

STUDIE

Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa

REIMUND SCHWARZE

STUDIE IM AUFTRAG DES SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

SVRV
SACHVERSTÄNDIGENRAT
FÜR VERBRAUCHERFRAGEN



Zitierhinweis für diese Publikation:

Schwarze, R. (2019). Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa. *Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Berlin, Dezember 2019

Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen

ISSN: 2365-8436

Herausgeber

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Mohrenstraße 37

10117 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 18 580-0

Fax: +49 (0) 30 18 580-9525

E-Mail: info@svr-verbraucherfragen.de

Internet: www.svr-verbraucherfragen.de

Gestaltung: Atelier Hauer + Dörfler GmbH

© SVRV 2019

Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa

Studie im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen

Reimund Schwarze, Frankfurt/Oder und Leipzig

1. Einleitung

Die Lage der Versicherung von Elementarschäden in Deutschland bleibt aus Sicht der Verbraucher und der Volkswirtschaft defizitär. Für mindestens 129.700 Gebäude in den Hochrisikogebieten Deutschlands mit einem Hochwasser in mindestens einem von zehn Jahren (ZÜRS-GK4) gibt es bis heute keine Versicherungsangebote (GDV 2017). Für weitere 234.000 Gebäude mit einer mittleren Hochwasserbetroffenheit alle 10 bis alle 100 Jahre (ZÜRS-GK3) gibt es zwar Versicherungsangebote; diese werden aber von den Betroffenen häufig als zu teuer wahrgenommen, wie die Verbraucherzentralen in Sachsen und Rheinland-Pfalz berichten (O.V., 2013; O.V., 2015). Hier geht es grundsätzlich um Existenzrisiken, denn die Betroffenen in diesen Hochrisikogebieten sehen sich unberechenbaren Schäden gegenüber, die mit dem Totalverlust des Gebäudes verbunden sein können. Das gleiche gilt auch für die durch Sturmfluten gefährdeten Bewohner und Gebäudeeigentümer auf den Nord- und Ostseeinseln in Deutschland. Die Verbraucherzentralen berichten einheitlich von Beschwerden nach praktisch jedem Hochwasser- und Starkregenereignis und über Schwierigkeiten, Verträge nach einem Schadensereignis zu bezahlbaren Prämien abschließen zu können (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz 2017).

Bei Extremereignissen, die mediale Aufmerksamkeit erfahren, werden regelmäßig Forderungen der Betroffenen nach staatlichen Hilfsprogrammen laut, die damit zu einer Praxis der Politik auf allen Regierungsebenen von der Bundesregierung bis zu den Kommunen geworden sind. Daran hat sich durch den Beschluss der Ministerpräsidenten vom 1.6. 2017, nicht mehr „als Ersatzversicherer einzuspringen“ (BMU 2017, S. 1) erkennbar noch nichts geändert. Zugleich ist es der Versicherungswirtschaft trotz großer Anstrengungen nicht gelungen, die Versicherungsdichte in Deutschland wenigstens auf 50% zu erhöhen, d.h. jedes zweite Gebäude in Deutschland ist nicht versichert, obwohl Naturgefahren heute eine flächendeckende Gefahr für unser Land darstellen. Die extrem ungleichen Versicherungsdichten im Vergleich der Bundesländer - zwischen 20% in Niedersachsen und 95% in Baden-Württemberg - sowie unerklärlichen Preisspannen von 50 Euro bis 500 Euro bei gleicher Risikolage in Befunden der Verbraucherzentralen (o.V. 2013), weisen ebenfalls auf Defizite in der Naturgefahrenversicherung in Deutschland. Damit zeigt sich das System des „freien Markts“ mit staatlichen Ad hoc-Hilfen unzureichend um eine schnelle flächendeckende Rückkehr zum Normalzustand nach Extremwetterereignissen in Deutschland zu garantieren. Wir können, wie in dieser Studie gezeigt wird, von

Versicherungsmodellen in Europa, lernen, wie durch abgestufte Formen einer Regulierung des Versicherungsmarkts zwischen obligatorischen Deckungseinschluss und Pflichtversicherung eine flächendeckende und zugleich effiziente und bezahlbare Versicherung mit Präventionsanreizen möglich ist.

Die Studie ist so aufgebaut: Nach einer Einführung in die institutionellen Grundprobleme der Versicherung von Naturgefahren im Kapitel 2 werden *idealtypische* Modelle des Risikotransfers in Kapitel 3 entwickelt und im Hinblick auf deren Lösungspotential für die institutionellen Grundprobleme (Moral Hazard, Negativauslese, Charity Hazard und Transaktionskosten) untersucht. Im Kapitel 4 folgt eine Einordnung *existierender* Risikotransfersysteme in Europa und deren ökonomische Bewertung unter den Gesichtspunkten der Marktdurchdringung und der Prämienhöhe. Im Kapitel 5 wird der aktuelle Stand auf EU-Politik zur Versicherung von Naturgefahren dargestellt. Ein zusammenfassendes Fazit aus den Darlegungen und ein Ausblick auf mögliche Entwicklungen in Deutschland erfolgt im Kapitel 6.

2. Institutionelle ökonomische Grundprobleme der Versicherung von Naturgefahren

Die systemische ökonomische Zielstellung einer Versicherung gegen Elementarschäden¹ besteht darin, einzel- und volkswirtschaftliche „Störimpulse“ durch Naturereignisse zu reduzieren. Zu volkswirtschaftlichen Störimpulsen kommt es im Zuge eines extremen Naturereignisses einerseits dadurch, dass Produktionsprozesse unterbrochen werden und andererseits durch den Rückgang im Konsum. Eine rasche Abwicklung der Schadenfälle und eine schnelle finanzielle Entschädigung mildern diese wirtschaftlichen Effekte einer Naturgefahr. Je schneller die Betroffenen eine finanzielle Entschädigung erhalten, desto früher können sie mit Wiederaufbautätigkeiten beginnen und desto schneller können sie in vollem Umfang einem geregelten Leben und ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Die gesamtgesellschaftliche Aufgabe des Risikotransfers² besteht also darin, einen Elementarschaden umfassend, schnell und effizient zu beheben. Für eine gesamtwirtschaftliche optimale Aufgabenerfüllung sind dabei neben den Effizienzgewinnen, die durch die Grösse, den Umfang und die Langfristigkeit des Versicherungsgeschäfts (*economies of scale*) möglich sind, auch die Kostenvorteile, die durch die optimale Verzahnung von Risikovermeidung („Prävention“), Schadensbegrenzung im Ereignisfall („Intervention“) und Versicherung entstehen (*economies of scope*), zu beachten. Eine dezentrale, regionale oder sogar lokale öffentlich-rechtliche Versicherung mit einem in diesem Sinne integrierten Risikomanagement kann daher effizienter sein als spezialisierte Privatversicherungen im weltweiten Wettbewerb, wie hier gezeigt wird. Alle „Institutionen“³ des finanziellen

¹ Unter *Elementarschäden* versteht man Schäden durch Erdbeben, Erdsenkung, Erdrutsch, geomagnetischer Sturm, Lawinen, Hagel, Hochwasser, Meteoriteneinschlag, Schneedruck, Starkregen, Steinschlag, Sturmflut/Tsunami, Sturm und Vulkanausbruch.

² Unter *Risikotransfersystemen* verstehen wir in dieser Studie sämtliche privaten, öffentlichen oder kombinierten, privaten und öffentlichen (PPP) Systeme zur Entschädigung von (optimalen/residualen) ökonomischen Schäden, die durch den Eintritt einer Naturgefahr ausgelöst wurden.

³ *Institutionen* werden im Sinne von Douglas North (1991: 97) als „humanly devised structures for political, economic and social interactions (to provide) efficient solutions to basic coordination problems“ definiert; sie verbinden sich mit der sog. institutionsökonomischen Schule der Volkswirtschaftslehre.

Risikotransfers müssen grundlegend zwei ökonomische Anreizprobleme lösen: Die Gefahr des moralischen Risikos (*moral hazard*) und die Gefahr der Negativauslese (*adverse selection*). Die Zusage einer umfassenden, schnellen Schadendeckung kann Gefahren für die Vorsorge- und Versicherungsmoral derart auslösen, dass effiziente Schutzmaßnahmen des Einzelnen im Vertrauen auf die Volldeckung der Schäden unterbleiben (*moral hazard ex-ante*) bzw. Schäden nicht auf das unvermeidbare Maß begrenzt werden (*moral hazard ex-post*) (Zweifel *et al.* 2007) oder die Bereitschaft zum Versicherungsabschluss durch die garantierte Zusage staatlicher Hilfen oder Spenden gedrückt wird (*charity hazard*) (Raschky *et al.* 2007). Zur *Negativauslese* kommt es beim Vertragsabschluss von Versicherungen aufgrund asymmetrischer Informationen zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherungsnehmern: Risiken „guter Qualität“ sind nicht bereit, sich zu einer Prämie zu versichern, die sich an den durchschnittlichen Kosten aller Versicherungsnehmer orientiert. Risiken „schlechter Qualität“ dagegen offenbaren ihren Charakter nicht gegenüber dem Versicherer. Das Problem der Negativauslese führt am freien Markt dazu, dass Risiken schlechter Qualität die Risiken guter Qualität verdrängen (Akerlof 1970). Zusätzlich zu diesen grundlegenden Anreizproblemen verweist die Literatur der Versicherungsökonomie auch auf *Transaktionskosten* des Versicherungswettbewerbs (Ungern-Sternberg 2002).

