

# Maßnahmen für eine zukunftsgerichte Naturgefahren-Absicherung

CHRISTIAN GROSS / REIMUND SCHWARZE / GERT G. WAGNER

**SVRV**  
SACHVERSTÄNDIGENRAT  
FÜR VERBRAUCHERFRAGEN



---

Zitierhinweis für diese Publikation:

Groß, C., Schwarze, R. & Wagner, G. G. (2019). Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung. *Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Berlin, Dezember 2019

Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen

ISSN: 2365-919X

**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](mailto:info@svr-verbraucherfragen.de)

Internet: [www.svr-verbraucherfragen.de](http://www.svr-verbraucherfragen.de)

Gestaltung: Atelier Hauer + Dörfler GmbH

© SVRV 2019

---

# Maßnahmen für eine zukunftsgerichte Naturgefahren-Absicherung

CHRISTIAN GROSS / REIMUND SCHWARZE / GERT G. WAGNER

## **Christian Groß**

Geschäftsstelle des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV), Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Berlin

## **Reimund Schwarze**

Forschungsgruppenleiter am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung in Leipzig und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

## **Gert G. Wagner**

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV), Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (MPIB), Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG) und Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (alle in Berlin)

---

## **Anmerkungen**

Reimund Schwarze und Gert G. Wagner waren im Jahr 2015 an der Erstellung des Gutachtens „Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ (Schwarze et al., 2015) für die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz beteiligt.

Die Sprache in diesem Text ist grundsätzlich geschlechterneutral gemeint. Auf eine durchgehende Nennung der Geschlechter wurde zugunsten der besseren Lesbarkeit verzichtet.

## Dank

Der vorliegende Policy Brief wurde durch zwei Studien im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV) unterstützt. Zum Thema „Kommunikationsproblem Naturgefahren. Wie lassen sich Hochwasserrisiken transparent und verständlich darstellen?“ haben Nadine Fleischhut (Forschungsbereich Adaptive Rationalität, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, und Hans-Ertel-Zentrum für Wetterforschung, Berlin und Offenbach) und Mirjam A. Jenny (Harding-Zentrum für Risikokompetenz, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin) eine Studie im Auftrag des SVRV verfasst. Reimund Schwarze (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig), der auch Mitautor des vorliegenden Policy Briefs ist, hat im Auftrag des SVRV die Studie „Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersys-

teme bezüglich Elementarschäden in Europa“ vorgelegt. Beide Studien sind auf der Internetseite des SVRV [www.svr-verbraucherfragen.de/veroeffentlichungen](http://www.svr-verbraucherfragen.de/veroeffentlichungen) abrufbar.

Für die Ausführungen zu den rechtlichen Dimensionen des Themas danken die Autoren Johannes Gerberding in der Geschäftsstelle des SVRV.

Die Autoren des Policy Briefs haben eine Reihe von Hintergrundgesprächen geführt. Ausdrücklich gedankt sei in diesem Zusammenhang Michael Wortberg (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz), Andrea Heyer (Verbraucherzentrale Sachsen) sowie Horst Becker, Oliver Hauner und Stefan Lösch (alle Gesamtverband der Versicherungswirtschaft e.V.).

# Mitglieder und Mitarbeitende des SVRV

## Mitglieder des SVRV

### **Prof. Dr. Peter Kenning (Vorsitzender)**

Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Marketing, an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

### **Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider (Stellvertretende Vorsitzende)**

Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Informations- und Datenrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

### **Prof. Dr. Nina Baur**

Leiterin des Fachgebiets Methoden der empirischen Sozialforschung am Institut für Soziologie der Technischen Universität Berlin

### **Susanne Dehmel**

Rechtsanwältin und Mitglied der Geschäftsleitung von Bitkom e.V.

