

Huber, Michael

**Article**

## Zur Versicherung von Elementarrisiken: das englische Gentlemen's Agreement und seine Entwicklungsmöglichkeiten

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Huber, Michael (2008) : Zur Versicherung von Elementarrisiken: das englische Gentlemen's Agreement und seine Entwicklungsmöglichkeiten, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 77, Iss. 4, pp. 44-52, <https://doi.org/10.3790/vjh.77.4.44>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99535>

**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.*

## Zur Versicherung von Elementarrisiken

### Das englische Gentlemen's Agreement und seine Entwicklungsmöglichkeiten

von Michael Huber

**Zusammenfassung:** Bei der Versicherbarkeit von Naturkatastrophen spielen zwei Probleme eine besondere Rolle: Erstens ist Versicherungsschutz gegen Naturkatastrophen unter Marktbedingungen wenig nachgefragt und führt daher zu einer negativen Risikoauslese. Zweitens tritt als Folge der Lösung dieses Problems deutlich hervor, dass nämlich die Versicherten sich nach Abschluss des Vertrags nachlässig verhalten und so die Versicherungskosten hochtreiben. Da der Klimawandel die industriellen Gesellschaften dazu herausfordert, beim Umgang mit Naturkatastrophen alle präventiven und adaptiven Instrumente nochmals zu bewerten und neue Lösungen zu finden, diskutiert dieser Beitrag die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit von Versicherbarkeit am Beispiel der englischen Überschwemmungsversicherung. Das englische Modell (Gentlemen's Agreement) existiert seit über 50 Jahren, und man kann daran überprüfen, wie die Spannung zwischen negativer Risikoauslese und subjektivem Risiko unter dem Eindruck des Klimawandels gelöst wird. Aus der Grundstruktur wird deutlich, dass dieses Modell zu laxem Verhalten aller Beteiligten führt. Trotz der Reform vor wenigen Jahren und einigen Verbesserungen, die durchgesetzt werden konnten, erwies sich der historische Erfolg als Hemmschuh. Neue Reformschritte, beispielsweise dass Versicherungen staatliche, regulative Aufgaben übernehmen sollen und damit das Überleben der privaten Überschwemmungsversicherung absichern, werden durch den Lösungsansatz des Gentlemen's Agreement verhindert. Eine der Schlussfolgerungen dieses Beitrags besagt, dass der Erfolg privatwirtschaftlicher Versicherungsarrangements eher von den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen abhängt als von ihrer Ökonomie und dass Marktlösungen daher nicht automatisch anderen Ansätzen überlegen sind.

**Summary:** The insurability of natural hazards is challenged by two well-known problems: First, there is little demand for coverage against natural hazards under market conditions. This often results in adverse selection. Second, the issue of moral hazard becomes relevant, as purchasing insurance coverage leads to lax behaviour and, consequently, increased costs for insurance. Climate change challenges the industrial societies and triggers a general reassessment of all preventative and adaptive instruments at their disposition with the general aim of finding reliable and sustainable solutions for the management of natural hazards. Considering a general preference for private solutions, the example of the English flood insurance provides some interesting insights. The English model exists for 50 years and is a good example to assess the tensions between moral hazard and adverse selection. Irrespective of a recent and comprehensive reform process, the traditional structure revealed itself as hindrance for further improvements, such as the possibility of insurance firms to assume regulatory tasks to ensure the survival of the overall arrangement. One of the conclusions of this article emphasises the dependency of private insurance arrangement form political framework conditions. Thus, the success of insurance as a tool in the management of climate change depends on the political rather than economic considerations. Market solutions are not superior per se to other solutions.

JEL Classifications: G22, Q54, Z13

Keywords: Versicherbarkeit, Naturkatastrophen, Überschwemmung, Großbritannien, Klimawandel, Reform des Versicherungsregimes