3. Idealtypische Modelle des Risikotransfers

Bevor wir im nachfolgenden Abschnitt einen Vergleich der Wirkungen der Risikotransfersysteme in Europa anstellen, soll an dieser Stelle zunächst eine idealtypische Gegenüberstellung erfolgen. Idealtypisch lassen sich grundlegend fünf Modelle des Risikotransfers für Elementarschäden unterscheiden (vgl. Abb. 1):

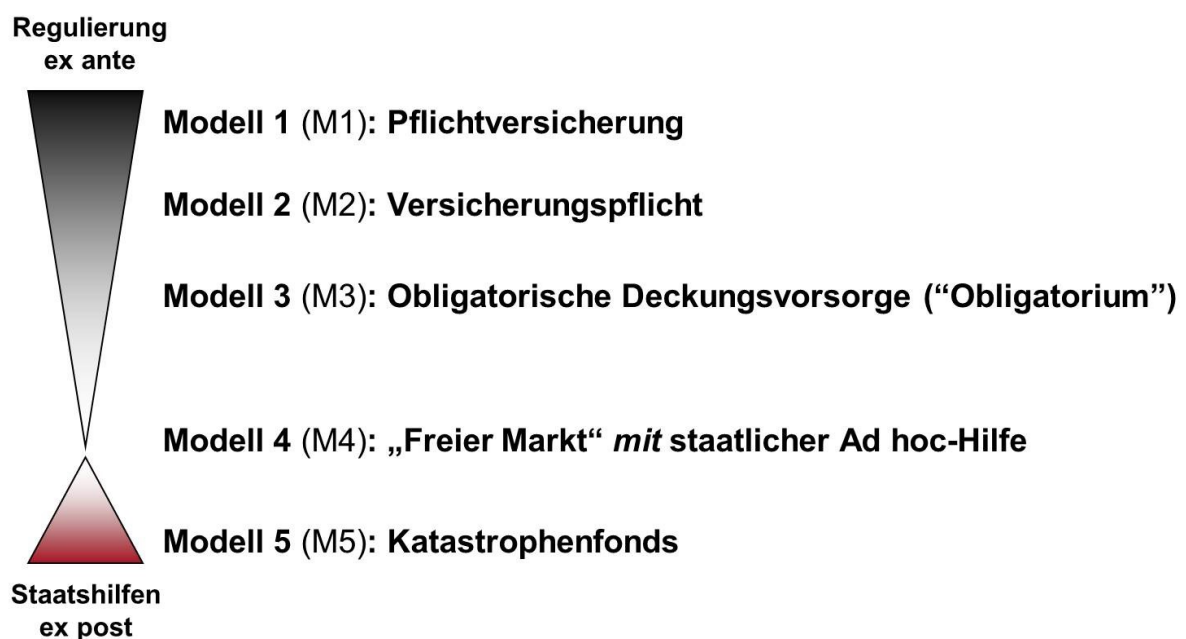


Abbildung 1: Idealtypische Modelle des Risikotransfers

Modell 1: Pflichtversicherung

Die Pflichtversicherung regelt eine obligatorische gesetzliche Zugehörigkeit von natürlichen und juristischen Personen zu einem bestimmten öffentlich-rechtlichen Versicherungsträger, dem - zumeist regionalen - „Monopolversicherer“. Der Monopolversicherer ist in der Gestaltung der Verträge stark durch gesetzliche Vorgaben und öffentliche Beteiligungsverfahren geleitet, hat aber in der Praxis häufig auch Mitwirkungsrechte in öffentlich-rechtlichen Verfahren wie der Katastrophenschutzplanung, der Flächennutzungsplanung und bei der Bauordnung. Pflichtversicherungen lösen das Problem der Negativauslese in Versicherungsbeständen. Dieses Problem tritt im Rahmen der Pflichtversicherung nicht ein, da für alle natürlichen und juristischen Personen ein Nachfragezwang besteht, sodass „gute Risiken“ nicht auf Selbstversicherungsstrategien ausweichen können und „schlechte Risiken“ durch die Verfügungsgewalt des Monopolversicherers in der Schadenprävention auf ein für die Zwangsgemeinschaft tragbares Risikopotential reduziert werden können. Dieser Versicherungszwang ermöglicht zudem eine Vermeidung des Charity Hazard, der gemäß Browne und Hoyt (2000) aus einem verringerten Versicherungsanreiz gegen Katastrophenschäden in Folge antizipierter staatlicher und/oder privater Hilfeleistungen resultiert. Aufgrund der Präventionsregulierung und -beobachtung wird das Problem des moralischen Risikos minimiert, das darin besteht, dass Präventionsanreize seitens des Versicherungsnehmers durch die Existenz einer Versicherung verringert werden. Ein Monopolversicherer, der in die staatliche Risikovorsorge involviert ist, hat ein ureigenes Interesse an Präventionsmaßnahmen und wird deren Einhaltung beobachten, um den Umfang der potentiellen Schadenhöhe ex-ante zu reduzieren. Transaktionskosten der Versicherung umfassen sowohl die Wettbewerbskosten als auch die Kosten der Schadenabwicklung. Während Wettbewerbskosten auf einem Monopolmarkt nicht oder nur sehr geringfügig ins Gewicht fallen – Werbung ist hier praktisch nicht nötig –, können durchaus nennenswerte Kosten der Schadenabwicklung im Pflichtversicherungsmodell auftreten, wie zahlreiche Beispiele aus der Sozialversicherung (Stichwort „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“) zeigen.

Modell 2: Versicherungspflicht

Die Versicherungspflicht regelt gesetzlich, welcher Personenkreis in welchem Umfang eine Versicherung gegen definierte Elementarschäden abschließen muss. Die Versicherungspflicht ist der Sache nach eine Kaufpflicht für Naturgefahrenpolicen für alle potentiell Betroffenen. Sie verbindet sich praktisch immer mit einem Kontrahierungszwang für die Anbieter von Versicherungen, d.h. mit der Pflicht für die Versicherer, interessierten Käufern die gesetzliche Versicherungsleistung zu definierten Bedingungen anzubieten. In diesem gesetzlichen Rahmen können die Versicherungen durch eine Vielzahl von Unternehmen marktmäßig angeboten werden, d.h. Wettbewerb ist im Rahmen einer Versicherungspflicht in begrenztem Umfang möglich.

Auch im Modell der Versicherungspflicht wird die Negativauslese durch den „Kaufzwang“ vermieden. Ein ähnliches positives Resultat ergibt sich bei der Charity Hazard-Problematik, da der Versicherungszwang der Verdrängung der Versicherungsnachfrage durch die (antizipierte) ex-post Hilfe entgegenwirkt. Dagegen tritt das Problem des moralischen Risikos im Modell der Versicherungspflicht in vollem Umfang auf, da die Versicherungsunternehmen

keine Mitwirkungsrechte bei der Präventionsplanung auf individueller und kollektiver Ebene haben. Auch die Transaktionskosten des Modells 2 übersteigen jene der Pflichtversicherung, da das Versicherungsangebot von einer Vielzahl konkurrierender Unternehmen ausgeht und somit neben den Kosten der Schadenabwicklung auch Wettbewerbskosten im Sinne von Ungern-Sternberg (2002) anfallen.

Modell 3: Obligatorischer Deckungseinschluss („Obligatorium“)

Der obligatorische Einschluss von Elementarschäden in Sachversicherungsverträge, z.B. die Feuerversicherung oder die gewerbliche Versicherung gegen Betriebsunterbrechungen, ist im Ergebnis auch eine Versicherungspflicht, da die Vertragsparteien nicht frei vereinbaren können, welche Gefahren versichert werden sollen. Die Konsumentensouveränität wird aber insoweit gewahrt, als dass die Parteien entscheiden können, ob überhaupt ein Versicherungsvertrag (Grundvertrag) abgeschlossen werden soll. Somit besteht in diesem Modell grundsätzlich die Möglichkeit, dass eine Negativauslese und das Problem des Charity Hazard auftreten bzw. nicht ganz ausgeschlossen werden können. Darüber hinaus kann das Problem des moralischen Risikos, analog zum Modell 2, auftreten. Auch beim Obligatorium fallen Wettbewerbskosten sowie relevante Kosten der Schadenabwicklung an.

Modell 4: „Freier Markt“ mit staatlicher Ad hoc-Hilfe

Reine Marktmodelle des Risikotransfers bei Elementarschäden ohne Staatshilfen existieren praktisch nirgendwo auf der Welt. Alle unregulierten Systeme der Versicherung von Naturgefahren verbinden sich immer mit irgendeiner Form von ex-post Staatshilfen für den Wiederaufbau - jedenfalls bei medial wirksamen Großereignissen. In Notsituationen kann der Wohlfahrtsstaat sich jedenfalls bislang nicht daran binden, nicht zu helfen, auch wenn dies vereinzelt von Ökonomen wie Epstein (1996) gefordert wird. Der „freie Markt“ kann in diesem Sinne also keine flächendeckende, umfassende Naturgefahrenversicherung schaffen. Das liegt zum einen an der begrenzten privaten Versicherungskapazität und dem Problem der Negativauslese in Versicherungsmärkten, zum anderen an den hohen Preisen für Naturgefahrenversicherungen im reinen Privatversicherungsgeschäft. Für hochgradig exponierte Risikozonen sind private Versicherungen unbezahlbar. Staatliche Notfall- und Wiederaufbauhilfen bei Extremereignissen sind daher unvermeidlich. Zugleich sind sie die Ursache für das Problem des Charity Hazard, d.h. der Verdrängung der Nachfrage nach Privatversicherung. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem „Naturkatastrophensyndrom“, d.h. einem Zusammenspiel von politischen und ökonomischen Anreizstörungen bei der Versicherung von Naturgefahren, das bis zum völligen Erliegen des Versicherungsmarktes und vollständiger Abhängigkeit von Ad hoc-Hilfen führen kann (Kunreuther 1996, vertieft Schwarze/Wagner 2007).

Modell 5: Katastrophenfonds

Katastrophenfonds sind steuerfinanzierte staatliche Leistungen, mit denen Schäden durch Naturkatastrophen bis zu einem festgelegten Höchstbetrag ersetzt werden, wenn und sofern der Geschädigte nicht privat versichert ist. Eine darüber hinausgehende, umfassende Elementarschadendeckung ist marktmäßig durch freiwillige private Versicherungen möglich, die praktisch meistens als Zusatzversicherung zur Gebäudeversicherung angeboten wird. Im

Gegensatz zu den vorangegangenen Modellen handelt es sich hierbei um einen indirekten, durch die Steuerpflicht erzielten Versicherungszwang. Zu beachten ist jedoch, dass diese „Zwangssolidarität“ im Schadenfall keinen Rechtsanspruch auf einen Risikotransfer beinhaltet. Obwohl jeder Steuerpflichtige eine Zwangsleistung erbringt, ist die im Schadensfall erhaltene finanzielle Leistung nicht als eine Gegenleistung, sondern als eine Hilfsmaßnahme zu sehen, die auf „Bittstellen“ des Geschädigten erfolgt. Somit ist eine Versicherungsleistung, die auf einem Rechtsanspruch basiert, scharf von einer durch den Katastrophenfonds geleisteten Hilfsmaßnahme zu unterscheiden, auch wenn der Geschädigte in beiden Fällen eine Vorleistung erbringt.

