

// Daniel Osberghaus
(ZEW Mannheim)

Versicherung von Hochwasserschäden klimasicher und sozial verträglich gestalten

Im Juli 2021 wurde der Westen Deutschlands von verheerenden Sturzfluten heimgesucht, die eine Vielzahl an Todesopfern gefordert haben. Neben den menschlichen Tragödien gab es wirtschaftliche Schäden in Milliardenhöhe. Häuser wurden unbewohnbar, ökonomische Existenzen von Privathaushalten und Unternehmen wurden zerstört. Ein Großteil der Betroffenen war gegen Hochwasserschäden nicht versichert. Um die finanziellen Verluste von Haushalten und Unternehmen ohne Versicherungsschutz zumindest teilweise aufzufangen, haben Bundes- und Landesregierungen einen steuerfinanzierten Fluthilfefonds in Höhe von 30 Milliarden Euro beschlossen. So notwendig und begrüßenswert Solidarität in einer akuten Notlage ist, so eindeutig zeigt das Geschehen die fehlende Nachhaltigkeit des derzeitigen Versicherungsmarktes für Hochwasserschäden auf. Angesichts des fortschreitenden Klimawandels ist mit einer Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Hochwasserereignissen in Deutschland zu rechnen. Daher sollte über eine nachhaltigere Vorsorge nachgedacht werden. In diesem Policy Brief wird anhand neuester empirischer Ergebnisse diskutiert, warum der Versicherungsmarkt für Hochwasser in Deutschland anders organisiert werden sollte und welche Möglichkeiten es für eine Neugestaltung gibt.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

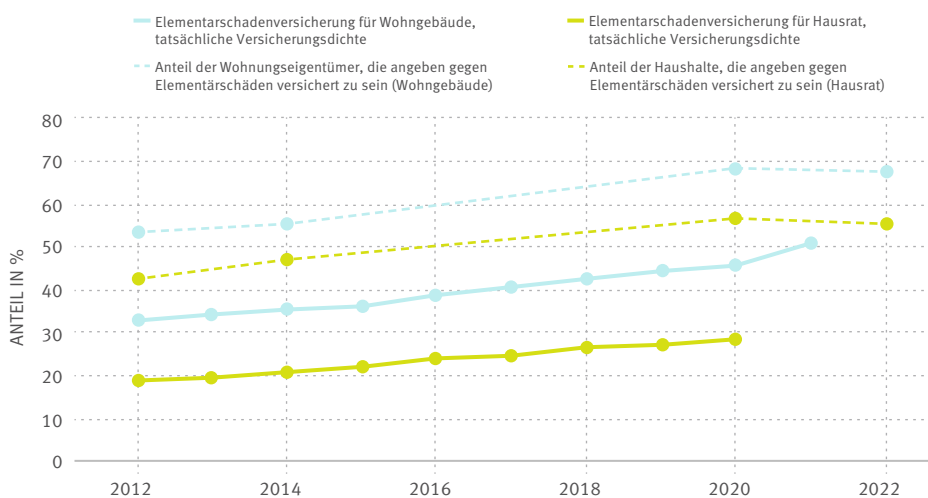
- Staatliche Fluthilfen sind in der derzeitigen Marktsituation notwendig, setzen aber Fehlanreize, sind nicht kalkulierbar und können als ungerecht empfunden werden.
- Daher sollten sie durch ein effektives, transparentes und gerechtes finanzielles Vorsorgesystem mit einer Versicherungspflicht für private Wohnimmobilien ersetzt werden. Die Pflicht sollte auf eine existenzsichernde Deckungssumme begrenzt werden. Darüberliegende Werte können freiwillig versichert werden.
- Beibehaltung der risikobasierten Prämien, um private Vorsorge weiterhin zu fördern.
- Unterstützung von bedürftigen Haushalten in Hochrisikolagen: Finanzierung aus öffentlichen Steuermitteln – jedoch nur für Bestandsbauten und unter Beibehaltung der Anreize für Risikoreduzierung.
- Versicherung ist nicht alles: Flankierung der Versicherungspflicht durch öffentlichen Hochwasserschutz und Ausbau des Katastrophenschutzes.

DIE HOCHWASSERVORSORGE IN DEUTSCHLAND IST LÜCKENHAFT

Hochwasserschäden an Gebäuden lassen sich als sogenannte Elementarschäden versichern. Derzeit hat rund die Hälfte der Privathaushalte einen entsprechenden Schutz in ihren Verträgen vereinbart. In Rheinland-Pfalz betrug der Anteil vor der Katastrophe im Sommer 2021 rund 37 Prozent. Da auch Überschwemmungen durch Starkregen abgedeckt sind, ist dieser Versicherungsschutz nicht nur in Flussgebieten, sondern potentiell für jede Immobilie relevant. Fernab von Flussläufen ist er aufgrund des geringeren Risikos günstiger.