## 1 Einleitung

Die Naturkatastrophen der letzten Jahre in Europa, Nordamerika und Japan zeigen, wie verwundbar industrielle Gesellschaften sind und wie sehr solche Ereignisse die ökonomischen und sozialen Grundlagen der betroffenen Gemeinden und Regionen erschüttern können. Auch wenn Elementarrisiken in den meisten entwickelten Ländern versichert sind, wirft der Klimawandel die Frage auf, ob dieser Versicherungsschutz so aufrechtzuerhalten ist beziehungsweise welche institutionelle Reformen für eine langfristige Sicherung gegen die Folgen der Naturkatastrophen erforderlich wären (auch Huber 2008). Zwei Probleme spielen dabei eine besondere Rolle: Erstens ist der Versicherungsschutz gegen Naturkatastrophen unter Marktbedingungen wenig nachgefragt. Howard Kunreuthers (1978) klassische Studie weist für Erdbebengebiete nach, dass solche selten wiederkehrenden Ereignisse schnell vergessen werden und daher selbst im hochgradig erdbebengefährdeten Kalifornien Erdbebenversicherung nur schwer zu verkaufen ist; daran hat sich nichts geändert, wie z. B. Risa Palm (1995) nachweist.<sup>1</sup> Das hat zur Folge, dass Versicherungsschutz nur von einer Bevölkerungsgruppe erworben wird, die sich als „besonders exponiert“ einschätzt. Die negative Risikoauslese (*adverse selection*) entfaltet zweitens ein Motivationsproblem, das in der Versicherungsliteratur als subjektives Risiko oder *moral hazard* beschrieben wird und jene Situation bezeichnet, in der Versicherungsschutz Versicherungsnehmer dazu verleitet, nach der Unterzeichnung des Versicherungsvertrags leichtsinnig zu agieren und damit zusätzliche Kosten zu verursachen. Schon diese ersten Überlegungen legen nahe, dass Naturkatastrophen kaum privat zu versichern sind. Gerade der Klimawandel aber fordert die industriellen Gesellschaften dazu heraus, beim Umgang mit Naturkatastrophen alle präventiven und adaptiven Instrumente nochmals zu bewerten und neue Lösungen zu finden.

Wenn durch die Erweiterung der Versicherungspopulation die Wahrscheinlichkeit des subjektiven Risikos zunimmt, stellt sich die Frage, wie eine tragfähige Lösung für die Versicherbarkeit von Naturkatastrophen aussehen könnte, insbesondere wenn Klimawandel die tradierte Staatsabhängigkeit der Versicherungen von Naturkatastrophen herausfordert und privatwirtschaftliche Lösungen beziehungsweise Public-Private-Partnerships (PPPs) in den Mittelpunkt der Diskussion rückt. Die negative Risikoauslese wurde bisher durch Bündelung unterschiedlicher Risiken oder durch staatliche Regulierung kontrolliert (Überblick in Faure und Hartlief 2006, Huber 2009). Gegen die staatliche Regulierung wird eingewendet, dass private Versicherungen effizienter sind und auch das subjektive Risiko besser kontrollieren. Bisher ist allerdings nur in England der überwiegende Teil der Hausbesitzer privat gegen Überschwemmungen versichert. Das englische Modell existiert seit über 50 Jahren, und man kann daran die These, dass private Versicherungen Vorteile an Effizienz und Gerechtigkeit bieten, empirisch überprüfen. Und man kann auch sehen, wie die Spannung zwischen negativer Risikoauslese und subjektivem Risiko unter dem Eindruck des Klimawandels gelöst wird.

<sup>1</sup> Für Großbritannien hat das National Audit Office (NAO 2001) festgestellt, dass in Überschwemmungsgebieten schon zwei Jahre nach einer Katastrophe die Bevölkerung das Ereignis vergessen hat.

## 2 Zur Versicherbarkeit von Überschwemmungen

Die ökonomische Theorie schätzt die private Versicherbarkeit von Elementarrisiken skeptisch ein. Wenn „versicherbar“ nämlich bedeutet, dass das „Gesetz der Großen Zahl“ gilt und die einzelnen Schäden häufig auftreten und nicht allzu kostspielig sind, muss man erkennen, dass Elementarrisiken dieser Beschreibung nicht entsprechen, insbesondere, weil sie in einem einzelnen Ereignis umfangreiche Schadenswirkung entfalten (vgl. auch Abschnitt 4). Der Schweizer Rückversicherer Zürich Rück (SwissRe 1998) hat daher zwei zusätzliche Bedingungen identifiziert, durch deren Erfüllung beispielsweise Überschwemmungen versicherbar werden: Erstens, Staat und Versicherungsindustrie befördern eine realistische Wahrnehmung der Risiken und sie finden zweitens gemeinsam einen Weg, die negative Risikoauslese zu vermeiden. Was für Überschwemmungen gilt, gilt gleichermaßen für andere Naturkatastrophen.

