ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schwarze, Reimund; Wagner, Gert G.

Article

Versicherungspflicht gegen Elementarschaeden: Warum wir sie brauchen, aber nicht bekommen

Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics

Provided in Cooperation with:
Edward Elgar Publishing

Suggested Citation: Schwarze, Reimund; Wagner, Gert G. (2006) : Versicherungspflicht gegen Elementarschaeden: Warum wir sie brauchen, aber nicht bekommen, Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics, ISSN 2195-3376, Metropolis-Verlag, Marburg, Vol. 03, Iss. 2, pp. 225-235,
https://doi.org/10.4337/ejeep.2006.02.06

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/277077

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.

CC BY https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kraatz, Susanne / Rhein, Thomas / Sproß, Cornelia (2006): Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn, IABKurzbericht, Nr. 5

o.V. (2004): Weltwirtschaftsforum. Arbeitskräftemangel mindert Deutschlands Wachstumschancen, in: FAZ.NET vom 21.01.2004

Ruhland, Michael (2006): Die Zukunft der Zuwanderung, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.01.2006

Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden (CD)

Statistisches Bundesamt (o. J.): Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden

Storbeck, Olaf (2006): Deutschlands Zukunft fehlen Jobs, in: Handelsblatt vom 03.04.2006

Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: Warum wir sie brauchen, aber nicht bekommen

Mandatory Insurance Against Elementary Risks: Why We Need It But Won't Get It

Reimund Schwarze, Gert G. Wagner***

Einführung

Die Jahrhundertflut 2002 an der Oberelbe und die nachfolgende Serie großer und kleiner Hochwasserereignisse in Deutschland haben dazu geführt, dass von unterschiedlichen Seiten vorgeschlagen wurde, eine Versicherungspflicht zur finanziellen Vorsorge gegen künftige Hochwasser- und andere Elementarschäden[1] einzuführen.[2] Die Autoren dieses Beitrags haben sich mit einem konkreten Gestaltungsvorschlag an dieser Diskussion frühzeitig beteiligt (vgl. Schwarze / Wagner 2002 und 2003). Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat diesen Vorschlag aufgegriffen und im Juni 2003 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die das Thema »Versicherungspflicht für Elementarschäden« in mehreren Treffen mit Experten und Vertretern der Länderjustizministerien erörterte. Inzwischen ist dieses Anliegen aber aufgegeben

* DIW Berlin und EUV Frankfurt / Oder.

** TU Berlin und DIW Berlin.

1 Der Begriff »Elementarschäden« bezeichnet allgemein die ökonomischen Folgen von Naturereignissen. Dabei handelt es sich insbesondere um Schäden durch Vulkanausbrüche, Erdbeben, Erdsenkungen, Erdrutsche, Lawinen, Schneedruck, Stürme, Hagel, Starkregen sowie Hochwasser und Sturmflut.

2 Das politische Spektrum der Unterstützer dieser Idee reichte dabei von der PDS (Roland Claus) bis zur CSU (Edmund Stoiber).

worden. Im Februar 2004 wurde die Arbeit der FMK-AG eingestellt. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass sich keine geeignete Lösungen finden ließ, um den Bürgern einen rechtlich verbindlichen Schutz vor dem Risiko von Naturkatastrophen zu gewähren und gleichzeitig dabei die öffentlichen Haushalte von diesem Risiko – zumindest teilweise – zu entlasten.

Parallel zu diesem Prozess wurde im Bundesumweltministerium ein Hochwasserschutzgesetz erarbeitet und vom Bundestag am 01.07.2004 verabschiedet[3], das ein grundsätzliches Bau- und Gewerbeverbot in Überschwemmungsgebieten vorschreibt, d.h. auf eine einfache Verbotslösung setzt. Bau- und Benutzungsverbote sind allerdings keine überzeugende Antwort auf die Zunahme von Überflutungs- und Sturmschäden im Zuge des Klimawandels. Wir können nicht großflächig Regionen entvölkern und aus dem Wirtschaftsgeschehen herausnehmen. Das wäre eine Politik an den Bedürfnissen der Menschen vorbei und – in Opportunitätskosten ausgedrückt – unverhältnismäßig teuer. Mehr als 16 Prozent der flussnahen Flächen in Deutschland werden heute bereits als Bauland genutzt und der Anteil der Baulandflächen in den flussnahen Regionen wächst anhaltend stärker als in flussfernen Gebieten, da Wassergrundstücke als attraktiv gelten. An dieser Entwicklung ist auch grundsätzlich nichts zu beanstanden, solange die Kosten des »Wohnens mit Flussblick« nicht von der Allgemeinheit getragen werden. Wer an der Elbe oder im Alpenvorland leben will, sollte die damit verbundenen erhöhten Schadensrisiken auch selbst tragen. Unter anderem dazu dient eine Versicherungspflicht.