Da kein Steuerzahler diesem Zwang ausweichen kann, wird das Problem der Negativauslese vermieden. Das Problem des Moral Hazard tritt dagegen auf, da der private Präventionsanreiz aufgrund der pauschalen Absicherung durch den Katastrophenfonds verringert wird. Besonders ausgeprägt ist in diesem Modell das Problem des sog. Charity Hazard, d.h. die Störung der Bereitschaft zum Abschluss einer privaten Versicherung. Ursache hierfür ist, dass zum einen die staatlichen Hilfeleistungen aufgrund der Institutionalisierung durch den Katastrophenfond antizipiert werden und zum anderen, dass nur jene Geschädigten von dieser Hilfe profitieren, die keine private Versicherung abgeschlossen haben. Beide Aspekte tragen dazu bei, dass dieses System den Versicherungsanreiz im Prinzip vollständig aushebelt. Auch in den Transaktionskosten bestehen erhebliche Unterschiede zu den vorangegangenen Modellen: Einerseits entstehen in einem System des Katastrophenfonds keine Wettbewerbskosten, wie dies in einem Markt mit vielen Versicherungsanbietern der Fall ist. Andererseits können die Kosten der Schadenabwicklung erheblich höher sein, wenn im Vergleich zu einer Schadenregulierung seitens der Versicherung sowohl mit einer höheren Wartezeit als auch mit einer geringeren Deckung zu rechnen ist. Volkswirtschaftliche Störimpulse werden in der Folge später und weniger ausgeprägt geglättet.

Das nachfolgende Drachen- bzw. Kite-Diagramm (vgl. Abbildung 2) bildet die relativen Vorzüge der hier betrachteten Risikotransfersysteme in einem mehrdimensionalen Vergleich ab (vgl. Raschky *et al.* 2008, S. 57/58). Hier wurden die Dimensionen der Negativauslese, des Charity- und Moral Hazard sowie die Höhe der Transaktionskosten, insbesondere Werbungskosten, ausgewählt und auf den Achsen abgetragen. Je grösser die Ausprägungen auf diesen Achsen für ein Risikotransfersystem sind, desto nachteiliger zeigt sich dieses im Vergleich zu den Alternativen. Dargestellt sind die idealtypischen Alternativen Pflichtversicherung, Versicherungspflicht, obligatorische Deckungsvorsorge, „freier“ Markt mit begleitenden staatlichen Ad hoc-Hilfen und Katastrophenfonds. Es zeigt sich, dass die Pflichtversicherung bezogen auf die Summe der hier betrachteten Eigenschaften insgesamt besser abschneidet als die Alternativen (Versicherungspflicht etc.).

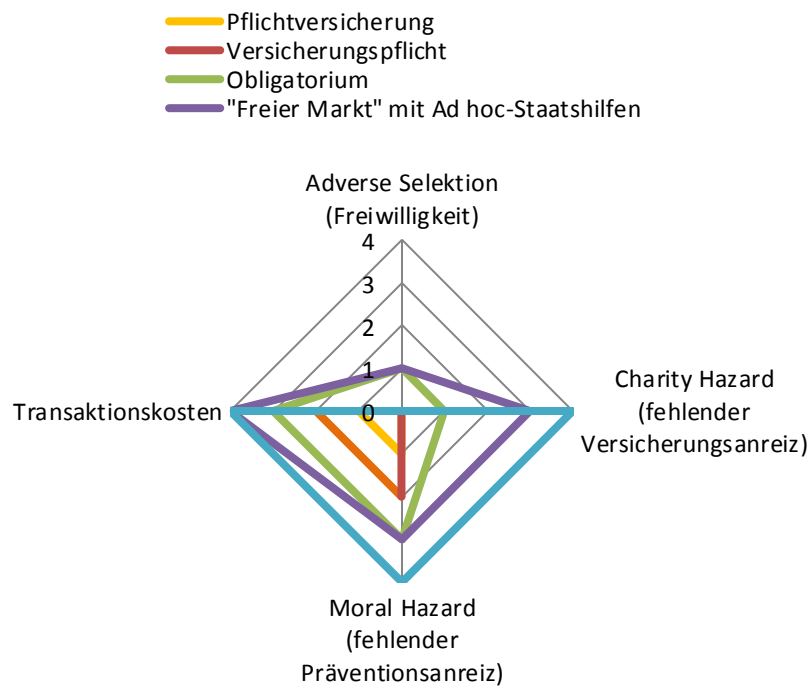


Abbildung 2: Idealtypen der Versicherungspflicht im Vergleich

Die dafür maßgebliche Bewertung der Alternativen ist in anderer Form in Tabelle 1 wiedergegeben. Das darin enthaltene Ranking ist intuitiv und zeigt die relativen Eigenschaften (Scoring) einer Alternative im Verhältnis zu den anderen Alternativen.

Modell	Negativauslese	Charity Hazard	Moral Hazard	Transaktionskosten
Pflichtversicherung	0	0	1	1
Versicherungspflicht	0	0	2	2
Obligatorium	1	1	3	3
„Freier Markt“ mit Ad-hoc Staatshilfen	1	3	3	4
Katastrophenfonds	0	4	4	4

Tabelle 1: Bewertung der Idealtypen der Versicherungspflicht

Anmerkung: Das Bewertungsranking reicht von 0 bis 4. Dabei wird die Bewertung „0“ jeweils an jenes Versicherungssystem vergeben, das relativ zu den anderen Systemen die theoretisch geringste Anfälligkeit für die jeweils betrachtete Problemstellung aufweist. Höhere Bewertungen implizieren somit eine relativ größere Anfälligkeit auf einer ordinalen Skala.

4. Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme in Europa

Betrachtet man die Landkarte der Naturgefahrenversicherungen in Europa und der Europäischen Union so zeigt sich eine verwirrende Vielfalt von Produkten und Preisen. In einigen Ländern (Spanien, Frankreich, Schweiz) finden wir staatliche oder halbstaatliche Monopolversicherungen, in anderen Ländern (Deutschland, Italien, Polen) dagegen rein privatwirtschaftlich getragene Marktlösungen, in wieder anderen Ländern (etwa Österreich) steuerfinanzierte staatliche Katastrophenfonds. Die Gefahren, die in den Versicherungsprodukten abgedeckt werden, sind dabei höchst unterschiedlich. Sie umfassen neben den verbreiteten europäischen ‚Elementargefahren‘ (Sturm, Hagel, Hochwasser, Schneedruck), besondere regionale Gefahren (z. B. Muren in den Alpen oder Erdsenkungen im Mittelmeerraum und England), bisweilen auch soziale und politische Risiken (z. B. politische Unruhen und Terror in Spanien) oder allgemeine Gebäuderisiken (Brand- und Leitungswasser). Die Risiken sind länderweise unterschiedlich gebündelt - mal mit, mal ohne Sturm; mal mit, mal ohne Einschluss von Erdbeben. Ein institutioneller ökonomischer Vergleich ist bei dieser Heterogenität nur in stark schematisierender Form möglich (vgl. Tab.2 und Anhang 1 zu dieser Studie).

Schweiz	Duales System von privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherern mit Monopolcharakter. Es besteht in allen Kantonen eine Versicherungspflicht gegen Feuer- und Elementarschäden für alle Gebäude (zum Neuwert). Die öffentlich-rechtlichen Versicherer unterhalten Zivilschutzaufgaben und haben Beteiligungsrechte in der Landes- und Bebauungsplanung. Die <i>Versicherungsdichte</i> beträgt in der Schweiz nahe 100% .	M1/M2
Spanien	Gesetzliche Versicherungspflicht gegen Elementarschäden und andere „außergewöhnliche Ereignisse“ (Terroranschläge). Prämien werden durch private Versicherer als Zuschläge in Gebäude-, Hausrat-, Unfall-, Lebens- und Berufsunfähigkeitsversicherung erhoben und an das sog. Consorcio, einem staatlichen Monopolversicherer, durchgereicht. Das Consorcio verfügt über eine unbegrenzte Staatsgarantie. Die <i>Versicherungsdichte</i> ist hoch, abhängig von der Grunddichte in den einzelnen Sparten bis zu 80% .	M2/M3
Frankreich	Obligatorischer Einschluss aller „unversicherbaren“ Naturgefahren (ohne Sturm) in sämtliche Sachversicherungsverträge durch einen einheitlichen Zuschlag in Höhe von 12 % auf die Versicherungsprämie. Hohe <i>Versicherungsdichte</i> abhängig von der Grunddichte in den einzelnen Sparten bis zu 100% .	M2/M3
Großbritannien	Reine Privatversicherung mit tendenziell risikoäquivalenter individueller Prämienkalkulation. Seit 2015 wird jedoch ein Rückversicherungspool für Hochrisikozonen im Rahmen von „FloodRe“ quersubventioniert. Hohe <i>Versicherungsdichte</i> (75% der privaten Gebäude, 95%-100% der Hypothekenkredite) durch eine Einbindung der Elementarschäden in die Feuerversicherung.	M3/M4
Polen	Versicherungsdeckung gegen Elementarschäden ist auf privater Basis für Gebäudeeigentümer und Gewerbe flächendeckend verfügbar. Einzelgefahren sind einzeln zu versichern, aber Versicherungen werden praktisch nur gegen Sturm abgeschlossen. Deckungen für Hochwasser, Hagel, Erdbeben, Schneedruck und Grundwasserrückstau werden nur selten abgeschlossen. Für Hochwasser z.B. liegt die <i>Versicherungsdichte</i> bei ca. 25% der Privathaushalte und zwischen 25% und 50% der Gewerbe . Aus diesem Grund fühlt sich die Staatsregierung regelmäßig berufen, bei großen Hochwasserereignissen wie 1997 und 2010 mit Ad-hoc Hilfen für Flutopfer nachzubessern.	M4
Deutschland	Reine Privatversicherung mit tendenziell individueller Prämienkalkulation bei Überschwemmungsschäden (ZÜRS). Die Versicherung gegen Sturm und Hagel ist verbreitet (95 %). Dagegen liegt die <i>Versicherungsdichte</i> bei den übrigen Elementargefahren unter 30% . Im Ereignisfall werden – insbesondere bei medienwirksamen Großereignissen wie 2002 und 2013 – regelmäßig ad-hoc Hilfen für den Notfall und den Wiederaufbau gewährt.	M4
Italien	Die Naturkatastrophenversicherung ist eine freiwillige Erweiterung der Hausratversicherung. Die <i>Versicherungsdichte</i> ist sehr niedrig (~ 2%). Die Gründe dafür liegen in einer geringen Risikowahrnehmung und in der Erwartung staatlicher Ad-hoc-Hilfen, die aber wiederkehrend enttäuscht wird, weil die Ausschüttung von Hilfsmitteln spät und geringer als erwartet ausfällt. Diese „ Versicherungslücke “ und damit die Vulnerabilität der Haushalte in Italien gegenüber Naturgefahren ist größer als in jedem anderen Mitgliedsstaat der EU.	M4
Österreich	Die Versicherung gegen Sturm, Hagel und Schneedruck erfolgt über private Verträge. Elementarschaden-zusatzdeckungen sind bis zu einer Deckungsobergrenze von 10 Tsd. Euro möglich, aber nur außerhalb der sog. roten Zone/HQ30. In ganz wenigen Ausnahmen (z. B. Wiener Städtische) werden Katastrophendeckungen bis zu zusätzlich Euro 100.000,– im Einzelfall gezeichnet. Die <i>Versicherungsdichte</i> bei Elementar-zusatzdeckungen beträgt unter 15% . Es gibt einen steuerfinanzierten staatlichen Katastrophenfonds, der jeweils ca. 50% der Schäden (im Durchschnitt) übernimmt, wenn der Geschädigte nicht privat versichert ist.	M4/M5