Mit den zusätzlichen Bedingungen wird den staatlichen, meist präventiven Vorleistungen eine entscheidende Funktion zugewiesen. Der Staat übernimmt aber nicht nur die präventive Seite des Umgangs mit Elementarrisiken, sondern er legt auch das akzeptable Risikoniveau der jeweiligen Ereignisse fest. Das kann indirekt durch das Maß der Investitionen in der Katastrophenvorsorge passieren, oder indem Akzeptanzkriterien direkt benannt werden. Die belgische Gesetzgebung legt beispielsweise fest, dass Überschwemmungen höchstens alle 20 Jahre auftreten sollten, während man in England darauf setzt, dass sie nur alle 75 Jahre passieren. In den Niederlanden soll der zeitliche Abstand zwischen zwei Überschwemmungen gar 200 Jahre betragen. Die adaptiven und präventiven Kompetenzen sind schwerpunktmäßig zwischen Versicherungsunternehmen und Staat verteilt, wobei die Strategien der Zuschreibung von Verantwortung, die sich an der Unterscheidung privat/öffentlich orientiert, eine große Vielfalt institutioneller Arrangements hervorbringt, durch die diese prekäre Balance stabilisiert wird.

Grundsätzlich kann man annehmen, dass die Vorsorge von Elementarrisiken der Kooperation des Versicherungssektors mit politischen Institutionen bedarf und sehr unterschiedliche Formen annehmen kann. Im Grunde kann es nur Kooperation von Staat und Versicherungswirtschaft, d.h. PPPs, geben, auch wenn sie nicht so ausgezeichnet werden. Umstritten ist immer nur die richtige Balance. Im Rahmen des Klimawandels meint Kunreuther (2000), dass Versicherungen zunehmend staatliche Kontrollaufgaben übernehmen sollten. Sie sollten Privateigentum beispielsweise nur dann versichern, wenn die regulativen Vorschriften eingehalten werden beziehungsweise sie sollten selbst regulative Standards erstellen. In den USA ist die Versicherung von Eigentum gegen Überschwemmungen zwar an die Teilnahme der jeweiligen Gemeinde an einem staatlichen Vorsorgeprogramm geknüpft, es gibt aber auch Vorschläge, die Versicherungen zu eigenständigen regulativen Agenturen auszubauen, die nicht nur staatliche Vorgaben umsetzen, sondern eigene Vorschriften entwickeln. Damit verließ die Versicherungswirtschaft aber ihre adaptive Domäne und würde zunehmend präventive Strategien – die ja gerade Versicherungen unnötig machen – durchsetzen.

Die englische Versicherungswirtschaft ist nicht nur ein interessanter Fall, weil sie Naturkatastrophen vorwiegend privat versichert, sondern auch weil sie überlegt, die Überschwemmungsversicherung an Vorsorge in den Bereichen Flächenschutz und Bauplanung zu knüpfen, auch wenn diese Kriterien nicht unbedingt den offiziellen staatlichen Regulierungen entsprechen, sondern strikter sind. Um diese Strategien in ihrer Wirkung bes-

ser einschätzen zu können, muss aber erst das englische Arrangement näher beschrieben werden.

### 3 Das englische *Gentlemen's Agreement*

Nach der verheerenden Überschwemmung von 1953 wurde in England zu Beginn der 1960er Jahre ein Versicherungsregime eingeführt, das auf einer informellen Übereinkunft zwischen Staat und Versicherungswirtschaft beruht (ausführlicher Huber 2004). Dieses *Gentlemen's Agreement* teilt die Verantwortung für Überschwemmungen zwischen den beiden Akteuren strikt entlang der Unterscheidung präventiver und adaptiver Aufgaben: Der Staat kümmert sich um die präventiven Maßnahmen des Katastrophenschutzes, die Versicherungsindustrie deckt alle (versicherten!) Kosten ab<sup>2</sup> und garantiert der Regierung

„that it would not refuse to offer flood insurance for residential properties, no matter what the risk. It further agreed that the additional premium rate would not exceed 0.5 percent on the sum insured“ (Crichton 2002: 127).