Dieses Papier untersucht die politisch-ökonomischen Gründe für die Ablehnung einer Versicherungspflicht für Elementarschäden in Deutschland. Nach einer Darlegung der ökonomischen Gründe für eine Elementarschadenversicherungspflicht werden die wichtigsten Argumente und politischen Motive der Kritiker diskutiert. Dies sind zu einem die Notwendigkeit und Höhe einer staatlichen Ausfalldeckung, rechtliche Bedenken gegen eine Beschränkung der Konsumentensouveränität durch eine Versicherungspflicht, Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern und die politisch-ökonomische Rationalität des gegenwärtigen Systems von Soforthilfen. Der Beitrag endet mit einer kritischen Selbstreflexion der Orientierung der ökonomischen Politikberatung in der Katastrophenschutz politik auf »lupenreine« Marktlösungen.

Gründe für eine Versicherungspflicht: Das Katastrophensyndrom

Betrachtet man die bisherigen Erfahrungen mit der Elementarschaden-Zusatzversicherung in Deutschland (vgl. Citlak / Wagner 2001, Schwarze / Wagner 2002) und die Erfahrungen in anderen Ländern (vgl. Ungern-Sternberg 2001 und 2002; Prettenthaler / Vetters 2004), dann zeigt sich, dass eine flächendeckende Sicherstellung der Versicherung für Elementarschäden nur mit Eingriffen in die Vertragsfreiheit erreicht werden kann. Der »freie Markt« schafft mit Ausnahme von Sturm und Hagel nur eine geringe Versicherungsdichte zwischen fünf

3 Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes (HochwasserSchG) vom 3.5.2005, BGBl. Teil I Nr. 26, S. 1224–1228 [Im Internet: www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/pdf/hochwasserschutzgesetz.pdf].

und 15 Prozent im Bereich der Elementarschaden-Gefahren.[4] Das liegt an einer verzerrten Nachfrage und einem unzureichenden Angebot, die sich gegenseitig unheilvoll bedingen und verstärken. Wir sprechen deshalb mit Kunreuther (2000: 301) von einem »Katastrophensyndrom« (vgl. Abbildung 1, S. 228).

Über die Ursachen für die mangelnde Nachfrage nach Katastrophenschutzversicherungen ist viel geschrieben worden (vgl. Kunreuther 1976 und 1996, Coate 1995, Noll 1996, Epstein 1996, Endres et al. 2003, Schwarze / Wagner 2004). Als wichtigste Gründe für ein nachfrageseitiges Marktversagen in der Katastrophenversicherung werden genannt:

– Eine systematische Unterschätzung und hohe Diskontierung von seltenen Katastrophenrisiken durch die Betroffenen.
– Das staatliche »Fürsorgeverhalten« im Schadensfall sowie private Spenden (»charity hazard«[5]).

Die Unterschätzung von seltenen Großschadensereignissen (*low probability-high risk events*) ist in der risikopsychologischen Literatur gut dokumentiert.[6] Befragungen von Bewohnern in erdbeben- und überschwemmungsgefährdeten Gebieten haben vielfach gezeigt, dass Individuen die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Ereignisse systematisch zu gering einschätzen.[7] Weit in der Zukunft vermutete Ereignisse werden deshalb stark diskontiert; die technische und finanzielle Vorsorge unterbleibt.[8]

Ein Zusatzproblem der Nachfrage entsteht durch das Auseinanderfallen der Verantwortung für Bau und Besitz von Immobilieneigentum in Überschwemmungszonen. Gemeinden, Entwicklungsgesellschaften und Bauträger haben kein Interesse an einer Versicherung von seltenen Extremereignissen, denn diese wäre ein Gefahrensignal für potentielle Käufer, welches den Preis der Immobilie drückt. Das gleiche gilt für den Wiederverkäufer. Wer also nicht gerade einen Besitz über Generationen plant, tut daher ökonomisch gut daran, das Risiko von Naturkatastrophen gering zu schätzen und so darzustellen.[9]

4 Dabei gibt es bemerkenswerte regionale Unterschiede in Deutschland. In Baden-Württemberg z.B. besteht eine fast flächendeckende Absicherung (90 Prozent) von Elementarschäden an Gebäuden, die auf die bis 1993 bestehende Versicherungspflicht zurückzuführen ist. Eine hohe Versicherungsdichte (ca. 50 Prozent) besteht auch in den neuen Bundesländern aus dem Fortbestand von Haushaltspolicen aus der Zeit der DDR.