Tabelle 2: Versicherungssysteme gegen Naturgefahren in Europa

Quellen: Ungern-Sternberg 2002; Michel-Kerjan 2001; Kunreuther/Linnerooth-Bayer 2003, Lasut 2003, Huber 2006; Prettenhaler/Vetters 2009, CEA 2007, Raschky/Weck-Hannemann 2007, Schwarze/Wagner 2007, Bouwer u.a. 2007, Url./Sinabell 2008, Bruggeman u.a. 2008, Fischer 2008, Huber 2008, Raschky u.a. 2008, Albrecher/Prettenhaler 2009, Surminski/Eldridge 2014.

Häufig werden diese Risikotransfersysteme unter dem Gesichtspunkt der Marktdurchdringung bzw. Versicherungsdichte verglichen (wie in den genannten Quellen der Tabelle 2). Auffällig ist dabei, dass eine „reine Marktlösung“ bei Wettbewerb und weitgehender Privatisierung der Risiken praktisch in keinem Land der EU existiert.

In Abbildung 3 wird schematisch der Grad der Marktregulierung (gemessen in der Intensität von Zulassungs- und Konsumbeschränkungen) dem Grad der Privatisierung der Risiken (gemessen im Grad der Risikodifferenzierung der Prämien) vergleichend gegenübergestellt. In dieser Betrachtung zeigt sich: Hohe Versicherungsdichten verbinden sich systematisch mit Marktbeschränkungen und Regulierungen; eine reine Marktlösung ist praktisch eine „Nirvanalösung“ (der linke untere Quadrant der Abb. 3 ist unbesetzt). Hohe Versicherungsdichten lassen sich mit einem Maß an Solidarität (im Sinne von Verzicht auf Risikodifferenzierung) systemisch verbinden wie in den Systemen der Versicherungspflicht (M2) in Frankreich, Spanien oder den Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis und Obwalden (GUSTAVO) bzw. den öffentlich-rechtlichen Versicherungsmonopolen (M1) der Schweiz (Kantonale Gebäudeversicherungen, KGV).

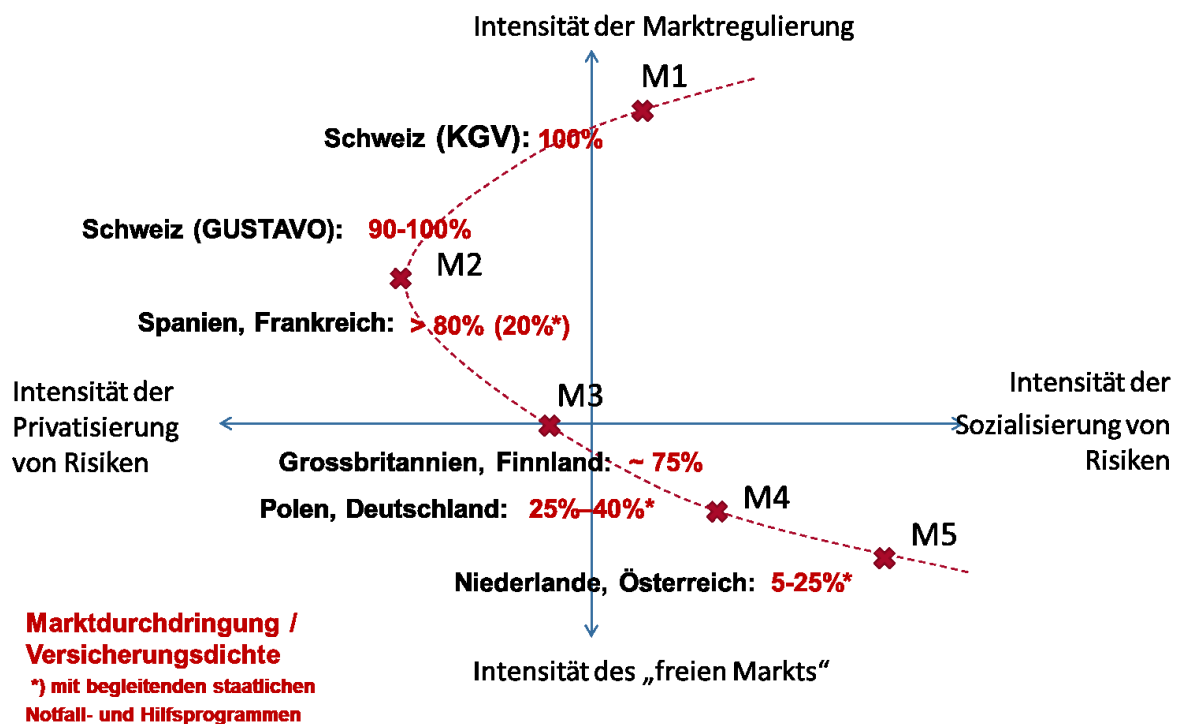


Abbildung 3: Versicherungsdichte bei Marktregulierung und Sozialisierung von Risiken

Ein wichtiger Gesichtspunkt für den institutionenökonomischen Vergleich von Risikotransfersystemen ist neben der Versicherungsdichte die Bezahlbarkeit (Englisch: „Affordability“) von Versicherungsleistungen, denn nur flächendeckender, umfassender und für alle zahlbarer Versicherungsschutz erfüllt nach verbreitetem Verständnis das öffentliche Interesse. Die einschlägige „Affordability“-Literatur orientiert sich am zumutbaren Anteil eines mittleren Haushaltseinkommens für die Versicherung gegen Existenzrisiken. Hier werden vereinfachend die effektiven Prämien (Bruttojahresprämien unter Berücksichtigung des

Selbstbehalts) vergleichend für einen standardisierten Versicherungsfall (d.h. ohne Einkommensgewichtung) verglichen (Tabelle 3).

Schweiz (KGV)	Die Bruttoprämien (inkl. Betriebskosten) für die Elementarschaden- und Feuerversicherung (Grundvertrag) berechnen sich auf Grundlage von Prämiensätzen zwischen 0,25 ‰ (KGV ^{tiefe}) bis 0,46 ‰ (KGV ^{hoch}). In den KGV wird eine Präventionsabgabe von 0,07 ‰ (KGV ^{tiefe}) bis 0,16 ‰ (KGV ^{hoch}) für öffentliche Aufgaben der Feuerwehren aufgeschlagen.	75 – 138 € [414 € - 8.200 € = Wahltarif]
Schweiz (GUSTAVO)	Die Brutto-Prämie für ESV beträgt als Einheitsprämie seit 2007 0,46 ‰. Quelle z. B. Gretener 2011, S. 41). Die durchschnittliche Feuerversicherungsprämie brutto von 0,39 ‰ beruht auf Marktbeobachtung eines erfahrenen Versicherungsbrosers. Diese Zahlen der Privatversicherungen sind nicht öffentlich zugänglich.	255 € [2.070 – 41.400 € = Wahltarif]
Frankreich	Eine durchschnittliche Gebäudeversicherungsprämie beträgt ca. 1 ‰, d.h. im standardisierten Versicherungsfall 300 Euro. Für die obligatorische NatCat - Zusatzversicherung werden pauschal 12 ‰ erhoben, d.h. 36 € zusätzlich zur Grundprämie bei einem Selbstbehalt von wenigstens 380 €. Der Selbstbehalt wird mit einer Faktor 2, 3 oder 4 multipliziert je nach Einstufung der Gemeinde und deren Fortschritte bei der Verringerung der Exposition. Quelle: Roland Nussbaum (persönliche Kommunikation)	336 € [380 - 1.520 € *]
Finnland	Auf der Grundlage einer Marktanalyse des Taloussanomat -Magazins (2013), betragen die Prämien für Gebäudeversicherung für ein EFH (130m ²) in Südfinnland zwischen 450 und 600 € pro Jahr. Gewöhnlich ist die Hochwasserversicherung in der sog. erweiterten Gebäudeversicherung eingeschlossen bei allen nicht regelmäßig wiederkehrenden Ereignissen (= HQ 50 und seltener). Der Selbstbehalt beträgt für Hausrat 150 € und 200–600 € für Gebäude. Quelle: Anne-Mari Rytönen (persönliche Kommunikation). Hintergründe: http://base-adaptation.eu/shifting-responsibilities-flood-damages-finland	450 - 600 € [200–600 €]
Polen	2.744-3.277 PLN für ein 120-160 qm EFH (mit Mauer und Festelementen). Die Prämien sind risikodifferenziert. Da aber in Polen keine offiziellen Karten mit Überschwemmungsgebieten existieren, schätzt jede Versicherungsgesellschaft das Risiko selbst ein, um darauf aufbauend Selbstbehalte sowie Prämienzuschläge nach Risikozonen zu ermitteln. Quelle: WGN Real Estate und Dr. Strupczynski (persönliche Kommunikation).	650 - 763 € [N.N.*]
Deutschland	Angaben in Finanztest 5/2004 ergänzt um Marktanalyse der Leipziger Verbraucherzentrale 2013.	400-1400 €* [500 – 1.000 €*]
Österreich	Für die Elementarschadenzusatzdeckungen bis € 50.000,-, die nur im Einzelfall gezeichnet werden, fallen Prämien von 112,- € an. Diese sind abhängig von der Gefahrenzone (VOGIS, HORA). Angaben: Vorarlberger Landes-Versicherung. Es gibt den Vorschlag einer Pflichtversicherung des VVO zu einer Einheitsprämie von 0,2 ‰. Quelle: Othmar Ederer, VVO. Der Katfonds sieht einen Mindest-SB von 200 - 400€ vor.	487-1577 €* [200-400€; > 10.000 - 100.000 €]