Dabei setzt das *Gentlemen's Agreement* das Problem der negativen Risikoauslese mit zwei Mechanismen außer Kraft. Erstens wird der Versicherungsschutz gegen Überschwemmungen mit anderen Naturkatastrophen wie Sturm „gebündelt“, um so die Grundlage der Versicherungspopulation deutlich zu erweitern und die versicherten Schäden zeitlich und geografisch breiter zu streuen. Zweitens wird Überschwemmungsversicherung für die Hauseigentümer verbindlich, weil Banken als Bedingung für die Kreditvergabe eine solche Versicherung fordern – und zwar unabhängig von der Lage und damit der Exponiertheit des Eigentums. Daher sind 75 % aller englischen Privathäuser gegen Überschwemmungen versichert.<sup>3</sup> Der Umsetzung der Forderung nach gesteigerter Aufmerksamkeit für Elementarrisiken wird mit dieser Vorgehensweise jedoch entgegengearbeitet. Mit der Überwindung der negativen Risikoauslese durch ein solches stilles Übereinkommen entsteht nämlich ein *verallgemeinertes* „subjektives Risiko“, durch das nicht nur die Versicherten, sondern alle beteiligten Akteurgruppen sich wenig verantwortungsvoll verhalten.

Weil nämlich Versicherungsunternehmen die unmittelbaren Kosten von Elementarrisiken übernehmen, ohne dabei eine obere Grenze einzuziehen oder Bedingungen an präventive Vorleistungen an die Versicherten oder den Staat zu stellen, kann sich hauptsächlich der Staat aus der Verantwortung stehlen. Am 17. November 2001 schreibt „The Economist“ (Seite 34), der englischen Regierung sei es gelungen, die langfristige Vorsorge finanziell unbestraft zu vernachlässigen und sich hinter den Versicherungen zu verstecken. Aber auch die Versicherten vernachlässigen die Vorsorge, weil ihr Verhalten ihre Versicherungsprämien nicht beeinflusst. Endlich haben aber auch die Versicherungsunternehmen wenig Interesse an verantwortlichem Handeln, weil die künstliche Verbreiterung die Versicherungspopulation einen beachtlichen Geldfluss sichert und solange die Kosten gedeckt sind, keinen Grund besteht, ihre Entscheidungen zu überprüfen und notfalls zu korrigieren. Alle drei relevanten Akteurgruppen halten daher am einmal geschlossenen Abkommen fest,

<sup>2</sup> Im Falle von Naturkatastrophen geht man davon aus, dass nur ca. die Hälfte der auftretenden Schäden versichert sind. Wesentlicher Grund dafür ist, dass der Staat seine Infrastruktur nicht versichert, sondern mögliche Kosten selbst übernimmt.

<sup>3</sup> Betrachtet man nur jene Häuser, die über Bankkredite finanziert werden, ist die Versicherungsdichte sogar 95 %.

weil sie sich bei seiner Veränderung nur Verschlechterungen erwarten dürfen. Die Folgen des *moral hazard* können mit dem Verfall der Schutzvorrichtungen, der Schwächung der „Moral“ und Vorsorge der Versicherten und der finanziellen Schwächung der Versicherungen in Zusammenhang gebracht werden. Gerade dieser letzte Punkt wird im Kontext der Klimaveränderung besonders prekär.