Die Hälfte der Privathaushalte ist gegen Elementarschäden versichert

ABBILDUNG 1: EMPFUNDENE UND TATSÄCHLICHE VERSICHERUNGSDICHTE VON ELEMENTARSCHÄDEN



Befragungsdaten: Basierend auf Antworten von 2428 Haushaltsvorständen. „Weiß nicht“-Antworten wurden als „nicht versichert“ gezählt.

Quelle: ZEW-Befragung „Eval-MAP“
Quelle: GDV 2021

Versicherungsdichte: Anteil der Wohngebäudeversicherungen (bzw. Hausratversicherungen), die den Elementarschadenschutz haben.

Die geringe Versicherungsdichte liegt unter anderem an möglichen Fehleinschätzungen bezüglich des Versicherungsschutzes und des eigenen Risikos. Meistens werden Hochwasserrisiken von den Haushaltsvorständen ignoriert oder unterschätzt, der eigene Versicherungsschutz dagegen überschätzt. So zeigt Abbildung 1 den Anteil der Wohnungseigentümer/innen, die in einer deutschlandweiten Haushaltsbefragung des ZEW Mannheim angaben, gegen Hochwasser versichert zu sein, sowie die tatsächliche Versicherungsdichte. Die Deutschen überschätzen den eigenen Versicherungsschutz deutlich. Bisherige Aufklärungskampagnen der Versicherungswirtschaft und einiger Landesregierungen hatten keine signifikanten Effekte auf das Vorsorgeverhalten.

Staatliche Hilfen für nicht versicherte Hochwassergeschädigte sind im akuten Katastrophenfall zwar unabdingbar. Langfristig führen sie jedoch – wenn sie an keine Bedingungen geknüpft sind und für die Betroffenen scheinbar kostenlos sind – zu einer schlechteren Vorsorge, wie empirische Studien aus verschiedenen Kontexten belegen. Dies zeigt sich auch in Deutschland nach dem Hochwasser von 2021: Der Anteil derjenigen Haushalte, die im Schadensfall mit finanzieller Hilfe vom Staat rechnen ist in Deutschland von 12 Prozent im Jahr 2020 auf 22 Prozent im Jahr 2022 deutlich gestiegen, wie ZEW-Erhebungen ergeben.

Verbraucher/innen unterschätzen ihr individuelles Risiko und überschätzen den bestehenden Versicherungsschutz

Wiederaufbauhilfe setzt Fehlanreize

STAATLICHE FLUTHILFEN SIND UNSICHER UND UNVOLLSTÄNDIG

Neben fehlenden Anreizen für private Vorsorge haben die Fluthilfen den großen Nachteil, dass sie nicht kalkulierbar sind. Ob der Staat Hilfe gewährt 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. Tatsächlich zeigen Studien, dass die Regierungsparteien in Deutschland nach der Gewährung von Fluthilfen Wählerstimmen hinzugewonnen haben.

Es gibt auch viele Geschädigte, die ohne staatliche Hilfe auskommen müssen. So ist fast die Hälfte der von Hochwasser betroffenen Haushalte zwischen 2002 und 2019 ohne staatliche Unterstützung geblieben, z.B. weil es sich um lokale Starkregenereignisse ohne bundesweite Berichterstattung handelte. Freilich kann der Fakt, dass nur einige nicht versicherte Haushalte von staatlichen Fluthilfen profitieren, während andere, insbesondere alle versicherten Haushalte, die jahrelang Prämien bezahlt haben, keine Hilfen erhalten, durchaus als ungerecht empfunden werden.

EMPFEHLUNGEN

Zahlreiche Akteure wie die Versicherungswirtschaft, Verbraucherverbände, Umweltbundesamt und der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen haben Vorschläge zu einer Neuordnung des Versicherungsmarktes unterbreitet. Diese reichen von einer automatischen Erweiterung aller neuen und bestehenden Wohngebäudeversicherungen (mit Widerspruchsmöglichkeit für die Kunden) bis zu einer allgemeinen Versicherungspflicht – jede privat genutzte Wohnimmobilie müsste dann gegen Hochwasserschäden versichert sein, und die Versicherungswirtschaft müsste jedem Haushalt ein Angebot unterbreiten.

Allen Vorschlägen ist gemein, die Prämien weiterhin nach Risikoklassen zu differenzieren – was aus ökonomischer Perspektive empfehlenswert ist. Durch risikobasierte Prämien besteht für versicherte Haushalte ein finanzieller Anreiz, in sicheren Gebieten zu siedeln und in technische Vorsorgemaßnahmen zu investieren. In einigen flussnahen Gebieten werden die Gebäude jedoch nur zu sehr hohen Prämien versicherbar sein. Im Rahmen einer Widerspruchsmöglichkeit würden dann vermutlich viele Haushalte gerade in diesen gefährdeten Gebieten den Schutz abwählen, und bei einer Versicherungspflicht ohne flankierende Maßnahmen würde es zu sozialen Härten im Bereich der Wohnnebenkosten kommen.