Tabelle 3: Prämienvergleich in Europa

Anmerkung: Den Berechnungen liegt ein standardisierter Versicherungsfall zugrunde mit den Eckdaten: Feuer- und Elementarschadenprämie für eine Neuwert-Gebäudeversicherung i.H.v. ca. 300'000.-€ für ein Privatgebäude mit ca. 150 qm + Keller [Selbstbehalt]. **Rot hervorgehoben = Risikodifferenziert, d.h. Prämie und/oder Selbstbehalt für höchste Risikoklasse.**

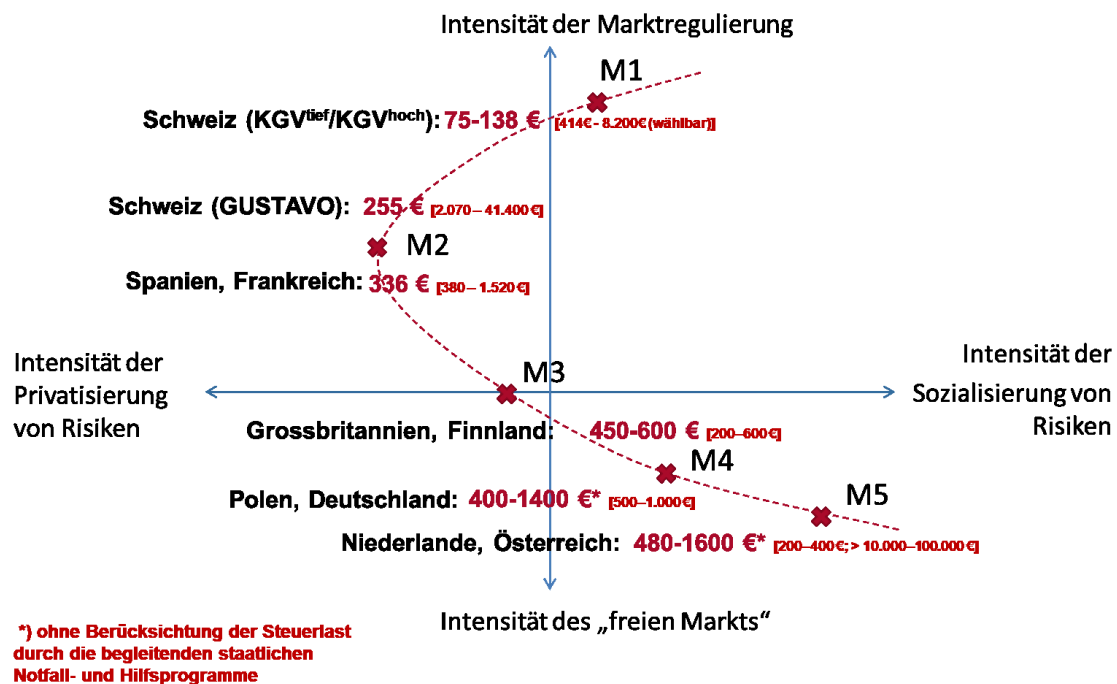


Abbildung 3: Effizienz und Sozialisierung

Auch in diesem Vergleich zeigt sich *cum grano salis* die gleiche Verbindung von Marktregulierung und Solidarität (mit günstigen Prämien), während reine Marktlösungen, die praktisch nur mit ad hoc-Staatshilfeprogrammen in Europa möglich sind, selbst ohne Berücksichtigung der Steuerlast durch die begleitenden Notfall- und Hilfsprogramme, grundlegend in den effektiven Prämien teurer sind und damit für Hochrisikogruppen oft unbezahlbar. Die geringe Versicherungsdichte in Ländern wie Polen und Deutschland verbindet sich auf diese Weise systemisch mit hohen Kosten und hohen Prämien im Sinne des ‚Naturkatastrophensyndroms‘ wie dargelegt in Schwarze/Wagner (2007).

5. Aktueller rechtspolitischer Stand auf EU-Ebene

Obwohl die EU auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips im Katastrophenschutz weder für die Elementarschadenprävention ("Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen", *ESP*) noch für die Elementarschadenversicherung ("Systeme [...] zum Schutz vor solchen Katastrophen", *ESV*) über eine Regelungskompetenz verfügt, finden sich wiederkehrend in in Arbeitsdokumenten der Europäischen Kommission die Forderungen nach einer „*flächendeckenden, umfassenden und für alle bezahlbaren*“ *ESV*-Systemen. Ein Beispiel ist das ist das Grünbuch der EU-Kommission mit dem Titel "Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen" vom 16. April 2013 (EC, 2013b). Diesem war eine Bestandsaufnahme über die existierenden Versicherungslösungen für Elementarschäden in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorausgegangen, welche die Vielfalt der konkreten Lösungen, angefangen bei der spanischen öffentlich-rechtlichen Versicherung Consorcio de Compensacion de Seguros (CCS), über die zwingenden Deckungserweiterungen in Frankreich bis hin zu staatlichen Hilfeleistungen in Deutschland aufzeigt (vgl. aktualisiert im Anhang 1 zu dieser Studie). Das Grünbuch ist Teil der EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel. Es wirft Fragen zur Angemessenheit und Verfügbarkeit eines Versicherungsschutzes gegen Naturkatastrophen auf. In Bezug auf den Klimawandel hält es fest, dass der "Versicherungsschutz in manchen Gebieten unerschwinglich, wenn nicht unmöglich werden" könnte. Es benennt auch die Probleme in der *ESV*, unter anderen die negative Auslese. "Durch eine Pflichtversicherung", so das Grünbuch, "ließe sich dieses Problem lösen". Das Grünbuch zeigt auch auf, daß in vielen Mitgliedsstaaten der EU ein Marktversagen in der *ESV* besteht. Zumindest die EU-Kommission hat keinerlei Berührungsängste mit einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, wobei bewusst offengelassen wird, ob damit eine Pflichtversicherung gemäß Modell 1 oder ein Obligatorium gemäß Modell 3 gemeint ist. Eine solche „Empfehlungskompetenz“ kann aus der Förder-, Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz der EU-Verfassung abgeleitet werden " (Art. 196 Abs. 2 AEUV).

In gleicher Weise findet sich für den Bereich der *ESP* („risk awareness and reduction“) in einer von der EC beauftragten Bestandsaufnahme der Wetter- und Klimakatastrophenrisiken in der EU (Le Den *et al.* 2017) eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, ihre Verletzlichkeit gegenüber Klimarisiken durch die Verbreitung von Naturgefahrenversicherungen (gemessen in der „Durchdringungsrate von Versicherungen“ also der Versicherungsdichte) zu messen und zu bewerten. Über die Fortschritte in der Verringerung der Verletzlichkeit müssen die

Mitgliedsstaaten im Rahmen der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (ESA) (EC, 2013a). Ausdrücklich wird auf die Möglichkeit weitergehender Berichtspflichten unter der ESA im Bericht hingewiesen (a.a.O., Recommendation 1, S. 83). Im Lichte des Befunds, dass hohe Durchdringungsraten der Versicherung „nur mit einem effektiven Zwang zum Abschluss von Versicherungen erreichbar“ sind; wird gefordert, dass „Banken bei der Vergabe von Hypothekarkrediten einen vollständigen und umfassenden Versicherungsschutz verlangen“ sollten. (a.a.O., Recommendation 1b, S. 69).

Auf Basis des Grünbuchs hat das EU-Parlament bereits 2014 (EP, 2014) darüber debattiert, ob bezüglich der ESV Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden sollen, und ist zu folgenden Schlüssen gelangt: Inhaltlich steht das EP der Idee einer in welcher konkreten Form auch immer obligatorischen ESV zwar ablehnend gegenüber, zugleich wird aber anerkannt und betont, dass es den Mitgliedsstaaten unbenommen ist, eine ESV im Sinne des Service public also „effektiv verpflichtend“ einzuführen. Der Entscheid, ob und welche Leistungen als Einrichtung der Daseinsvorsorge ausgestaltet werden sollen, liegt alleine bei den Mitgliedstaaten. Konflikte mit dem Wettbewerbsprinzip sind über Art. 106 Abs. 2 AEUV zu lösen, und zwar unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit. Auch die Schadenversicherung-Richtlinie 2009/138 der EU bezüglich Versicherung/Rückversicherung, welche am 1. November 2012 vollständig in Kraft getreten ist, steht dem Service Public in der ESV insoweit nicht entgegen. Sie lässt nach wie vor ausdrücklich Raum z.B. für Modelle wie das spanische CCS, welches in der ESV über ein faktisches Monopol verfügt (s. Anhang 1 zu dieser Studie), wobei die Prämie ausdrücklich als Steuer bezeichnet wird.

Für die EU-Ebene kann somit folgendes Fazit gezogen werden: Die EU selbst ist für die Regelung einer umfassenden, flächendeckenden und für alle erschwinglichen ESV nicht zuständig. Es liegt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, eine solche Versicherungslösung einzuführen. Das EU-Recht lässt dafür den nötigen Spielraum.

6. Fazit und Ausblick

Das System der Versicherungspflicht löst nachhaltig das Problem der Negativauslese in Marktversicherungen. Zudem minimiert es das Problem des moralischen Risikos, allerdings nur wenn es die Schadensbewältigung systematisch mit der Schadenvorsorge verbindet wie in den öffentlich-rechtlichen Versicherungssystemen in der Schweiz (KGV), in Frankreich und in Spanien (CCS). Das KGV-System ist im europäischen Vergleich das überzeugendste, denn kein anderes System weist gleiche Synergieeffekte zwischen Prävention, Notfallmaßnahmen und Entschädigung aus. Aber es finden sich auch gute Beispiele für integrierte Risikomanagementkonzepte bei den Versicherungen in Spanien und Frankreich. Diese Beispiele zeigen, dass Elementarschadensversicherungen „gewachsene Institutionen“ sind und daher nicht einfach reproduzierbar. Alle Versicherungssysteme für Naturgefahren in Europa sind Institutionen, die in hohem Masse an die natürlichen und sozialgeschichtlichen Bedingungen ihres Entstehungskreises angepasst sind. Hieran müssen wir auch in Deutschland ansetzen.