#### 4 **Klimawandel und Kostenstruktur<sup>4</sup>**

Die Kosten für Überschwemmungsversicherungen steigen stetig an und erzwingen eine Reaktion der Versicherungswirtschaft. Noch zu Beginn der 1990er Jahre ging man davon aus, dass selbst extreme Elementarrisiken deutlich weniger als 1 Milliarde Euro kosteten. Das änderte sich im Laufe der 1990er Jahre. Die versicherten Kosten der Überschwemmungen von 1998 und 2000 in England beliefen sich bereits auf 950 Millionen bzw. 1,9 Milliarden Euro. David Crichton (2007: 28) berichtet, dass die beiden Sommerüberschwemmungen von 2007 den Versicherungen zusammen fast 5 Milliarden Euro kosteten (etwas über 2 Milliarden Euro bzw. 2,5 Milliarden Euro). Die Schäden der Überschwemmung von 2002 in Deutschland beliefen sich sogar auf circa 10 Milliarden Euro. Da angenommen wird, dass ähnliche Ereignisse aufgrund des Klimawandels immer häufiger stattfinden werden, wird der Kostendruck nicht nur durch die einzelnen desaströsen Ereignisse erzeugt, sondern durch die erhöhte Frequenz. Der Kostendruck wird aber auch noch durch politische Rahmenbedingungen, wie die Flächenplanung, erhöht. In England sollen beispielsweise bis 2016 drei Millionen neue Häuser gebaut werden, die überwiegend in Überschwemmungsgebieten liegen (vgl. Huber 2004). Der britische Versicherungsverband *Association of British Insurers* (ABI) hat deshalb schon 1998 eine Untersuchung in Auftrag gegeben hat, um die finanziellen Folgen der Klimaveränderung, schätzen zu lassen (vgl. CII 2001). Das Ergebnis besagt, dass so lange die Versicherungsprämien auf 0,5 % der Versicherungssumme beschränkt bleiben, die Kosten nicht angemessen reflektiert werden. Praktische Folgerungen wurden daraus nicht gezogen. Allerdings regte aufgrund des steigenden Kostendrucks ABI eine Reform des *Gentlemen's Agreement* mit dem Ziel an, dass der Staat seine präventiven Aufgaben besser löst und die Preisbeschränkungen bei gleichzeitiger Einbindung aller Eigentümer aufgehoben werden.

#### 5 **Reform als Stabilisierung des *Gentlemen's Agreement***

Auch wenn die englische Versicherungsindustrie bereits nach der Überschwemmung von 1998 mehr staatliche Vorsorge anmahnte, reagierte sie erst zwei Jahre später mit einem zweijährigen Moratorium, an dessen Ende die Regierung mehr Vorsorge leisten, eine striktere Regulierung der Flächennutzung durchsetzen und eine größere Investitionsbereitschaft in Überschwemmungsschutz zeigen sollte. Bei Erfüllung wäre das *Gentlemen's Agreement* als reformiert anzusehen, bei Nichterfüllung wollte der Verband seine Garantien für die Überschwemmungsversicherung aufkündigen.

Die Versicherungsindustrie wollte sich nicht aus der Überschwemmungsversicherung zurückziehen, sondern versuchen, mit der Einführung einer Klausel über „außerordentliche Umstände“ das *Gentlemen's Agreement* so umzuschreiben, dass sich damit der Rückzug

<sup>4</sup> Die Umrechnungen beruhen auf den Kursen vom August 2008.

aus einigen besonders exponierten Gegenden legitimieren ließe. Und es wurde erwartet, dass mit Klimawandel diese unversicherten Bereiche wachsen würden (siehe Kapitel 6). So soll der Versicherungsschutz beispielsweise verweigert werden, wenn Hausbesitzer Maßnahmen gegen Überschwemmungen wegen ästhetischer Bedenken ablehnten oder wenn Gemeinden trotz hoher Überschwemmungsgefahr auf Vorsorge verzichteten beziehungsweise ein bestimmtes minimales Niveau nicht einhielten.<sup>5</sup> Dazu kommt das Problem angemessener Prämien, die mit den Wertzuwächsen der Häuser nicht Schritt halten konnten. Crichton (2007: 30) führt an, dass in den letzten 25 Jahren der durchschnittliche Wert von Häusern um circa das 8-fache anstieg, die Überschwemmungsversicherung in den letzten Jahren aber nur um 10% gestiegen sei und nie mehr als 445 Euro pro Jahr ausgemacht hatte. Um das „subjektive Risiko“ der Hauseigentümer einzuschränken, werden die Versicherungsprämien zwar ansatzweise differenziert, was in einigen Bereichen zu höheren Prämien führt und extrem gefährdete Lagen vom Versicherungsschutz ausnimmt, allerdings bleibt dies für das Gesamtregime weitgehend wirkungslos, auch wenn die symbolische Kraft zur Disziplinierung der Hausbesitzer nicht zu unterschätzen ist. Einzig am geringen Wiederverkaufswert unversicherter Immobilien lassen sich Wirkungen dieser Reform unmittelbar ablesen.