5 Browne / Hoyt (2000: 293) definieren »charity hazard« als Tendenz einer Person, sich nicht gegen Katastrophenschäden zu versichern, als Folge erwarteter Hilfeleistungen von z.B. Freunden, der Familie, Kommunen, gemeinnützigen Organisationen oder durch staatliche Soforthilfeprogramme.

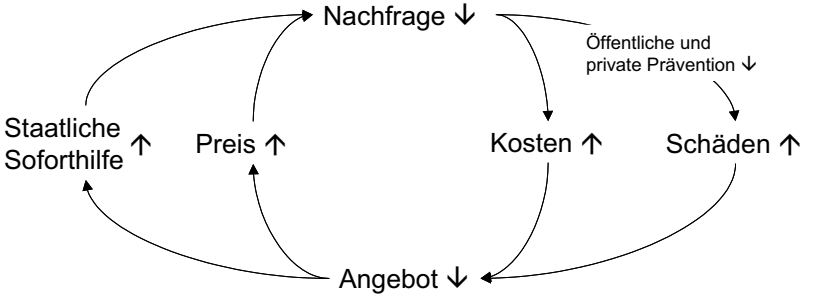
6 Diese wurde grundlegend von Tversky / Kahneman (1973) gezeigt.

7 Vgl. z.B. Palm et al. (1990); eine Fallstudie mit entsprechenden Ergebnissen in Deutschland ist Pfeil (2000).

8 Speziell zu intertemporalen Geringschätzung von Katastrophenrisiken: Kunreuther et al. (1998).

9 In Kalifornien besteht deshalb seit 1998 eine Informationspflicht für Grundstücksverkäufer und Makler über Katastrophengefahren (California Civil Code Section 1.102; so genanntes »Residential Disclosure Law«). In Deutschland ist der private Verkäufer einer Immobilie verpflichtet, den potentiellen Käufer über ihm bekannte Mängel (z.B. Hausschwamm) zu informieren, nicht aber über bloße Gefahren wie Hochwasser oder Rückstau (BGH-Urteil vom 7.2.2003 – VZR 25/02, in: GE 2003, 518).

Abbildung 1: Das Katastrophensyndrom der Elementarschadensversicherung



Quelle: Eigene Darstellung

Als Folgeprobleme der mangelnden Nachfrage ergeben sich Probleme auf der Angebotsseite. Die Versicherung von Naturkatastrophen ist wie jede Versicherung ein Geschäft mit steigenden Skalenerträgen. Die »Vernichtung von Risiko« als ureigene Produktionsleistung der Versicherer (vgl. Sinn 1986) ist nur durch die Bestandsbildung unverbundener Risiken möglich. Oft werden dabei gleichartige Risiken zu Pools zusammengefasst. Damit die der Versicherungsproduktion zugrunde liegenden Gesetze der Wahrscheinlichkeit gelten, müssen die Bestände hinreichend groß sein.[10] Je kleiner der Bestand, desto schwieriger ist das Geschäft der Risikovernichtung. Versicherungsunternehmen kalkulieren deshalb mit wachsenden Zuschlägen zum Erwartungsschaden bei kleiner werdenden Beständen. Die wenigen bestehenden Elementarschadenversicherungen in Deutschland sind folglich teurer, als es bei einer Vielzahl dieser Versicherungen der Fall wäre. Bei schrumpfenden Beständen besteht darüber hinaus immer auch ein Anfangsverdacht der Negativauslese. Häufig sind es nämlich die guten Risiken, die einen Bestand verlassen, während die schlechten bleiben und damit den Erwartungsschaden im Bestand erhöhen.

Beides zusammen und jedes für sich treibt die Kosten und den Preis der Versicherung. Der steigende Preis drückt aber auf die Versicherungsnachfrage. Aus einer (wie auch immer ausgelösten) Nachfrageeinschränkung folgt also ein Multiplikator mit zusätzlich nachfragedämpfender Wirkung.

Neben dieser marktimmanenten Problematik gibt es ein fundamentales Politikversagen. Denn eine beobachtete Unterversicherung liefert die politische Legitimation für eine Politik der permanenten Nothilfe. Private Spenden und staatliche Wiederaufbauprogramme sollen den Betroffenen helfen, die unversicherten Schäden zu tragen. Damit aber schafft sich die »Politik der Hilfe« ihre eigenen Voraussetzungen, denn sie dämpft mit der garantierten Unterstützung die Nachfrage nach Versicherungen und damit die Versicherungsdichte.[11]

10 Versicherungen von Einzelereignissen sind auch möglich; ökonomisch gesehen handelt es sich dabei aber um Wetten, d.h. Informationsgeschäfte.