### **Prof. Dr. Veronika Grimm**

Inhaberin des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

### **Prof. Dr. Christa Liedtke**

Leiterin der Abteilung „Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren“ am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und Professorin für Nachhaltigkeit im Design, Fachbereich Industrial Design an der Folkwang Universität der Künste in Essen

### **Prof. Dr. Hans-Wolfgang Micklitz**

Professor für Wirtschaftsrecht am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und Professor an der Universität Helsinki

### **Sven Scharioth**

Leiter des Projekts Marktwächter Digitale Welt im Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

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

Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin, Research Associate beim Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft in Berlin und Senior Research Fellow bei der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin

## Mitarbeitende des SVRV

### **Wissenschaftlicher Stab:**

Johannes Gerberding  
Dr. Christian Groß  
Sarah Sommer M. A.

# Executive Summary

Die **UN-Klimakonferenz von Madrid** ist Mitte Dezember 2019 vorübergegangen – und der globale Klimawandel schreitet unbeeindruckt voran. Dessen Folgen machen sich zunehmend auch in Deutschland bemerkbar: **Naturgefahren wie Starkregen und Hochwasser** haben spürbar zugenommen und können überall in Deutschland auftreten. Häufiger auftretende Unweterschäden und steigende finanziellen Belastungen durch Unwetterschäden sind die Konsequenz. Experten sind sich darin einig, dass die Bevölkerung besser vor den Folgen des Klimawandels geschützt werden muss und sich auch selbst besser schützen muss. Neben der zentralen Frage: **„Wie schützen wir das Klima?“** wird sich die Politik in Zukunft verstärkt mit der Frage beschäftigen müssen: **„Wie schützen wir uns vor den Folgen des Klimawandels?“**

Dieser Beitrag beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Frage, wie die Befriedigung eines der wichtigsten Grundbedürfnisse der Menschen – des unversehrten Wohnens – auch künftig in Deutschland gewährleistet werden kann. Vor diesem Hintergrund wird für Privatgebäude eine **zukunftsgerichtete Naturgefahren-Absicherung** vorgeschlagen, die gleichermaßen vom Staat, von der Versicherungswirtschaft und nicht zuletzt von jedem einzelnen Gebäudeeigentümer realisiert werden kann und auch realisiert werden sollte.

Im globalen Vergleich befindet sich Deutschland in der komfortablen Ausgangslage, dass zur Umsetzung einer wirksamen Naturgefahren-Absicherung für Wohngebäude das Rad nicht neu erfunden werden muss, sondern pragmatisch **an Bestehendes angeknüpft** und dieses sinnvoll **weiterentwickelt** werden kann:

- So können Eigentümer von Wohngebäuden sich schon heute gegen Naturgefahren wie Starkregen und Hochwasser versichern – die Mehrheit tut es aber nicht.
- Das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen sieht Maßnahmen zur Resilienzsteigerung von Städten vor (u. a. nach Vorgabe des „Build Back Better“ bei der Zerstörung eines Gebäudes durch ein Unwetterereignis) – doch bislang ist unklar, für welche Zwecke die vorgesehenen Fördergelder ausgegeben werden sollen.
- Das Baurecht sieht grundsätzlich Schutzmaßnahmen gegen Naturgefahren vor – ist aber bislang unzureichend auf zunehmende Hochwasserrisiken ausgerichtet.
- Hochwasserrisiken durch Überschwemmungen sind deutschlandweit systematisch erfasst – dasselbe gilt trotz jüngster Bestrebungen jedoch nicht in gleichem Maße für Starkregen.
- Es gibt zahlreiche Informationsangebote, die die Bevölkerung für Naturgefahren und Gefahrenvorsorge sensibilisieren sollen – diese sind oft aber von Experten für Experten geschrieben und damit für Hauseigentümer wenig transparent und verständlich.

Im Sinne einer zukunftsgerechten Naturgefahren-Absicherung wird die **Durchführung der folgenden Maßnahmen** vorgeschlagen:

1. Einführung einer verpflichtenden „Katastrophen-Versicherung“ für Wohngebäude
2. Fördermaßnahmen für Wohngebäude bezüglich Prävention und Build Back Better in der Resilienzstrategie des Sendai Rahmenwerks verankern und an die Vereinten Nationen berichten
3. Naturgefahren verstärkt im Baurecht berücksichtigen
4. Starkregenrisiko systematisch für ganz Deutschland erfassen
5. Informationen über Naturgefahren evidenzbasiert, transparent und leicht verständlich gestalten, um jedem Einzelnen bei der Wahl eines für ihn maßgeschneiderten Vorsorgepakets effektiv zu helfen.

Die Entscheidung darüber, inwieweit und in welcher **Reihenfolge** (1. bis 5. oder 5. bis 1.) die vorgeschlagenen Maßnahmen angegangen werden, hängt vom Gestaltungswillen der Politik ab. Um eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung zu ermöglichen, ist ein sichtbarer Fortschritt auf allen fünf Feldern sinnvoll.

## Keywords

KLIMAWANDEL / NATURGEFAHREN-ABSICHERUNG / ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG / NATURGEFAHRENVERSICHERUNG / VERSICHERUNGSPFLICHT / STARKREGEN / HOCHWASSER / NATURGEFAHREN / ZÜRS / RISIKOKOMMUNIKATION / RESILIENTE STÄDTE / BAURECHT / BUILD BACK BETTER / SENDAI RAHMENWERK FÜR KATASTROPHENVORSORGE / DEUTSCHE NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE 2030 / KLIMASCHUTZPLAN 2050

# Executive Summary

The **UN Climate Conference in Madrid** of mid-December 2019 has been and gone. Meanwhile, global climate change is advancing regardless. And its consequences are being felt more and more in Germany: **Natural hazards such as heavy rainfall and flooding** have increased noticeably and can occur anywhere in Germany. The country is experiencing more frequent storm damage, and a growing financial burden as a result. Experts agree that the population must be better protected against the consequences of climate change, and that we must also learn to protect ourselves. Of course, the central question is: **“What can we do to protect the climate?”** Yet, beyond this, politicians will increasingly have to also tackle the question of: **“What can we do to protect ourselves from a changing climate?”**

This article looks at how Germany can continue in the future to guarantee one of its citizens’ most important basic needs – safe and well protected housing. In this context, a future-oriented protection is proposed for private buildings against natural hazards. This can and should be availed of by the state, the insurance industry and not least by each individual building owner.

On global comparison, Germany is in the comfortable position of not having to reinvent the wheel in order to implement effective natural hazard protection for residential buildings. Rather, the pragmatic approach would be to **tie it in with the existing framework**, which could be **further developed** accordingly:

- Indeed, it is already possible today for owners of residential buildings to insure themselves against natural hazards such as heavy rainfall and flooding. It is simply that the majority do not do so.
- The United Nations Sendai Framework for Disaster Risk Reduction provides for measures to increase the resilience of cities – for example, drawing on the principle of “Build Back Better” after the destruction of a building in a storm. As yet, however, it is not fully clear for what purposes the planned subsidies are to be granted.
- Although building law already generally provides for protective measures against natural hazards, it currently fails to sufficiently address the growing risks of flooding.
- The risks of high water damage resulting from flooding are systematically recorded throughout Germany. However, despite recent efforts, this is not yet the case when it comes to heavy rainfall.
- There are numerous sources of information available to the public that are designed to raise awareness with regard to natural hazards. Yet these are often written by experts for experts, making them less transparent and understandable for home-owners.

For the purposes of a future-oriented natural hazard protection, it is proposed that the **following measures be taken:**

1. Introduce compulsory "catastrophe" insurance for residential buildings
2. Anchor funding measures for residential buildings with regard to prevention and "Building Back Better" in the resilience strategy of the Sendai Framework, as well as reporting to the United Nations
3. Ensure greater consideration is given to natural hazards in building law
4. Systematically record the risk of heavy rainfall for the whole of Germany
5. Provide information on natural hazards that is evidence-based, transparent and easy to understand

Decisions on to what extent and in what order the proposed measures are to be addressed (1 to 5 or 5 to 1) will depend on the political will to shape this policy area. However, the goal should be to strive for tangible progress in all five fields in order to lay the groundwork for a future-oriented protection against natural hazards.

## Keywords

CLIMATE CHANGE / NATURAL HAZARD PROTECTION / ELEMENTAL DAMAGE INSURANCE / NATURAL HAZARD INSURANCE / OBLIGATION TO INSURE / HEAVY RAIN / FLOODING / NATURAL HAZARDS / ZÜRS HAZARD ZONING SYSTEM / RISK COMMUNICATION / RESILIENT CITIES / BUILDING LAW / BUILD BACK BETTER / SENDAI FRAMEWORK FOR DISASTER RISK REDUCTION / GERMAN SUSTAINABILITY STRATEGY 2030 / CLIMATE PROTECTION PLAN 2050

# Inhalt

<b>1. Hintergrund</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Warum die Naturgefahren-Absicherung in ihrer heutigen Form nicht zukunftsgerecht ist</b> .....	<b>16</b>
2.1 Staat gewährt finanzielle Katastrophenhilfe nur noch im Ausnahmefall .....	16
2.2 Mangelndes Risikobewusstsein der Bevölkerung .....	17
2.3 Verbesserungsfähige Prävention bei Bau und Wiederaufbau .....	23
2.4 Wohngebäude unzureichend gegen Naturgefahren versichert.....	24
2.5 Wohngebäude in Hochrisikogebieten nicht auf Knopfdruck versicherbar.....	26
<b>3. Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung</b> .....	<b>27</b>
<b>4. Die Maßnahmen im Einzelnen</b> .....	<b>29</b>
4.1 Verpflichtende Naturgefahrenversicherung für Wohngebäude einführen.....	29
4.2 Fördermaßen für Prävention und Build Back Better in der Resilienz-Strategie des Sendai Rahmenwerks verankern und an die Vereinten Nationen berichten .....	39
4.4 Naturgefahren verstärkt im Baurecht berücksichtigen .....	40
4.5 Starkregenisiko systematisch für ganz Deutschland erfassen.....	41
4.6 Informationen über Naturgefahren evidenzbasiert, transparent und leicht verständlich gestalten .....	42
<b>5. Ausblick</b> .....	<b>47</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>48</b>

# 1. Hintergrund

Die **Folgen des globalen Klimawandels** sind bereits heute in Deutschland spürbar, so der jüngst veröffentlichte Monitoringbericht 2019 der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung (UBA, 2019). Die Folge: Menschen in Deutschland sehen sich mit zunehmenden Unwetterschäden und, damit verbunden, steigenden finanziellen Belastungen durch **Unwetterschäden** konfrontiert (GDV, 2019). Etliche **Immobilieigentümer** fanden sich in den vergangenen Jahren durch die in kurzem Abstand aufeinander folgenden „Jahrhundertfluten“ an der Elbe sowie immer häufiger auftretende Starkregenereignisse in ganz Deutschland in der „Kreditfalle“ wieder: Laufende Wiederaufbaukredite aus zurückliegenden Ereignissen waren nicht abgezahlt, als neue Lasten für aktuelle Schäden eingegangen werden mussten (Mendoza & Schwarze, 2018). Aber auch **Mieter** sind von den Folgen von Naturereignissen betroffen, denn sie müssen im großen Schadensfall gegebenenfalls lange Wiederaufbauzeiten von im Durchschnitt über sechs Monaten in Kauf nehmen (Raschky et al., 2008).

Es zeichnet sich eine **deutliche Zunahme von extremen Wetterereignissen** ab, was sich in der Konsequenz z. B. als **wirtschaftlicher Schaden** in der Naturkatastrophenbilanz des Rückversicherers Munich Re für das Jahr 2018 widerspiegelt (Munich Re, 2019). So zeigen aktuelle Statistiken des Rückversicherers, dass

weltweit und auch in Deutschland immer mehr und immer größere Schäden durch Naturereignisse wie z. B. die Stürme Kyrill im Jahr 2007 mit etwa 90 Mio. Euro Elementarschadenaufwand, Xynthia im Jahr 2010 (45 Mio. Euro) und Elvira im Jahr 2016 (100 Mio. Euro) zu verzeichnen sind. Auch der aktuelle Naturgefahrenreport des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV, 2019) hebt alarmierend hervor, dass das vergangene Jahr ein Jahr der Wetterextreme war, mit verheerenden Stürmen und Sturzfluten. Dabei lagen die versicherten Sturm-, Hagel- und Starkregenschäden in den ersten sechs Monaten des Jahres so hoch wie sonst im Gesamtjahr.

Für Deutschland zeigen aktuelle Auswertungen des Deutschen Wetterdienstes, dass insbesondere **Starkregenfälle** eine bedeutende Gefahr darstellen (DWD, 2019; DWD & GDV, 2019). Anders als bei anderen Naturgefahren, die aufgrund geografischer Gegebenheiten in der Regel lokal begrenzt wirken, ist Starkregen grundsätzlich immer und überall möglich (Weiß et al., 2019). So fielen beispielsweise am 28. Juli 2014 in Münster innerhalb von sieben Stunden 292 Liter Niederschlag pro Quadratmeter.<sup>1</sup> Man prognostiziert, dass auch extremer Starkregen in Teilen Deutschlands weiter zunehmen wird (KLIWA, 2019). Damit kann festgehalten werden, dass **alle Menschen** in Deutschland von Schäden durch Naturgefahren bedroht sind (Weiß et al., 2019).

---

1 <https://www.dwd.de/DE/leistungen/unwetterklima/starkregen/starkregen.html> (abgerufen am 19. November 2019).

Tabelle 1: Versicherbarkeit von Naturgefahren

Herkömmliche Wohngebäudeversicherung	Naturgefahrenversicherung	Aktuell nicht versicherbar (Auszug)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feuer</li> <li>• Blitzschlag, Explosion oder Implosion</li> <li>• Sturm und Hagel</li> <li>• Leitungswasser (z. B. Schäden durch geplatzte Wasserrohre)</li> <li>• Überspannung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starkregen</li> <li>• Überschwemmung</li> <li>• Rückstau</li> <li>• Hochwasser</li> <li>• Schneedruck</li> <li>• Lawinen, Erdbeben</li> <li>• Erdsenkung</li> <li>• Erdbeben</li> <li>• Vulkanausbruch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elektromagnetischer Impuls</li> <li>• Asteroideneinschlag</li> <li>• Sturmflut</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung<sup>2</sup>

Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen ist der **globale Klimawandel** (z. B. Blöschl et al., 2019; IPCC, 2019; WBGU, 2019). Mittel- bis langfristig sollen globalpolitische Maßnahmen wie das **Pariser Klimaabkommen von 2015**<sup>3</sup> (in Deutschland implementiert durch den Klimaschutzplan 2050) sowie die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, meist SDGs genannt) der **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung**<sup>4</sup> (in Deutschland implementiert durch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie) eine Verschärfung des Klimawandels, und in der Konsequenz auch schwere Unwetterereignisse, abwehren. Im Rahmen des Beirätedialogs 2019 der **Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030** hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen jüngst einen Maßnahmenkatalog zur Operationalisierung von SDG 12 (Nachhaltige/r Konsum und Produktion) vorgeschlagen.<sup>5</sup>

Aber selbst wenn die Politik bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie Erfolge erzielt, werden sich Unwetterereignisse niemals ganz vermeiden lassen. Neben dem **Schutz des Klimas** kommt dem **Schutz vor den Folgen des Klimawandels** daher eine immer größer werdende Bedeutung zu. Ein zentrales, wenn auch in Deutschland weitgehend unbekanntes Instrument zur Katastrophenbewältigung ist das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge.