Auch der Staat reagiert und führt im Jahr 2002 Verbesserungen im Bereich der Regulierung der Flächennutzung ein und erhöht die finanzielle Ausstattung der Vorsorgestrategien. Er beschließt, die Investitionen von 422 Million Euro (1990) auf 648 Millionen Euro (2001) und dann im Jahr 2004 bis auf 784 Millionen Euro zu steigern. Obwohl die Versicherungsindustrie von einem Investitionsbedarf von 276 Millionen Euro *jährlich* ausgeht, erhöht der Staat sie nur um 137 Millionen Euro. Im Budgetvorschlag für 2006/07 wurde der Aufwand für Vorsorge mit 525 Millionen Euro um fast 260 Millionen Euro geringer veranschlagt als dies noch 2002 vorhergesehen war. Darüber hinaus sollen die Überschwemmungsgefahren bei kommunaler Flächennutzung systematischer behandelt und auch die Information der Bevölkerung verbessert werden. Dazu dienen insbesondere aktualisierte Überschwemmungskarten, die für Hausbesitzer und Versicherungsfirmer gleichermaßen relevant sind. Diese Karten sind als Entscheidungsgrundlage allerdings wenig verlässlich, da nur selten den aktuellen Stand des Katastrophenschutzes einbeziehen. Dazu kommt, dass bei lokalen Entscheidungen zur Flächennutzung Überschwemmungsgefahren immer nur in Abstimmung mit ökonomischen, politischen und sozialen Kriterien berücksichtigt werden. Insbesondere in Publikationen der englischen Umweltagentur, die den Löwenanteil des präventiven Überschwemmungsschutzes verwaltet, wird immer wieder auf die Nachrangigkeit des langfristigen Überschwemmungsschutzes im Verhältnis zu kurzfristigen ökonomischen oder politischen Zielen hingewiesen.

Insgesamt bringt die Reform des *Gentlemen's Agreement* das Arrangement von Staat und Industrie auf ein höheres Aktivitätsniveau, löst die Schieflage zwischen negativer Risikoauslese und subjektivem Risiko jedoch nicht. Das kann nur geschehen, wenn das Übereinkommen zwischen den Parteien neu austariert wird.

<sup>5</sup> Unklar bleibt, wie das akzeptable Niveau bestimmt wird und wie ein allgemeines Risikoniveau lokal umgesetzt werden soll.



## 6 Aussichten: Versicherer als regulative Akteure?

Ein Ausweg aus den offensichtlichen Defiziten des *Gentlemen's Agreement* besteht darin, dass Versicherungen präventive Aufgaben übernehmen und so die trennscharfe Kompetenzverteilung zwischen Staat und privaten Unternehmen unterlaufen (auch Faure und Hartlieb 2006). Mit der Aufgabenübernahme durch die Industrie verschöbe sich die Balance des stillschweigenden PPP zugunsten einer privaten Orientierung. Nicht nur würden sich die Versicherungen selbst kontrollieren, was zu einem internen Regulierungs- bzw. Deregulierungswettbewerb führen könnte, sondern insbesondere würde unter Bedingungen eines erhöhten Kostendrucks die Versicherbarkeit aller Überschwemmungsrisiken deutlich eingeschränkt. Dabei sind, selbst wenn nicht immer trennscharf, regionale und soziale Schieflagen zu unterscheiden (EA 2006), die dann der Staat ausgleichen müsste. Er müsste den Versicherungsschutz in jenen Bereichen und sozialen Schichten übernehmen, die immer häufiger Naturkatastrophen ausgesetzt sind und die entsprechend erhöhte Versicherungsprämien nicht bezahlen können. Aber kann eine solche Reform *innerhalb* des *Gentlemen's Agreement* überhaupt vollzogen werden? Einige aktuelle Entwicklungen machen die Begrenzungen der Entwicklung des institutionellen Arrangements deutlich.

Betrachtet man beispielsweise die Regulierung der Flächennutzung, wird schnell deutlich, dass hinter dem fahrlässigen Handeln des Staates in diesem Bereich weniger die Zufallsgewinne stehen, die der Staat angeblich einfährt,<sup>6</sup> sondern vielmehr ein Kompetenzgerangel und mangelnde Koordination. Flächenplanung ist gekennzeichnet durch ein unübersichtliches Zielebündel. Auch wenn festgestellt wird, dass die Flächennutzung durch wirtschaftliche Interessen dominiert wird, während präventive Aufgaben weiterhin ignoriert werden (vgl. ODPM 2007), nehmen zu viele Akteure Aufgaben des Hochwasserschutzes wahr, ohne durch eine zentrale Instanz koordiniert zu werden oder dass Versicherungsaspekte systematisch einbezogen würden. Allerdings liegt der Großteil der freien Bauflächen, die attraktiv für Bauunternehmer sind, über eine gute Verkehrsanbindung verfügen und weniger Planungsrestriktionen erfüllen müssen als andere Grundstücke, in Überschwemmungsgebieten. Flächenplanung wird dann nicht mehr nur eine historische Gefahr, sondern die Gefahrenlage spitzt sich zu. Wenn mit Verweis auf „besondere Bedingungen“ der Versicherungsschutz dieser Lagen für private Eigentümer teurer/teuer wird, entsteht eine soziale Schieflage.

„These areas will increasingly be used by buyers who do not need mortgage, because mortgages are not available without insurance. Such buyers could include pensioners looking for retirement homes and housing associations developing social housing to rent to low income families or essential workers“ (Crichton 2007: 30).

Bisher musste (und durfte) nur in Ausnahmefällen auf staatliche Ressourcen zurückgegriffen werden. So wurde das nach dem ehemaligen Minister für Regionalentwicklung benannte Bellwin-Modell in den 1980er Jahren eingeführt. Im Fall von ungewöhnlichen Naturkatastrophen oder anderen Katastrophen kann der Staatssekretär den Katastrophenfall ausrufen und auf bescheidene Mittel zugreifen, um exponierten Gemeinden zu helfen. Diese müssen mindestens 0,2 % ihres Budgets zur Behebung von Katastrophenschäden

<sup>6</sup> Laut Crichton (2007) konnte der Staat als Folge der Sommerüberschwemmungen von 2007 einen Zufallsgewinn von 762 Millionen Euro erzielen. Solche Gewinne sollen ihn davon abhalten, Verantwortung bei der Katastrophenvorsorge zu übernehmen. Es ist aber schwer vorstellbar, dass ein Staat sich auf ein solches Glückspiel einlässt. Vielmehr weist diese Verdächtigung das gespannte Verhältnis von Versicherungen und Staat.



einsetzen, um dann 85 % der restlichen Kosten zu erhalten. Durch das Bellwin-Modell wurden in den letzten Jahren maximal 20 Millionen Euro ausgeschüttet, meist waren es weniger als 1 Million Euro. Verglichen mit den Versicherungskosten einzelner Ereignisse (vgl. Abschnitt 4.), müssen diese Aufwendungen als vernachlässigbar eingeschätzt werden. Allerdings wird sich der Staat nur schwer solchen Hilfestellungen entziehen können, wenn ein wachsender Bereich bebauten Landes nicht mehr versicherbar ist (vgl. Huber und Amodu 2006: 276 f.).

Wenn schon die Flächenwidmung nicht geändert und die soziale Schieflage auch nicht vermieden werden kann, entwickeln die Versicherungsunternehmen doch detailliertere Standards für „flood resilient houses“.<sup>7</sup> Allerdings nehmen sie bisher Abstand davon, diese Standards verbindlich einzuführen, da neue Standards die Kooperation mit staatlichen Akteuren nicht nur empfindlich stören, sondern auch einen regulativen Wettbewerb untereinander auslösen würde, der schnell zu einem neuen Risiko der Versicherbarkeit sich entwickeln könnte. John Hadmer (1990: 21) begründet die Zurückhaltung mit der Angst

„of nationalisation and other pressures from government played a major role in promoting extension to cover during the 1960s.“

Allerdings kann die Zurückhaltung auch damit im Zusammenhang stehen, dass striktere Bedingungen für Versicherungsschutz zum Schwinden der Versicherungspopulation beitragen und damit die Finanzierbarkeit der Überschwemmungsversicherung auf Sicht schwächen. Auch mit Hinblick auf den regulativen Wettbewerb ist anzumerken, dass nur große Versicherungsunternehmen solche Standards entwickeln und auch überprüfen können. Unter der Bedingung steigender Kosten werden die Versicherungsunternehmen – so sie nicht vom Staat reguliert werden – versuchen, die Kosten an die Hauseigentümer abzuschieben und sich der „schlechten Risiken“ entledigen. Die „guten Risiken“ benötigen den Versicherungsschutz meist nicht und das Versicherungsregime wird durch das Problem der *adverse selection* gefährdet.