Um soziale Härten abzufedern könnte die Versicherungspflicht durch einen steuerfinanzierten Katastrophenfonds ergänzt werden. So würden die Prämien für bedürftige Haushalte in Risikogebieten spürbar gesenkt, ohne die gewünschten Anreize zur Risikoreduzierung zu stark aufzuweichen. Insofern kommt auch die hier vorgeschlagene Versicherungspflicht nicht ohne einen gewissen Transfer aus Steuermitteln aus. Dieser lässt sich aus dem gesamtgesellschaftlichen Interesse ableiten, einzelne historisch gewachsene Siedlungsgebiete in Risikolagen zu erhalten. Im Unterschied zur bisherigen Praxis bleiben jedoch Anreize zur Eigenvorsorge erhalten, Zahlungen sind vorab kalkulierbar, und der Transfer hat vermutlich ein sehr viel geringes Volumen als die bisherigen Fluthilfen. Die Subventionierung von Versicherungsprämien sollte allerdings auf bestehende Gebäude beschränkt sein – die Transfers dürfen keine Neubauten in Flussauen fördern.

Außerdem könnte die Versicherungspflicht mit nach oben begrenzten Versicherungssummen ausgestaltet sein. Schäden werden dann nur bis zu einer bestimmten, existenzsichernden Höhe kompensiert. Darüber hinaus gehende Werte könnten die Haushalte freiwillig versichern. Diese Deckungsgrenze würde die Funktion der Versicherungspflicht als Instrument zur Existenzsicherung betonen, und zudem die Prämien reduzieren.

Staatliche Fluthilfen können als ungerecht empfunden werden

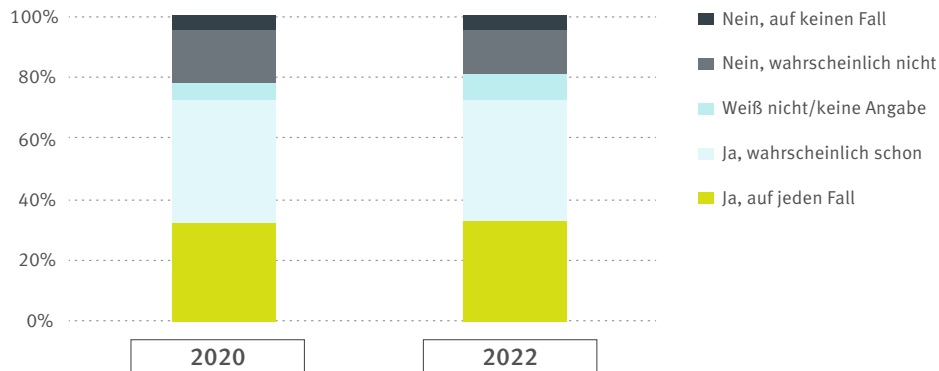
Diskussion zur Neuordnung des Versicherungsmarktes bietet eine ganz Bandbreite an Reformvorschlägen

Risikobasierte Prämien setzen Anreize, unsichere Gebiete zu meiden

Mit einer Subvention von Beiträgen könnte eine Versicherungspflicht sozial verträglich gestaltet werden

Deckelung der Versicherungspflicht auf Existenzsicherung

ABBILDUNG 2: WÜRDEN SIE DIE EINFÜHRUNG EINER VERSICHERUNGSPFLICHT FÜR ELEMENTARSCHÄDEN BEFÜRWORDEN?



Basierend auf Antworten von 5165 Haushaltsvorständen.

Quelle: ZEW

Eine Versicherungspflicht für Elementarschäden wäre ein weit reichender Eingriff in den freien Markt. Im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge wäre er aus ökonomischer Sicht aber zu rechtfertigen, solange keine Anreize zum Wohnen in Risikogebieten geschaffen werden. Doch wie würde eine solche Intervention in der Öffentlichkeit aufgenommen? In der ZEW-Befragung zur Hochwasservorsorge wurden 5.165 Haushaltsvorstände zu diesem Thema befragt – sowohl 2020 als auch 2022. Abbildung 2 zeigt eine relativ hohe Zustimmung zu einer Versicherungspflicht, die nach der Hochwasserkatastrophe von 2021 noch leicht zugenommen hat.

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. Bisherige Maßnahmen waren nicht erfolgreich. Die Hochwasserkatastrophe im Sommer 2021 wird nicht die letzte gewesen sein. Daher plädiert der Verfasser für die Einführung einer Versicherungspflicht mit risikobasierten Prämien, Deckelung der Versicherungssumme, und begrenzten und kalkulierbaren Transfers aus einem staatlichen Katastrophenfonds, wo dies aus sozialpolitischen Gründen notwendig ist.

Wie steht es um die Akzeptanz einer Versicherungspflicht?

Neuordnung des Versicherungsmarktes für Hochwasserschäden notwendig



ZEW policy brief

Autor: Daniel Osberghaus · daniel.osberghaus@zew.de

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Dominic Egger · dominic.egger@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft