Re bekamen 80% der Haushalte mit früheren Hochwasserschäden Angebote, die mehr als 50% günstiger waren als vor der Einführung (FloodRe 2020). Die Subventionen werden von den Versicherern durch eine jährliche Abgabe gedeckt, die im Vereinigten Königreich durchschnittlich 10,50 Pfund pro Hausratversicherungspolice beträgt. Die Haushalte, die diese Policen zahlen, liegen meist in Gebieten mit geringem oder gar keinem Risiko (Surminski 2018).

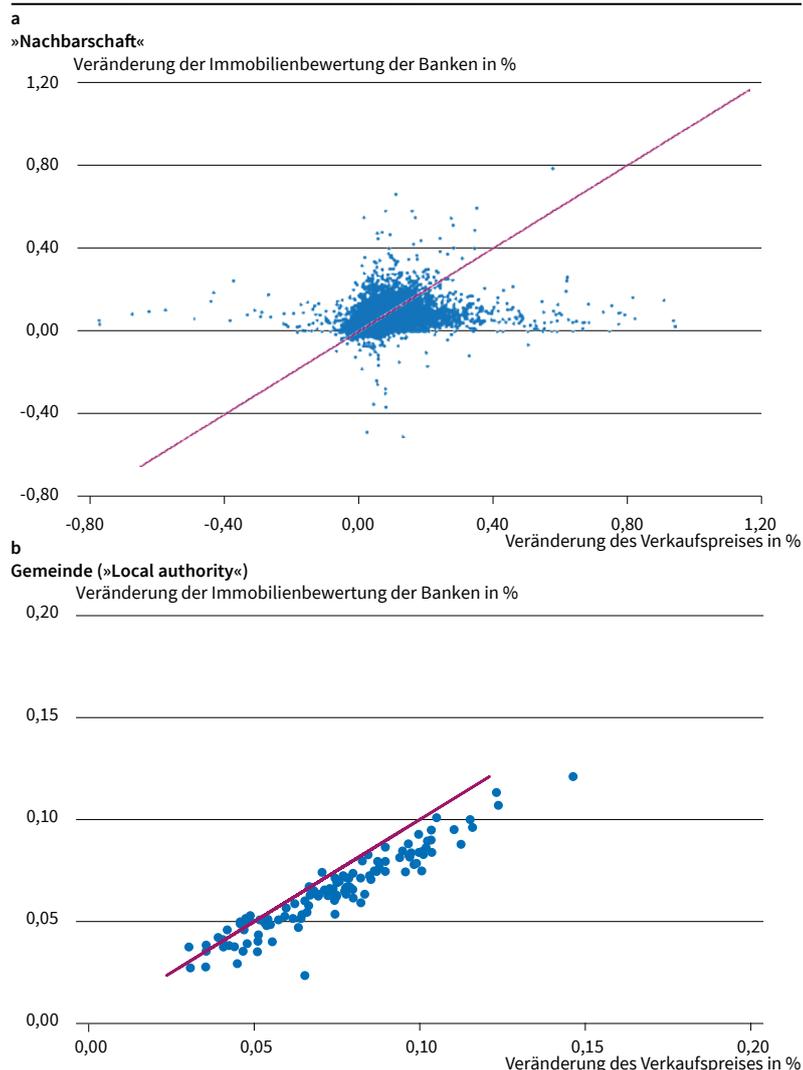
Die subventionierte Versicherung hat Auswirkungen auf die Immobilienpreise. Vor der Einführung von »Flood Re« wurden die Preise von überschwemmten Immobilien in den vier Jahren nach der Überschwemmung im Durchschnitt um 1,6% abgewertet, im Vergleich zu nicht überschwemmten Immobilien in demselben Gebiet (Garbarino et al. 2021). Dieser Abschlag verschwand nach der Einführung von Flood Re. Im Durchschnitt erhöht Flood Re den Wert überschwemmter Immobilien um etwa 4 000 Pfund pro Jahr (in der Summe sind das über 210 Mio. Pfund pro Jahr), wobei eine Hochwasserwahrscheinlichkeit von 1% angenommen wird. Flood Re erhöht auch das Transaktionsvolumen von Immobilien in gefährdeten Gebieten. Vor Flood Re verringerte sich die Transaktionswahrscheinlichkeit einer Immobilie um 2%, da die Eigentümer mit dem Verkauf warten, bis sich der Immobilienpreis erholt hat. Nach »Flood Re« hat das Hochwasser keinen Einfluss auf die jährliche Transaktionswahrscheinlichkeit.

## VERTEILUNGSEFFEKTE

Subventionen können ein wichtiges Instrument sein, um benachteiligte Gruppen zu unterstützen, die unverhältnismäßig stark von Naturkatastrophen betroffen sind. Allerdings waren Immobilien, die im Winter 2013/2014 am stärksten von Überschwemmungen betroffen waren, fast 70% teurer als Immobilien in demselben Gebiet, die nicht überschwemmt wurden. Die Eigentümer dieser Immobilien verfügten im Durchschnitt über ein um 50% höheres Einkommen. Zudem waren diese Immobilien auch näher am Wasser gebaut und hatten im Durchschnitt ein höheres Risiko, über-

Abb. 1

### Veränderung der Immobilienbewertung gegenüber dem Verkaufspreis



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Veränderung (in %) der Immobilienbewertung der Banken gegenüber der Veränderung des Verkaufspreises (in %) auf zwei verschiedenen Aggregationsebenen (»Nachbarschaft«, Gemeindeebene (»Local authority«)) nach dem Hochwasser 2013/2014 in England.  
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

flutet zu werden. In ganz England scheinen die negativen Auswirkungen von Überschwemmungen auf die Hauspreise in Gebieten mit Haushalten, die über ein überdurchschnittliches Einkommens- und Bildungsniveau verfügen, zu liegen. So beträgt in Gebieten mit einem überdurchschnittlichen Haushaltseinkommen der negative Effekt von Überschwemmungen auf die Immobilienpreise 2,4%, während es in Gebieten mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen keinen negativen Effekt gibt. Außerdem konzentriert sich der positive Effekt von Flood Re auf die teuersten Immobilien.

Wenn überschwemmte und nicht überschwemmte Immobilien in demselben Gebiet gleich bewertet werden, dann sind überschwemmte Immobilien leicht überbewertet und nicht überschwemmte Immobilien leicht unterbewertet. Die subventionierte Hochwasserversicherung wird durch eine Abgabe auf alle Hausratversicherungspolicen im Vereinigten Königreich finanziert, von denen die

überwiegende Mehrheit in risikoarmen Gebieten abgeschlossen wird. Beide Mechanismen führen also zu einer Quersubventionierung von risikoarmen zu risikoreichen Gebieten.

Infolgedessen könnten wohlhabendere Haushalte die Hauptnutznießer von verzerrten Immobilienbewertungen sein, die das Hochwasserrisiko nicht vollständig berücksichtigen. Möglicherweise sind sie auch weniger über das Hochwasserrisiko und den Klimawandel besorgt (Bakkensen und Barrage 2017).

### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Immobilien in überschwemmungsgefährdeten Gebieten Englands von Hypotheken und Versicherungen profitieren, die dieses Risiko nicht vollständig berücksichtigen:

- Auf dem Hypothekenmarkt kalkulieren die Banken negative Auswirkungen von Überschwemmungen auf die Immobilienpreise nicht vollständig ein.
- Die Einführung einer subventionierten Versicherung 2016 scheint negative Auswirkungen des Hochwassers auf die Immobilienpreise ausgeglichen zu haben.
- Das durchschnittliche Ausmaß dieser Auswirkungen ist zwar begrenzt, aber nicht zu vernachlässigen und kann sich noch verstärken, wenn extreme Wetterereignisse häufiger werden.
- Die Hauptnutznießer sind die Eigentümer teurer Immobilien in Gebieten mit höherem Durchschnittseinkommen.

Was bedeutet das für die aktuelle Debatte in Deutschland nach den Überschwemmungen vom Juli 2021? Erstens scheint die subventionierte Hochwasserversicherung die Immobilienpreise in den betroffenen Gebieten zu stützen. Zweitens aktualisieren die Banken ihre Bewertungen nach den Überschwemmungen nur verzögert. Dies könnte jedoch den Wiederaufbaubemühungen zugutekommen, während niedrigere Bewertungen zu höheren regulatorischen Anforderungen führen und das Kreditangebot in diesen Gebieten verringern könnte. Die positiven kurzfristigen Effekte

einer Überbewertung (im Sinne von weniger schwerwiegenden Folgen für überschwemmte Haushalte) sind gegen die negativen langfristigen Auswirkungen des Wiederaufbaus in Hochrisikogebieten abzuwiegen.

Die Regulierungsbehörden drängen die Finanzinstitute dazu, ihr Management von Klimarisiken zu verbessern. So hat die EZB kürzlich einen Klimastresstest durchgeführt, um die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber klimabedingten Schocks zu bewerten. Eine genauere Modellierung und Bewertung dieser Risiken bedeutet, dass die Finanzinstitute besser auf die Auswirkungen des Klimawandels auf die Finanzmärkte vorbereitet sind. Dies wird auch dazu führen, dass in Hochrisikogebieten weniger gebaut und investiert wird und sich die potenziellen Schäden künftiger Klimaereignisse verringern. Jedoch werden die Gemeinden in Hochrisikogebieten unter dieser Entwicklung leiden. Öffentliche Subventionen können hier helfen. Sie könnten aber als ungerecht empfunden werden, wenn diese Gemeinden nicht ihren Möglichkeiten entsprechend zu Anpassungsmaßnahmen beitragen (Osberghaus 2021).

### LITERATUR

- Badarinsa, C., J. Y. Campbell und T. Ramadorai (2016), »International Comparative Household Finance«, *Annual Review of Economics* 8, 111–144.
- Bakkensen, L. A. und L. Barrage (2017), »Flood Risk Belief Heterogeneity and Coastal Home Price Dynamics: Going Under Water?«, Tech. rep., National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Beltrán, A., D. Maddison und R. Elliott (2019), »The Impact of Flooding on Property Prices: A Repeat-Sales Approach«, *Journal of Environmental Economics and Management* 95, 62–86.
- Best, M., J. Cloyne, E. Ilzetzki und H. J. Kleven (2020), »Estimating the Elasticity of Intertemporal Substitution Using Mortgage Notches«, *Review of Economic Studies* 87, 656–690.
- FloodRe (2020), »Flood Re 2020 Annual Report«, verfügbar unter: <https://www.floodre.co.uk/wp-content/uploads/Flood-Re-Annual-Report-2020-FINAL.pdf>.
- Garbarino, N. und B. Guin (2021), »High Water, No Marks? Biased Lending after Extreme Weather«, *Journal of Financial Stability* 54, 100874.
- Garbarino, N., J. Lee und B. Guin (2021), »Climate Risks and House Prices: The Insurance Channel«, mimeo.
- Osberghaus, D. (2021), »Poorly Adapted but Nothing to Lose? A Study on the Flood Risk– Income Relationship with a Focus on Low-Income Households«, *Climate Risk Management* 31, 100268.
- Surminski, S. (2018), »Fit for Purpose and Fit for the Future? An Evaluation of the UK's New Flood Reinsurance Pool«, *Risk Management and Insurance Review* 21, 33–72.