Forderungen nach einer Vereinheitlichung in Europa müssen sich daran messen lassen, ob sie diese Unterschiede in den natürlichen und sozialen Bedingungen hinreichend berücksichtigen. Harmonisierungsbestrebungen und Eigeninitiativen der EU sind daher eine Absage zu erteilen. Andererseits können die EU-rechtspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre so interpretiert werden, dass sie das Pflichtversicherungssystem tendenziell stärken. Die Legitimation der Einrichtungen der Daseinsvorsorge (service public) wurde in den Rechtsgrundlagen der EU grundlegend gefestigt (Art. 14 Satz 2 AEUV) und im Rahmen der Förder-, Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz der EU-Verfassung (Art. 196 Abs. 2 AEUV). wurden wiederholt Empfehlungen für eine „lückenlose, flächendeckende und für alle erschwingliche ESV“ (EC-Grünbuch) mit ausgeprägter Präventionsorientierung ausgesprochen. Diese umzusetzen liegt aber allein in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind unter anderem in Österreich (s. Anhang 1 zu dieser Studie) sowie in den südosteuropäischen Ländern in der Frage der Einführung einer Pflichtversicherung - zumindest als Versicherungsobligatorium - zahlreiche politische Aktivitäten zu verzeichnen.

Auch in Deutschland gab es wiederkehrend Vorstöße aus den Bundesländern für Varianten der Versicherungspflicht. Der ehemalige sächsische Ministerpräsident Stanislaw Tillich hat z.B. nach der Elbeflut 2013 eine Versicherungspflicht für Hochwasserrisiken für Neubauten vorgeschlagen und einen konkreten Beschlussentwurf dem Bundesrat vorgelegt (o.V. 2017). Wiederkehrend wurde auch vom Umweltbundesamt (2009, 2015)⁴ eine Versicherungspflicht ins Spiel gebracht. Auch die Umweltministerkonferenz (UMK) hat am 24. Oktober 2014 (TOP 20) den Bund gebeten zu prüfen, ob und wie eine bundesweite Elementarschadenkampagne in Deutschland gemeinsam mit den Ländern gestaltet und durchgeführt werden kann.

Nach einem Beschluss der Ministerpräsidenten vom 1. Juni 2017 zieht sich Politik des Bundes und der Länder jetzt allerdings auf eine abwartende Haltung zurück; prüfend, welche Folgen die Versagung staatlicher Hilfen bei einer Möglichkeit zur Eigenversicherung am Markt hat (vgl. BMU 2017). Bei der Vergabe von Hilfszahlungen soll künftig berücksichtigt werden, „dass nur derjenige mit staatlicher Unterstützung *über sogenannte Soforthilfen hinaus* rechnen kann, der sich erfolglos um eine Versicherung bemüht hat oder ihm diese nur zu wirtschaftlich unzumutbaren Bedingungen angeboten worden ist“ (ibid., 6.2. Satz 2). Die Umsetzung in den Ländern zeigt sich allerdings – im Lichte der politischen Ökonomie wenig überraschend – zögerlich.

Nach verheerenden Hochwässern im südlichen *Niedersachsen* und im Harz hat im Juli 2017 die Staatskanzlei unter Ministerpräsident Weil den Hochwassergeschädigten „unbürokratische Soforthilfen“ zugesagt. Zugleich wurde erklärt: „Niemand kann heute davon ausgehen, dass das eigene Hab und Gut niemals von Hochwasser betroffen sein wird. Umso wichtiger ist es, bestehende Möglichkeiten wie die Elementarschadenversicherung zu nutzen und sich vor extremen Wetterereignissen zu schützen.“ Freilich: Härtefälle sind „als Ausnahme von der Regel“ vorgesehen (vgl. Niedersächsische Staatskanzlei 2017).

⁴ Es heißt dort: „Eine Pflichtversicherung für Elementarschäden könnte bei richtiger Gestaltung die Anreize setzen, dass Immobilienkäufer Risiken von vornherein meiden und Immobilieneigentümer Schadensvorsorge betreiben.“

Auch im *Saarland* wurden nach schweren Überschwemmungen infolge heftiger Niederschläge in der Nacht vom 31. Mai auf den 1. Juni sowie am 9. und 11. Juni 2018 Soforthilfen gewährt (Saarländische Staatskanzlei 2018). Diese wurden erst in 2019, laut einer Meldung der Saarbrücker Zeitung (O.V. 2019), perspektivisch beschränkt: Finanzielle Unterstützung soll in Zukunft nur noch gewährt werden, „wenn Haus- und Wohnungseigentümer alle möglichen Vorsorgemaßnahmen getroffen haben. Dazu zählt vor allem der Abschluss einer Elementarversicherung“. Damit erfüllt die saarländische Landesregierung den genannten Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz aus 2017.

Eine unmittelbare Verantwortung der Politik für die Verbreitung von Elementarschadensversicherungen auf die seitens der Versicherungswirtschaft für möglich gehaltenen Verbreitungsquote von Elementarschadenversicherungen von über 90 % bzw. 99% lehnen die Ministerpräsidenten in ihrem Beschluss 2017 ab, sie avisieren allenfalls eine Unterstützungs- und Aufklärungsfunktion. Bemängelt wird ausdrücklich, dass es der Versicherungswirtschaft bisher nicht gelungen ist, eine einheitlich hohe Versicherungsquote in Deutschland von über 90% zu erzielen, die in der Tat – wie die Versicherungswirtschaft zu Recht argumentiert – mit einer klugen Mischung von Prämie, Selbstbehalt und präventiven Maßnahmen selbst in Hochrisikogebieten rein versicherungstechnisch möglich wäre.

Die Politik argumentiert, dass ihr die Instrumente fehlen, „eigene Erkenntnisse über die Entwicklung des Marktes für Versicherungen gegen Elementarschäden unter Berücksichtigung von Nachfrage, tatsächlichem Abschluss von Versicherungsverträgen je Risikozahl, Prämienhöhe, Anzahl der abgelehnten Vertragsabschlüsse und Gründen der Ablehnung“ zu gewinnen. Es wird deshalb eine bessere Marktbeobachtung durch die Finanzministerien von Bund und Ländern sowie durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFIN) angestrebt. Ob es der Politik mit dieser zwar kritisch positiven, aber zugleich abwartenden Haltung allerdings gelingen kann, die angestrebte hohe Versicherungsquote von über 90% wie in Frankreich, Spanien oder der Schweiz zu erreichen, scheint im Lichte der Erfahrungen in Europa eher zweifelhaft. Nur der Übergang zu einer Versicherungspflicht (M2) führt im zwischenstaatlichen institutionellen Vergleich zu einer flächendeckenden Versicherung, d.h. zu einer Versicherungsdichte nahe 100%.

Inzwischen wurde auch die Möglichkeit einer *Opt-Out-Lösung* ins Spiel gebracht. Beim Opt-Out-Modell wird dem Neuversicherungsnehmer der Einschluss der Elementarschadenklausel in der Wohngebäudeversicherung im Antragsformular vordruckt angeboten. Wünscht er den Schutz nicht, muss er ihn selbst ausdrücklich abwählen. Dieses Vorgehen entspricht dem Konzept des Nudging (Politik des kleinen Anstoßes⁵), das in anderen Bereichen, z.B. beim umweltschonenden Verhalten am Arbeitsplatz, nachhaltig zu deutlich verbesserten Verhaltensgewohnheiten geführt haben soll (vgl. z. B. Reisch/Sunstein 2013).

Nach einem „Marktcheck“ der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz im Jahr 2017 (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz 2017) zeigen zwei Drittel aller befragten Versicherer⁵ kein Interesse, Neukunden – selbst in ungefährdeten Gebieten (ZÜRS 1 und 2) –

⁵ Von 52 angeschriebenen Versicherern haben 34 geantwortet und 32 Antworten waren auswertbar (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz 2017, S. 5)..

„automatisch“ gegen Starkregen und Hochwasser mitzuversichern. In gefährdeten Gebieten (ZÜRS 3 und ZÜRS 4) würden sogar 79% der befragten Versicherungen sich gegen eine „automatische“ Absicherung von Starkregen und Hochwasser im Sinne des Opt-Out Modells aussprechen. „Bei einem so geringen Angebot kann es niemanden verwundern, wenn die Preise offenbar so hoch sind, dass sich nur ein Bruchteil der Hauseigentümer versichert“, schreibt die Verbraucherzentrale, und sieht darin „einen Grund mehr dafür, eine Pflichtversicherung einzuführen“ (ibid. S. 12). Hinzufügen kann man, dass ein Opt-Out-Ansatz bei den Bestandskunden, die das Gros der Versicherungsverträge ausmachen, ins Leere lief, sodass viele Jahre vergingen bis eine Opt-Out-Lösung flächendeckend, d.h. zu über 90%, wirksam werden könnte.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, Jg. 84, H. 3, S. 488-500.
- Bouwer, Laurens M./ Huijtema, Dave/ Aerts, Jeroen (2007). Adaptive flood management: the role of insurance and compensation in Europe, in: *Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, S. 24-26.
- Browne, Mark J./ Hoyt, Robert E. (2000). The demand for flood insurance: Empirical Evidence, *Journal of Risk and Uncertainty*. Jg. 20, H. 3, S. 291-306.
- Bruggeman, Véronique/ Faure, Michael/ Haritz, Miriam (2008). Schadensersatz für Opfer von Naturkatastrophen – Ein Vergleich zwischen Belgien und den Niederlanden, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 77, H. 4, S. 18-43.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU) (2017), Verbesserung des Schutzes vor den Folgen von Naturgefahren. https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/0_top41_bmub-bericht_1522238674.pdf (acc. 17.7.2019)
- Collin, Matthieu Antoine/ Tagliapietra, Simone (2018). *Italy's floods: How the European Union Solidarity Fund can help?* Online: <https://bruegel.org/2018/11/italys-floods-how-the-european-union-solidarity-fund-can-help/> (acc. 17.7.2019)
- CEA (European Insurance and Reinsurance Federation) (2005). The insurance of natural events on European markets, Brussels.
- De Masi, Francesco / Porrini, Donatella (2018). Vulnerability to Natural Disasters and Insurance: Insights from the Italian Case. *International Journal of Financial Studies* (MDPI). 1-12.
- Epstein, Richard A. (1996). Catastrophic Responses to Catastrophic Risks, *Risk & Uncertainty*, Jg. 12, S. 287-308.
- Europäische Kommission (EC, 2013a). Eine *EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel*. COM(2013) 216 final
- Europäische Kommission (EC, 2013b). *Grünbuch*. Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen. COM (2013) 213 final.
- Europäisches Parlament (EP, 2014): *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Februar 2014 zur Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen (2013/2174(INI))*, angenommene Texte, P7_TA(2014)0076, 82 ff.
- Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) (2017): Mehr als 9.000 Hausbesitzer können sich leichter gegen Hochwasser versichern. Online: <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehr-als-9-000-hausbesitzer-koennen-sich-leichter-gegen-hochwasser-versichern-11658> (acc. 17. 7.2019)

Kunreuther, Howard/ Linnerooth-Bayer, Joanne (2003). The Financial Management of Catastrophic Flood Risks in Emerging-Economy Countries. *Risk Analysis*, Jg. 23, H. 3, S. 627-639.