Obwohl in England nur 46 % aller Sicherungsmaßnahmen gegen Überschwemmungen dem aktuellen technischen Standard entsprechen (Crichton 2007), wird, trotz hoher Kosten, das *Gentlemen's Agreement* am Leben erhalten. Reformen wie die Übernahme regulativer Aufgaben durch Versicherungsunternehmen sind zu aufwändig, zu konfliktgeladen und sind im Rahmen des institutionalisierten Arrangements kaum durchführbar. Auch wenn staatlich gesteuerte Regime ineffizient sein mögen, stoßen privatwirtschaftliche Arrangements bei der Balance von *adverse selection* und *moral hazard* ebenso schnell auf Steuerungsprobleme, die ihre Effizienzvorteile deutlich begrenzen. Durch den exponentiell wachsenden Kostendruck des Klimawandels treten die Schwierigkeiten eines adaptiven Versicherungsansatzes deutlich hervor, gleichzeitig wird aber erkennbar, dass der Staat diesen Herausforderungen allein auch nicht gewachsen ist; er bedarf zusätzlicher finanzieller Ressourcen und profitiert von der administrativen und sachlichen Expertise der Versicherungen. Die institutionellen Reformen können sich nicht ideologisch begründen, sondern müssen praktisch handhabbar sein und insbesondere die mittel- und längerfristige Absicherung gegen Naturkatastrophen beachten. Wir stehen erst am Anfang einer Entwicklung, die vorsichtig und experimentierend vorangetrieben werden muss. Fertige Lösungen führen nicht weiter.

<sup>7</sup> Vgl. [www.abi.org.uk/Display/File/Child/228/Flood\\_Resilient\\_Homes.pdf](http://www.abi.org.uk/Display/File/Child/228/Flood_Resilient_Homes.pdf)

## Literaturverzeichnis

- CII (2001): *Climate change and insurance*. Research Report of The Chartered Insurance Institute (CII), London.
- Crichton, David (2002): UK and Global Insurance Responses to Flood Hazard. *Water International*, 27 (1), 119–131.
- Crichton, David (2007): The Future of Flood Management in the UK. *The Journal – Insurance Research and Practice*, 27–34.
- EA (2006): *Development and flood risk*. The Stationary Office, Norwich Planning Policy Statement 25.
- Faure, Michael und Ton Hartlief (2006): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes*. Wien und New York, Springer.
- Hadmer, John (1990): *Flood insurance and relief in the US and Britain*. Canberra, Centre for Resource and Environment Studies (ANU).
- Huber, Michael (2004): Risk management, Insurability and Regulatory Reform. Is the English flood insurance regime able to adapt to climate change? *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 29 (2), 169–182.
- Huber, Michael (2008): Global Warming: Constructing Flood and Insurance Risks. *Risk and Regulation*, 15, 10–11.
- Huber, Michael (2009): Insuring climate change – Managing political and economic uncertainties. In: Gabrielle Gramelsberger und Johann Feichter (Hrsg.): *Dealing with Uncertainty in Climate Research and Policy – Insights into the Calculability of Uncertainty and its Influence on Society*. Heidelberg, Springer (im Erscheinen).
- Huber, Michael und Tola Amodu (2006): United Kingdom. In: Michael Faure und Ton Hartlief (Hrsg.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes*. Wien und New York, Springer.
- Kunreuther, Howard (1978): *Disaster Insurance Protection. Public Policy Lessons*. New York, Wiley.
- Kunreuther, Howard (2000): *Risk management in the Era of Global Climate Change*. Wharton Discussion Paper. Philadelphia, PA.
- NAO (2001): *Inland Flood defence*. Report by the controller and auditor general HC 299, Session 2000–2001, March 15, 2001. London.
- ODPM (2007): *Development and Flood Risk: A Practice Guide Companion to PPS25 ‘Living Draft’*. London, Department for Communities and Local Government.
- Palm, Risa I. (1995): *Earthquake Insurance. A Longitudinal Study of California House Owners*. Boulder, Westview.
- SwissRe (1998): *Floods – an insurable risk?* Zürich, SwissRe.

**This article has been cited by:**

1. Reimund Schwarze, Manijeh Schwindt, Hannelore Weck-Hannemann, Paul Raschky, Ferdinand Zahn, Gert G. Wagner. 2011. Natural hazard insurance in Europe: tailored responses to climate change are needed. *Environmental Policy and Governance* **21**:1, 14-30. [[CrossRef](#)]