11 Dazu grundlegend theoretisch Coate (1995) und empirisch Browne / Hoyt (2000).

Die Politik staatlicher Soforthilfen dämpft aber nicht nur die Nachfrage nach Versicherungen, sondern auch die Nachfrage nach Selbstschutz, und sie vermindert den Druck auf die lokale Politik, öffentliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Beides treibt die Schäden und damit die Kosten der Versicherung in die Höhe und löst eine neue Runde steigender Preise und sinkender Nachfrage aus.

Dieses Katastrophensyndrom kann nur entweder durch die Radikalkur eines glaubwürdigen Verzichts auf staatliche Hilfen[12] oder durch eine Versicherungspflicht gelöst werden. Der Verzicht auf staatliche Hilfe widerspräche aber wohl nicht nur dem Sozialstaatsprinzip in Deutschland, er hätte vor allem praktisch-politisch keine Chance. Solange eine Politik der Nothilfe geeignet ist, Wahlen zu entscheiden (wie im Sommer 2002), wird es diese Nothilfeprogramme faktisch geben. Pragmatismus spricht daher für eine Versicherungspflicht.

Gründe für das Scheitern der Elementarschadenversicherungspflicht

Warum es in den Verhandlungen der FMK-AG 2003/04 nicht zu einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden gekommen ist, wird in den folgenden Abschnitten dargelegt. Insbesondere werden wir zeigen, dass der Vorschlag, eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden einzuführen, an folgenden Problemen gescheitert ist:

- Verkennung der Rolle einer Staatsgarantie für die Ermöglichung der Privatversicherung,
- irrtümliche rechtliche Vorbehalte gegen eine Versicherungspflicht,
- Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern sowie
- Wahlkalküle in der Politik.

Verkennung der Rolle der Staatsgarantie Das zentrale Argument der Finanzminister für die Ablehnung einer Versicherungspflicht zur Abdeckung von Elementarschäden ist die Höhe der von der deutschen Versicherungswirtschaft geforderten Staatsgarantie. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) argumentierte in der FMK-AG, dass am Markt nur eine Schadenssumme von acht Milliarden Euro pro Jahr »unterzubringen« sei. Dadurch ergäbe sich bei einer Schadenserwartung in der Spitze von 30 Milliarden Euro pro Jahr die Notwendigkeit einer staatlichen Ausfallhaftung von 22 Milliarden Euro. Eine Staatsgarantie in dieser Höhe erschien den Finanzministern haushaltspolitisch nicht darstellbar.

Logisch überzeugen kann dieses Argument allerdings nicht. Denn die politische Alternative ist ja nicht, im Falle eines katastrophalen Elementarereignisses für eine Ausfalldeckung in Höhe von bis zu 22 Milliarden Euro aufzukommen oder dies nicht zu tun. Die Alternative ist vielmehr, durch Ad-hoc-Hilfen ab dem ersten Euro in Haftung genommen zu werden oder erst ab dem ersten Euro, der die acht Milliarden Schadenssumme aus der ersten Lage der privaten Versicherung übersteigt. Die Ablehnung der Ausfalldeckung ist also gleichbedeutend mit dem Verzicht auf die erste Lage privater Schadensdeckung.

12 Dies schlägt z. B. Epstein (1996) vor.

Man kann diesen Verzicht »irrational« oder auch nur vorgeschoben nennen. Er kommt die Finanzminister nur dann »billiger«, wenn sie ihre Hilfeleistungen bei den kommenden Extremereignissen ebenso diskontieren wie die Bürger oder wenn sie damit rechnen, das bei zukünftigen Extremereignissen ein größerer Teil der Schäden bei den Opfern verbleibt als bislang.

Überschätzte juristische Vorbehalte Als juristisches Hauptargument gegen eine Elementarschadenversicherung (EVP) wurde vorgetragen, die EVP sei ein verfassungsrechtlich unzulässiger, unverhältnismäßiger staatlicher Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit. Tatsächlich wäre eine Versicherungspflicht ein schwerwiegender Eingriff in die Privatautonomie, der nur dann verfassungsrechtlich zulässig ist, wenn ein öffentliches Interesse daran besteht, und der Eingriff geeignet und verhältnismäßig ist, d.h. kein »milderes Mittel« zur Erreichung des Zwecks möglich ist.

Kommen wir zunächst zur Frage des öffentlichen Interesses. Die Vermeidung von volkswirtschaftlichen Belastungen durch politisch motivierte öffentliche Soforthilfeprogramme begründet aus unserer Sicht ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer allgemeinen Versicherungspflicht. Schon bei der Arbeitslosen- und der Pflegeversicherung hat sich der Gesetzgeber aus ähnlichen Erwägungen für eine Versicherungspflicht entschieden, um die Abwälzung privater Bedürftigkeit bei Arbeitslosigkeit und im Pflegefall auf die öffentlichen Kassen (Sozialhilfe) zu begrenzen. Im Fall der Arbeitslosigkeit wurde sogar eine staatlich organisierte Pflichtversicherung (öffentliches Monopol) geschaffen. Beim Schutz vor Elementarschäden ist die Lage nicht anders, wenn man anerkennt, dass diese Probleme mittlerweile flächendeckend auftreten bzw. sich mit der Zunahme der Schwere der Ereignisse durch den Klimawandel auch auf bisher nicht betroffene Regionen ausweiten.

Damit kommen wir nun zur Frage nach der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit einer allgemeinen Versicherungspflicht. Sie ist nach den Erfahrungen in anderen Ländern sowie auf der Grundlage der Erfahrungen in einigen Bundesländern (insbesondere Baden-Württemberg) als einzige Maßnahme geeignet, diesen Zweck zu erfüllen. Ein »milderes Mittel« ist nicht wirksam. Die Belastung des Einzelnen wäre insgesamt tragbar. Nach Schätzungen des GDV würde eine umfassende Elementarschadenversicherung (unter Einschluss von Sturmflutrisiken) in günstigen Risikozonen bei einem Selbstbehalt in Höhe von 1.500 Euro je Schaden für ein typisches Eigenheim (300.000 Euro) nicht mehr als ca. 150 Euro pro Jahr kosten. Davon entfielen allein 80 Euro auf das »klassische« Sturm- und Hagelrisiko. In der ungünstigsten Risikozone würde dieselbe Versicherung allerdings bei einem hohen Selbstbehalt von 15.000 Euro über 500 Euro pro Jahr kosten. Dies stellt im Vergleich zu den heute bereits zu zahlenden Prämien für die Wohngebäude- und die Elementarschad enzusatzversicherung von ca. 300 Euro (Finanztest 5/2004) keine »unverhältnismäßige« Belastung des Einzelnen dar, muss allerdings vor dem Hintergrund der teilweise sehr hohen Selbstbehalte gesehen werden.

Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern Elementarschäden sind heute deutschlandweit ein flächendeckendes Phänomen, aber sie betreffen die Regionen unterschiedlich. Die Betroffenheit an Rhein, Mosel und Donau ist natürlich höher als in der Lüneburger

Heide oder im Thüringer Wald. Hier kommt zu dem allfälligen Starkregenrisiko zusätzlich ein erhöhtes Risiko von Flussüberschwemmungen hinzu. Es überrascht daher nicht, dass die früheren politischen Initiativen für eine Pflichtversicherung von Überschwemmungsschäden von den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Bayern ausgingen (vgl. z. B. Stoiber 1999). Diese Länderinitiativen gelangten allerdings anders als das »Jahrhunderthochwasser 2002« nicht auf die bundespolitische Agenda. Die Ereignisse in Dresden und an der Oberelbe verursachten – jedenfalls in der Ersteinschätzung der Lage – so immense Schäden, dass erstmalig volkswirtschaftliche Folgeprobleme (Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform) sichtbar wurden, die ein konzertiertes Handeln von Bund und Ländern erforderten.

Die Zahlungen von 3,5 Milliarden Euro, die die Länder und Gemeinden in den Wiederaufbaufonds leisteten, trafen diese darüber hinaus in einer haushaltspolitisch angespannten Lage. Damit schien die historische Chance gekommen, zu einer bundeseinheitlichen privaten finanziellen Vorsorge zu kommen.

In der Diskussion einer Elementarschadenversicherungspflicht kam es allerdings nicht zum historischen Konsens, sondern zu den üblichen föderalen Verteilungskämpfen, nachdem erkennbar wurde, dass die von der Versicherungswirtschaft geforderte Staatsgarantie nicht allein vom Bund erbracht werden konnte. Für die Verteilung der »Lasten« aus Staatsgarantien (Bund- und Länderbürgschaften) gibt es aber keinen etablierten politischen Verteilungsschlüssel und die Inzidenz einer Flutversicherung war nur überschlägig abschätzbar. Für die geplante Versicherungspflicht für Gebäude wurde ein Prämienvolumen für Überschwemmungsgefahren zwischen 1,7 und 3,1 Milliarden Euro jährlich geschätzt. Bei einem angenommen Prämienvolumen von 2,85 Milliarden Euro pro Jahr entstünden somit Mehreinnahmen aus der Versicherungssteuer (0,46 Milliarden Euro) und Mindereinnahmen in der Einkommen- und Gewerbesteuer und beim Solidaritätszuschlag (0,73 Milliarden Euro). Die Effekte auf die Umsatzsteuer wurden als unbedeutend eingestuft. Die Steuermehreinnahmen aus der EVP wären damit allein beim Bund (Versicherungssteuer) entstanden, während die Länder bei den Steuermindereinnahmen jeweils mit knapp der Hälfte (42,5 Prozent bis 50 Prozent) beteiligt gewesen wären und zusätzlich den Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Pflichtversicherung zu tragen gehabt hätten. Je nach Annahmen über das zu erwartende Prämienaufkommen und die Höhe der administrativen Kosten hätten sich so unterschiedliche Belastungen bei Bund und Ländern ergeben, für die ein geeigneter Verteilungsschlüssel hätte gefunden werden müssen, was sich angesichts der ohnehin großen politischen Probleme der EVP als faktisch nicht zu lösendes Zusatzproblem herausstellte.

Wahlkalküle der Politik Obwohl die Diskussion um die Versicherungspflicht überwiegend durch Fachvertreter der Ressorts geführt worden ist, spielten übergeordnete politisch-ökonomische Kalküle eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Entscheidungsfindung in den Fachgremien. Dabei ist zum einen an die unspezifische Überlegung zu denken, dass Ad-hoc-Hilfen den Entscheidungsträgern mehr Spielraum geben als regelhafte Prävention und Leistungsgewährung, und zum zweiten an die ausdrückliche Befürchtung, dass die Einführung einer Elementarschaden-Versicherungspflicht, d.h. Kaufkraftentzug, in einen konjunkturell ungünstigen Zeitraum gefallen wäre.

Über die allgemeine politische Vorteilhaftigkeit einer Ad-hoc-Regulierung von Naturkatastrophen ist viel spekuliert worden, eine Analyse ist hingegen nicht erfolgt. Krisensituationen, so eine verbreitete Meinung, nützen Amtsinhabern und schaden (damit) der Opposition, denn in Krisensituationen schauen die Leute auf ihre Regierungen. Das Elbehochwasser scheint ein Beleg dafür zu sein, hat doch der beherzte Einsatz des damaligen Kanzlers Schröder in Sachsen während der Überschwemmungen die regierende SPD aus einem zuvor bestehenden politischen Stimmungstief heraus und zur Wiederwahl im Jahr 2002 geführt. Auch in der Vergangenheit sind führende deutsche Politiker durch ihre Auftritte als Krisenmanager berühmt und anschließend in höchste Ämter gewählt worden. So wurde beispielsweise Helmut Schmidt (SPD) als Innensenator von Hamburg während der verheerenden Sturmflut 1962 bundesweit bekannt und später zum Bundeskanzler gewählt. Auch der jetzige Ministerpräsident und seinerzeitige Umweltminister Brandenburgs, Matthias Platzeck (SPD), fiel durch sein zupackendes Auftreten während des Oder-Hochwassers 1997 auf und wurde in der Folge ins höchste Landesamt und ein hohes Parteiamt gewählt. Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) konnte hingegen nicht vom Oderhochwasser 1997 profitieren.

Für die politische Entscheidung über die EVP, fast zwei Jahre nach dem Medienereignis Hochwasser, spielte dagegen eher die Einbettung der Maßnahme in die aktuelle konjunkturpolitische Lage und die aktuellen wirtschaftspolitischen Strategien der Bundesregierung eine entscheidende Rolle. Der geschätzte Kaufkraftentzug von 2,85 Milliarden Euro (in Höhe des geschätzten Prämienumfangs) konterkariere die Bemühungen der Bundesregierung um Kaufkraftstärkung und Wachstumsimpulse, heißt es im Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission.

Dieses Argument, so richtig es für den Zeitpunkt der Entscheidung (im Jahr 2004) war, verkennt jedoch, dass auch eine Flut Kaufkraft entzieht und im konkreten Fall des Elbhochwassers die Steuersenkungspolitik des Jahres 2002 konterkariert hat. Die Faustformel der konjunkturellen Neutralität von Naturkatastrophen (Schäden gleich Wiederherstellungskosten) hat sich im konkreten Fall ebenfalls nicht bestätigt. Die Elbeflut hat nicht zu einem entsprechenden Wiederaufbauimpuls in Sachsen geführt. Der kurzfristige regionale Auftragsschub wurde durch Umsatz- und Nachfrageausfälle in anderen Bereichen überkompensiert.

Lesson Learned: *Keine Verengung der ökonomischen Politikberatung auf »lupenreine« Marktlösungen*

Die von uns für sachlich sinnvoll gehaltene Verengung eines Lösungsvorschlags für eine pflichtmäßige Elementarschadensversicherung auf eine »lupenreine« Marktlösung ohne jede Quersubventionierung (vgl. Schwarze / Wagner 2002 und 2003) hat im Rückblick zwei politische Probleme verursacht.

Zum einem gab es keinen glaubhaften Drohpunkt einer staatlichen Monopollösung, der die Versicherungswirtschaft gezwungen hätte, besser nachvollziehbare Argumente für die maximal privat abdeckbare Schadenssumme zu machen.

Zum anderen konnte bei fehlender Quersubventionierung das Argument »untragbarer« Versicherungsprämien pauschal erhoben werden. Die Verbandszahlen zur Prämienhöhe konnten die Sozialpolitiker nicht überzeugen.

Die Forderung nach einhundertprozentiger Quersubventionsfreiheit ist aus unserer heutigen Sicht ein unnötiger *»Nirwana Approach«*, denn jede Form der Subventionierung in der Flutversicherung muss in einer Reform-Diskussion an der bestehenden Praxis staatlicher Ad-hoc-Maßnahmen gemessen werden, nicht etwa am Verzicht auf staatliche Soforthilfen, da dieser Verzicht unrealistisch ist. Bei der staatlichen Ad-hoc-Hilfe ist der Quersubventio nstatbestand aber grundsätzlich gravierender, weil er sich auf alle Steuerzahler verteilt.

Der internationale Vergleich zeigt im Übrigen: Versicherungsschäden sind immer in einem gewissen Umfang solidarisch zu tragen. Die Differenzierung von Prämien nach Gefährdungsklassen verhindert zwar eine *systematische* Quersubventionierung, aber es bleibt ein nicht auszuschließender Rest. So wissen wir aus der Überschwemmungsphysik, dass bereits wenige Höhenzentimeter einen gewaltigen Einfluss auf das Überschwemmungsgeschehen und die Folgen haben können. Es gibt aber kein noch so fein gegliedertes Klassifizierungssystem, das diese Unterschiede vollständig abbilden kann.

In der Realität muss man auch hinnehmen, dass Flutschäden in historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen eine Gemeinschaftsaufgabe sind, die nicht allein dem Besitzer in der Gegenwart anzulasten sind. Im Bestand müssen daher Versicherungsleistungen immer für eine Übergangszeit sozialisiert werden. Wirtschaftspolitischer Purismus ist hier falsch am Platz!

Dies zeigt auch das Beispiel der USA. In den USA wird eine Basisdeckung für Gebäude und Inhalt gegen Sturmflut, Flusshochwasser, Sturzflut, Erosion und Bodensenkung durch das *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) subventioniert. Über 4,9 Millionen Haushalte erhalten eine Überschwemmungspolice (die für die Kreditsicherung erforderlich ist) zu einem Preis, der über 60 Prozent *unter* dem Marktpreis liegt. Entscheidend ist auch hier die Anreizstruktur, denn diese Subvention wird *nur* in Gemeinden gewährt, die an dem *National Flood Insurance Program* (NFIP) teilnehmen. Eine Voraussetzung für die Teilnahme am NFIP ist, dass für die jeweilige Gemeinde das Überschwemmungsrisiko festgestellt wurde, so dass dieses jedem Betroffenen prinzipiell bekannt sein müsste. Eine andere Voraussetzung ist, dass die Gemeinde die vorgeschriebenen Hochwasserschutzmassnahmen ergriffen hat. Hier verbinden sich also Subventionierung von Nachfrage und Präventionsanreize, auch für die öffentlichen Träger, in einer Weise, dass das Risikobewusstsein insgesamt gefördert wird. Gefragt sind intelligente Designs wie diese, nicht »lupenreine« Marktlösungen. Wir haben dies in der Diskussion im Nachgang zur »Jahrhundertflut 2002« zu spät erkannt; vielleicht hilft diese Einsicht, die wir hier dokumentieren, für die politischen Diskussionen nach der nächsten »Jahrhundertflut«, mit der wir nicht erst in hundert Jahren rechnen.

Literatur

Browne, Mark J. / Hoyt, Robert E. (2000): The Demand for Flood Insurance: Empirical Evidence, in: Journal of Risk and Uncertainty, Jg. 20, H. 3, S. 291–306

Citlak, Banu / Wagner, Gert G: (2001), Hochwasser: Unkalkulierbare Ereignisse und unvermeidbare Folgen? Denkanstöße für den ökonomischen Umgang mit Elementarschäden, in: Mager, Hans-Christian / Schäfer, Henry / Schrüfer, Klaus (Hg.), Private Versicherung und Soziale Sicherung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen, Marburg, S. 97–111

Coate, Stephen (1995): Altruism, Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy, in: American Economic Review, Jg. 85, H. 1, S. 46–57

Endres, Alfred / Ohl, Cornelia / Rundshagen, Bettina (2003): Land unter! Ein institutionenökonomischer Zwischenruf, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Jg. 29, H. 3, S. 284–294

Epstein, Richard (1996): Catastrophic Responses to Catastrophic Risk, in: Journal of Risk and Uncertainty, Jg. 12, H. 2/3, S. 287–308

Kunreuther, Howard C. (1976): Limited Knowledge and Insurance Protection, in: Public Policy, Jg. 29, H. 2, S. 227–261

Kunreuther, Howard C. (1996): Mitigating Disaster Loss through Insurance, in: Journal of Risk and Uncertainty, Jg. 12, H. 2/3, S. 171–187

Kunreuther, Howard C. / Onculer, Ayse / Slovic, Paul I. (1998): Time Insensitivity for Protective Measures, in: Journal of Risk and Uncertainty, Jg. 16, H. 3, S. 279–299

Kunreuther, Howard C. (2000): Strategies for Dealing with Large-Scale and Environmental Risks, in: Folmer, Henk / Gabel, Landis H. (eds.), Frontiers in Environmental Economics, Cheltenham: Edward Elgar, S. 293–318

Noll, Richard G. (1996): The Complex Politics of Catastrophes Economics, in: Journal of Risk and Uncertainty, Jg. 12, H. 2/3, S. 141–146

o.V. (2004): Geld nach der Flut, in: Finanztest, H. 5, S. 74–75

Palm, Risa / Hodgson, Michael / Blanchard, Denise / Lyons, Donald (1990): Earthquake Insurance in California. Environmental Policy and Individual Decision Making, Boulder / Colorado: Harpercollins

Pfeil, Jan (2000): Maßnahmen des Katastrophenschutzes und Reaktionen der Bürger in Hochwassergebieten. Am Beispiel von Bonn und Köln, Bonn

Prettenthaler, Franz / Vetters, Nadja (2004): Extreme Wetterereignisse: Nationale Risikoausgleichssysteme im Vergleich, InTeReg Working Paper, Nr. 17-2004, Joanneum Research, Graz

Schwarze, Reimund / Wagner, Gert G. (2002): Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 69, H. 35, S. 596–600

Schwarze, Reimund / Wagner, Gert G. (2003): Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen – Bausteine einer zukünftigen Elementarschadenversicherung, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 70, H. 12, S. 183–189

Schwarze, Reimund / Wagner, Gert G. (2004): In the Aftermath of Dresden – New Directions in German Flood Insurance, in: Geneva Papers of Risk and Insurance, Jg. 29, H. 2, S. 154–169

Sinn, Hans-Werner (1986): Risiko als Produktionsfaktor, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 201, H. 6, S. 557–571

Stoiber, Edmund (1999): Hochwasser Pfingsten 1999, Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten vor dem Bayerischen Landtag am 8. Juni 1999

Tversky, Amos / Kahnemann, Daniel (1973): Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability, in: Cognitive Psychology, Jg. 5, S. 207–232

Ungern-Sternberg, Thomas von (2002): Gebäudeversicherung in Europa. Die Grenzen des Wettbewerbs, Bern

Ungern-Sternberg, Thomas von (2001): Die Vorteile des Staatsmonopols in der Gebäudeversicherung: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 2, H. 1, S. 31–33

Die EuroMemorandum-Gruppe: Für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in Europa

The EuroMemorandum Group: For a Change in Economic Policy in Europe

*Jörg Huffschmid**

Hintergrund

Dass die Europäische Union (EU) seit Jahren in einer tiefen Krise steckt, liegt zu einem erheblichen Teil an der neoliberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, die sich in den meisten – nicht in allen! – Mitgliedsländern und den Institutionen der EU während der letzten beiden Jahrzehnte weitgehend durchgesetzt hat. Wesentliche Stationen hierbei waren das Binnenmarktprojekt (1985), der Vertrag von Maastricht (1992), der Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) und die Währungsunion (1999). Wäre es nach den Plänen der politischen Klasse gegangen, dann hätte der Neoliberalismus sogar Verfassungsrang für die gesamte EU erhalten. Dies haben die Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai / Juni 2005 zunächst verhindert. Das Projekt aber ist nicht tot, sondern soll nach den Plänen mächtiger Hardliner im ersten Halbjahr 2007 – wenn Deutschland die Ratspräsidentschaft der EU inne hat – erneut auf die politische Tagesordnung kommen und im zweiten Halbjahr 2008 – dann liegt die Präsidentschaft bei Frankreich – doch noch durchgesetzt werden. Die Vertreter dieser Strategie in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft stellen sie als die einzige Möglichkeit dar, Europa aus der mittlerweile lange anhaltenden Periode ökonomischer Schwäche herauszuführen, seine Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Weltwirtschaft zu stärken und das »europäische Sozialmodell« zu verteidigen.

* Universität Bremen.