Kunreuther, Howard (1996). Mitigating disaster losses through insurance, *Journal of Risk and Uncertainty*, Jg. 12, S. 171-187.

Lasut, Anna (2003). Insurance as a Means of Reducing Economic Losses Due to Floods, International Conference Towards Natural Flood Reduction Strategies, Warsaw, Poland.

Le Den, Xavier / Persson, Matilda / Benoist, Audrey/ Hudson, Paul/ Ruiter, Marleen de / Ruig, Lars de/ Kuik, Onno (2017). Insurance of weather and climate-related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union; doi:10.2834/40222.

Michel-Kerjan, Erwann (2001). Insurance Against Natural Disasters: Do the French have the Answer? Strengths and Limitations, *Working Paper des Ecole Polytechnique*, Cahier No. 2001-007.

Niedersächsische Staatskanzlei (2017). Hochwasser: Land will unbürokratische Soforthilfe leisten. <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/hochwasser-land-will-unbuerokratische-soforthilfe-leisten-156073.html>. (acc. 17.7.2019).

North, Douglass (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 5, H. 1, 97-112.

o.V. (2013). Vertragsabschlussverhalten von Versicherungsunternehmen zur Elementarschadenversicherung. Eine Untersuchung der Verbraucherzentrale Sachsen im Oktober 2013, Online: <https://docplayer.org/17688865-Vertragsabschlussverhalten-von-versicherungsunternehmen-zur-elementarschadenversicherung.html> (acc. 17.7.2019).

o.V. (2015). Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäude-Versicherung in Rheinland-Pfalz. Eine Untersuchung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. Online: [https://www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2018-01/Marktcheck Elementarschaden 2015 RLP.pdf](https://www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2018-01/Marktcheck_Elementarschaden_2015_RLP.pdf) (acc. 17.7.2019)

o.V. (2017). Naturkatastrophen: Tillich schlägt Pflichtversicherung vor. Leipziger Volkszeitung vom 22.6.2017. Online: <https://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Naturkatastrophen-Tillich-schlaegt-Pflichtversicherung-vor> (acc. 17.7.2019)

o.V. (2019). Landesregierung beschränkt Hilfe für Hochwasseropfer. Saarbrücker Zeitung vom 19.6.2019.

Prettenthaler, Franz/ Vetters, Nadja (2009). Status Quo des Risikotransfersystems für Naturgefahren in Österreich. In: Prettenthaler, Franz / Albrecher, Hansjörg (Hrsg.), *Hochwasser und dessen Versicherung in Österreich*. Studien zum Klimawandel Bd. III. Verlag der Österreichischen Akademie für Wissenschaften, Wien.

Raschky, Paul A./Weck-Hannemann, Hannelore (2007). Charity Hazard - A real hazard to natural disaster insurance?, *Environmental Hazards*, Jg. 7, H. 4, S. 321-329.

Raschky, Paul A./ Schwindt, Manijeh/ Schwarze, Reimund/ Weck-Hannemann, Hannelore (2008). Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein theoretischer und empirischer Vergleich. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 77, H. 4, S. 53-68.

Saarländische Staatskanzlei (2018). Unwetterkatastrophen: Maßnahmenpaket der Landesregierung. <https://www.saarland.de/237008.htm> (acc. 17.7.2019).

Reisch, Lucia / Sunstein, Cass (2013). Automatisch Grün: Verhaltensökonomik und Umweltschutz, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 2/2013, S. 119–147.

Schwarze, Reimund/ Wagner, Gert. G. (2007). The political economy of natural disaster insurance: lessons from the failure of a proposed compulsory insurance scheme in Germany. *European Environment*, Jg. 17, S. 403-415.

Schwarze, Reimund/ Holthausen, Nils/ Locher, Peter / Quinto, Cornell/ Wagner, Gert G. (2015). The Swiss Model – Economic and Legal Aspects of Integrated Local Public Insurances. Bern. Online: https://www.vkg.ch/media/1073/8-ausschreibung_d_2106_v3-0.pdf (acc. 17.7.2019).

Surminski, Swenja/ Eldridge Jillian (2014). Flood insurance in England- An assessment of the current and newly proposed insurance scheme in the context of rising flood risk, *Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper*, Jg. 161.

Umweltbundesamt (2009). Einführung einer Pflichtversicherung für durch den Klimawandel verursachte Elementarschäden. Interner Vermerk (I.1.3-90 100/162). Dessau-Roßlau.

Umweltbundesamt (2015). Themenblatt: Anpassung an den Klimawandel. Versicherungen. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/364/publikationen/kompass_themenblatt_versicherung_2015_net.pdf (acc. 17.7.2019).

Umweltministerkonferenz (UMK) (2014). 83. Umweltministerkonferenz. Ergebnisprotokoll. https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/83_umk_niederschrift_20141119_korr_1522236112.pdf (acc. 17.7.2019)

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

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

Url, Thomas/ Sinabell, Franz (2008). Flood risk exposure in Austria – options for bearing risk efficiently, *Schmollers Jahrbuch*, Jg. 128, S. 593–614.

Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2017). Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäude-Versicherung in Rheinland-Pfalz. Zweite Untersuchung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. <https://www.verbraucherzentrale->

rlp.de/sites/default/files/2018-01/Marktcheck_Elementarschaden_2017-RLP.pdf (acc. 2.8.2019).

Zweifel, Peter/ Eisen, Roland (2003). *Versicherungsökonomie*, Bd. 2, Springer, Berlin.

Anhang 1: Stand und Entwicklungen in ausgewählten Ländern der EU

Österreich

Seit 1986 ist beim Österreichischen Finanzministerium ein staatlicher Katastrophenfonds eingerichtet, der eingreift, sofern Geschädigte bei Wetterextremen nicht versichert sind. Diese Hilfen des Fonds sind aber umfangmäßig stark limitiert. Sie betragen 30 – 50 % des Gebäudeschadens je nach Länder-Richtlinie, welche die Umsetzung unterschiedlich regeln. Von einer Vollversicherung sind diese Hilfeleistungen weit entfernt, sodass empfindliche Lücken zurückbleiben, welche vom Gebäudeeigentümer selbst getragen werden müssen. Freiwillige Privatversicherungen gegen Sturm, Hagel und Schneelast sind daher üblich und verbreitet. Hier liegt die Versicherungsdichte bei ca. 50%. Dagegen liegt die Versicherungsdichte bei den übrigen Elementargefahren (Überschwemmung, Vermurung, Erdbeben und Lawinen) nur bei etwa 15 %. Selbstbehalte werden von dem jeweiligen Erstversicherer individuell vereinbart. Die Deckungszusagen der Privatversicherer sind stark limitiert. Sie betragen im Regelfall zwischen 3700 Euro und 7500 Euro. Es gibt die Möglichkeit zur Deckungsausweitung bis zu maximal 50% des Gebäudewerts. Für eine Elementarschadenzusatzdeckung bis 50.000 Euro fallen im Durchschnitt Zusatzprämien von 112,- Euro an. Diese sind risikodifferenziert abhängig von der Gefahrenzone (gem. VOGIS, HORA), in der das Gebäude steht.

Um das Problem der geringen Versicherungsdichte im Bereich der von Überschwemmungen und anderen Zusatzgefahren zu beheben, wurde in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Justiz-, Lebens- und Finanzministeriums sowie der Versicherungswirtschaft das Modell einer österreichischen Naturkatastrophenversicherung (NatKat-Modell) entwickelt. Dabei handelt es sich um eine zwingende Deckungserweiterung der Feuerversicherung (gemäß Modell 3). Risikoträger sind primär die Erstversicherer, wobei im Falle der Überschreitung einer sog. Systemobergrenze der Katastrophenfonds zum Einsatz gelangen soll. Die Versicherungsleistung soll 100 % der vereinbarten Versicherungssumme entsprechen, welche den Gebäudewert reflektieren soll. Zum Risikoausgleich ist ein Pool oder Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit der Sachversicherer vorgesehen. Der Versicherungsverband Österreich (VVO) steht dem Projekt positiv gegenüber und sieht bezüglich Realisierung nun den Gesetzgeber in der Pflicht.

Frankreich

Frankreich zeichnet sich durch eine öffentlich-private Partnerschaft bei der Bereitstellung erschwinglicher Versicherungen und hoher Penetrationsraten (~100 % bei Sachversicherungen und ~50-75 % bei Betriebsunterbrechungen) aus. Seit 1982 sind alle Haushalte und Unternehmen, die einen Versicherungsvertrag über Sach- oder Geschäftsschäden abschließen, auch gegen die Folgen der meisten großen Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Dürren, Erdbeben usw.) versichert. Die Prämien werden durch einen einheitlichen Zuschlag in Höhe von 12 % auf die Versicherungen in den einzelnen Sparten erhoben bei einem geringen Selbstbehalt (z.B. 380 Euro je Schaden bei Gebäuden und Motorfahrzeugen). Die Selbstbehalte vervielfachen sich bei wiederholten Schäden und fehlenden kommunalen Vorsorgemaßnahmen. Die Rückversicherung erfolgt zu

einem festen Satz durch die staatliche Caisse Centrale de Réassurance (CCR) mit einer unlimitierten Staatsgarantie. Die Rücklagenbildung der CCR ist steuerlich begünstigt. Dieses „CatNat-Programm“ deckt die meisten extremen Wetterereignisse (außer Sturm, Schnee und Hagel) für Privatpersonen, Unternehmen und landwirtschaftliche Betriebe ab.

Großbritannien

Reine Privatversicherung mit tendenziell risikoäquivalenter individueller Prämienkalkulation. Der Versicherungsmarkt ist hier frei von staatlichen Eingriffen außerhalb der allgemeinen Regulierung. Allerdings verlangen viele Banken oder Hypothekenbanken, dass Immobilien über eine vollständige Versicherungsdeckung verfügen, damit das Darlehen gewährt werden kann (gemäß M3). Dies führt zu einer hohen Versicherungsdichte (75% der privaten Gebäude, 95%-100% der Hypothekenkredite). Viele Unternehmen sind auf dem allgemeinen Sachversicherungsmarkt tätig. Nur sehr selten gab es nach einer Katastrophe begrenzte staatliche Ad-hoc-Kompensationen. Seit einem schweren landesweiten Hochwasser im Jahr 2013 wurde nach Verhandlungen mit der Industrie in 2015 ein besonderer Rückversicherungspool für Hochrisikozonen („FloodRe“) geschaffen, der - wie in Frankreich - durch eine staatliche Bürgschaft für „ungewöhnlich große Schäden“ (> 3 Mrd. Pfund Sterling) subventioniert wird. Dies geschieht, um die Prämien in diesen Hochgefahrenzonen bezahlbar zu halten.

Italien

Der Sachversicherungsmarkt in Italien wird von zwei Unternehmen (Generali und Unipol) dominiert, die zusammen ca. 70 % des Marktes abdecken. Die Naturkatastrophenversicherung ist eine freiwillige Erweiterung der Hausratversicherung. Die Versicherungsdichte wächst zwar, ist aber sehr niedrig (~ 2%). Zum 30. September 2016 waren insgesamt nur 610.000 Versicherungspolicen mit einer Ausweitung auf Hochwasser und Erdbeben auf dem Markt bei einer gemeldeten Haushaltszahl von 31,2 Millionen (Ania 2017, 4). Die Gründe dafür liegen in einer geringen Risikowahrnehmung – 83% der Haushalte sehen sich nicht gegenüber Naturgefahren wie Erdbeben und Hochwasser exponiert (De Masi/ Porrini 2018) – und in der Erwartung staatlicher Ad-hoc-Hilfen (*Charity Hazard*). Allerdings wurden nach den verheerenden Hochwasserereignissen in Venedig und der Emilia Romana 2018 nur knapp 40% der Schäden von ca. 1 Milliarde Euro durch staatliche und internationale Träger kompensiert: 253 Millionen vom italienischen Staat als Sofort- und Wiederaufbauhilfen und 124 Millionen vom Europäischen Solidaritätsfonds (Collin/ Tagliapietra 2018). Die Versicherungslücke und damit die Vulnerabilität der Haushalte in Italien gegenüber Naturgefahren ist also auch *unter Berücksichtigung staatlicher Hilfen* noch beträchtlich.

Polen

Versicherungsdeckung gegen Elementarschäden ist auf privater Basis für Gebäudeeigentümer und Gewerbe flächendeckend in Polen verfügbar. Einzelgefahren sind einzeln zu versichern, aber Versicherungen werden praktisch nur gegen Sturm abgeschlossen. Deckungen für Hochwasser, Hagel, Erdbeben, Schneedruck und Grundwasserrückstau werden dagegen nur selten abgeschlossen. Für Hochwasser z.B. liegt

die Versicherungsdichte bei ca. 25% der Privathaushalte und zwischen 25% und 50% der Gewerbe. Aus diesem Grund fühlt sich die Staatsregierung regelmäßig berufen, bei großen Hochwasserereignissen wie 1997 und 2010 mit Ad-hoc Hilfen für Flutopfer nachzubessern. Für landwirtschaftliche Betriebe besteht jedoch eine Pflichtversicherung, bei der ein umfassendes Versicherungspaket (gegen eine Reihe von extremen Wetterereignissen) für landwirtschaftliche Gebäude zusätzlich zu den Kulturen dem Landwirt den Zugang zu anderen Möglichkeiten der staatlichen Unterstützung ermöglicht.

Schweiz

Die Schweiz hat als einiges Land in Europa ein duales Versicherungssystem. In 19 Kantonen werden die Gebäude obligatorisch durch öffentlich-rechtliche kantonale Gebäudeversicherung (KGV) versichert. In den sieben sog. GUSTAVO-Kantonen (Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell IR, Wallis und Obwalden) werden dagegen Gebäude durch private Versicherungen im Rahmen des eidgenössischen Versicherungsaufsichtsgesetzes versichert. Politisch-ökonomisch betrachtet, finden wir in der Schweiz damit ein duales System von regionalen öffentlichen Monopolen (gemäß Modell 1) und regulierten privaten Versicherungen im Systemwettbewerb (gemäß Modell 2)

Kantonale Gebäudeversicherungen (KGV) in 19 Kantonen

Die KGV sind selbständige Anstalten kantonalen Rechts, die unter Gewinnbeschränkungen (Non-Profit) Versicherungsleistungen in den Bereichen Gebäude und teilweise (z.B. in Nidwalden) auch Hausrat erbringen. Sie versichern 80-85% der gesamtschweizerischen Hochbausubstanz auf der Grundlage eines rechtlichen Monopols in ihrem jeweiligen Kantonsgebiet. Es besteht eine Versicherungspflicht für die Bürger. Die KGV unterliegen aufgrund ihrer Monopolstellung dem Zwang, alle Risiken zu versichern (Abnahme- bzw. Kontrahierungszwang). Den KGV obliegt jedoch nicht nur das Versicherungsgeschäft in den Kantonen, sie sind zugleich in der Schadenverhütung und Schadenbekämpfung tätig. In diesem Zusammenhang nehmen sie regionale hoheitliche Aufgaben wahr. Der Deckungsbereich ist praktisch identisch mit demjenigen der Privatversicherungen. Allerdings garantieren die KGV eine unbegrenzte Deckung versicherter Schäden. Durch die amtliche Wertfestlegung ist eine durchgängige und vollständige Neuwertversicherung gewährleistet. Zudem verfügen die KGV für Erdbebenschäden über einen Versicherungspool, welcher auf freiwilliger Basis zwei Mal pro Kalenderjahr jeweils bis zu 2 Milliarden Franken an Hilfeleistungen bei Gebäudeschäden ausrichten kann. Die Gebäudeversicherung Zürich hat als einzige KGV das Erdbebenrisiko in die Elementarschadendeckung eingeschlossen.

Privatversicherung in sieben Kantonen (GUSTAVO)

In den Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell IR, Wallis und Obwalden (GUSTAVO-Kantone) wird die Elementarschadenversicherung von Gebäuden von Privatversicherungen, die eine Brandschutzversicherung anbieten, angeboten. Im Versicherungsaufsichtsgesetz des Bundes ist festgelegt, dass private Versicherer als zwingende Deckungserweiterung für die Gebäudefeuerversicherung auch die Elementarrisiken einschließen müssen. Der Deckungsumfang ist gesetzlich vereinheitlicht und in der Elementarschadenverordnung des

Bundes konkretisiert. Er umfasst Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Lawinen, Schneedruck, Steinschlag, Felssturz und Erdbeben. Ausgeschlossen sind Erdbeben und Vulkanausbrüche. Nur in den Kantonen Schwyz, Uri, Appenzell AU und Obwalden besteht eine obligatorische Deckungsvorsorgepflicht für Gebäudeeigentümer gegen Feuer- und damit auch für Elementarschadengefahren. In den anderen GUSTAVO-Kantonen besteht diese Pflicht nicht; hier verlangen in der Regel Banken und Versicherungen, die Hypotheken für Liegenschaften vergeben, eine Versicherungsdeckung. Die Festlegung der Versicherungssumme ist je nach Kanton unterschiedlich geregelt, wobei mindestens der Zeitwert versichert sein muss. Faktisch bedeutet dies, dass Gebäude in den GUSTAVO-Kantonen häufig nur bis zur hypothekarischen Belastungsgrenze versichert sind oder eine Unterversicherung besteht. Im Gegensatz zu den kantonalen Gebäudeversicherungen sind die Versicherungsleistungen in den GUSTAVO-Kantonen auf CHF 25 Mio. pro Ereignis und Versicherungsnehmer und auf CHF 1 Milliarde pro Ereignis begrenzt.

Die Dualität von öffentlich-rechtlichem Monopol und Privatversicherungen erlaubt den einzigartigen Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der beiden Systeme unter kontrollierten Bedingungen. Hier zeigt sich, dass die Bruttoprämien (inkl. Betriebskosten) für die Elementarschaden- und Feuerversicherung (als gekoppelter Grundvertrag in der Schweiz) im Bereich der Privatversicherer ca. zwei – bis dreimal höhere Prämien aufweist im Vergleich zum Bereich der öffentlich-rechtlichen Versicherer (Schwarze et al. 2016).

Spanien

Gesetzliche Versicherungspflicht gegen Elementarschäden und andere „außergewöhnliche Ereignisse“ (Terroranschläge). Prämien werden durch private Versicherer als Zuschläge in Gebäude-, Hausrat-, Unfall-, Lebens- und Berufsunfähigkeitsversicherung erhoben und an das sog. Consorcio de Compensacion de Seguros (CCS), einem staatlichen Monopolversicherer, durchgereicht. Das CCS verfügt über eine unbegrenzte Staatsgarantie. Zur Erfüllung der Bedingungen der EU-Schadenversicherung-Richtlinie 2009/138 können private Versicherungsunternehmen formell eine Elementarschadendeckung in Spanien anbieten. Da aber auch diese Unternehmen den Prämienzuschlag an das CCS abführen müssen, ist diese Konkurrenz in der Praxis bedeutungslos. Die Versicherungsdichte ist hoch, abhängig von der Grunddichte in den einzelnen Sparten bis zu 80%. Der Selbstbehalt der Versicherten liegt in der Regel bei 10 %, ist aber abhängig von der Versicherungssumme betraglich limitiert. Für landwirtschaftliche Versicherungen gibt es eine gesonderte, staatliche unterstützte Rückversicherungslösung. Agroseguro ist ein Rückversicherungspool von 29 Unternehmen, einschließlich des CCS, in dem Unternehmen wählen können, ob sie sich in den Pool integrieren oder nicht. Innerhalb des Pools übernimmt jedes Unternehmen das Risiko im Verhältnis zum Anteil am Gesamtkapital, den es zu Agroseguro beiträgt. Im Gegensatz zum CCS ist die Ernteversicherung freiwillig.



SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR VERBRAUCHERFRAGEN

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ist ein Beratungsgremium des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Er wurde im November 2014 eingerichtet.

Der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen soll auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik unterstützen.

Der Sachverständigenrat ist unabhängig und hat seinen Sitz in Berlin.

Vorsitzender des Sachverständigenrats ist Prof. Dr. Peter Kenning.