Neben den zunehmenden Naturgefahren durch den Klimawandel bestehen weitere Gefahren beispielsweise durch Erdbeben und sogenannte Schwarmbeben fort und sind im Rheingraben und im sächsischen Vogtland jederzeit möglich. Dass diese Gefahr nicht zu unterschätzen ist, zeigen aktuelle Karten zur Erdbebengefährdung des Deutschen GeoForschungsZentrums.<sup>6</sup>

2 Die Zusammenstellung beruht auf der Darstellung von <https://www.dieversicherer.de/resource/blob/672/7291204eb2a008d16d71fa2f1733b57d/broschuere-wohngebaue-de-hausrat-elementar-data.pdf> (abgerufen am 22. August 2019).

3 Ziel des Pariser Klimaabkommens von 2015 (in Deutschland implementiert durch den Klimaschutzplan 2050) ist die Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen globalen Temperatur auf zwei Grad. Zum Maßnahmenpaket des Klimaschutzplans 2050 gehören insbesondere eine Steigerung der Ressourceneffizienz sowie die Schaffung einer nahezu vollständig kohlenstofffreien Weltwirtschaft bis zum Jahr 2050.

4 Zwei der festgelegten Ziele beschreiben beispielsweise die Schaffung widerstandsfähiger Städte und Gemeinden (SDG 11) sowie die Schaffung starker Institutionen gegen den Klimawandel (SDG 16).

5 Abrufbar von [https://www.wpn2030.de/wp-content/uploads/2019/11/Bericht\\_Beirätedialog\\_2019.pdf](https://www.wpn2030.de/wp-content/uploads/2019/11/Bericht_Beirätedialog_2019.pdf) (S. 15 ff.; abgerufen am 30. November 2019).

6 <https://www.gfz-potsdam.de/medien-kommunikation/aktuelle-erdbebeninformationen/> (abgerufen am 22. August 2019). Nicht zuletzt drohen Asteroideneinschläge (vgl. z. B. Bürke 2019).

## Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge

Das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (Vereinte Nationen, 2015; 2019) ist der wesentliche Baustein zur **Bewältigung von Naturkatastrophen** und des globalen Klimawandels im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung. Kern des Sendai Rahmenwerks ist die Übereinkunft auf **vier Handlungsprioritäten** für die internationale Gemeinschaft: Erstens sollen **Katastrophenrisiken besser verstanden** werden, zweitens sollen die **Institutionen der Katastrophenvorsorge gestärkt** werden, drittens soll zur Resilienzsteigerung in die **Katastrophenvorsorge investiert** werden und viertens sollen schließlich die **Vorbereitungen auf den Katastrophenfall** verbessert werden, um wirksamer reagieren zu können. Beim Wiederaufbau soll nach dem Prinzip „Build Back Better“ verfahren werden.

Beschlossen wurde das Sendai Rahmenwerk als Ergebnis der unter dem Dach der Vereinten Nationen ausgerichteten Dritten Weltkonferenz zur Naturgefahrenvorsorge im Jahr 2015. Im selben Jahr wurde das Sendai Rahmenwerk durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt. Das Sendai Framework entwickelt frühere internationale Vereinbarungen fort, die auf den Vorgängerkonferenzen in **Yokohama 1994** und **Kobe 2005** beschlossen wurden.

Das Sendai Rahmenwerk ist ein „**voluntary, non-binding agreement**“<sup>7</sup>. Für die beteiligten Staaten begründet es keine völkerrechtlichen Pflichten. Wohl aber wird eine solche Vereinbarung zentraler Bezugspunkt in der internationalen Diskussion und kann erhebliche politische Wirkungen entfalten. Die **Europäischen Kommission** hat im Jahr 2016 in Reaktion auf die Verabschiedung des Sendai Rahmenwerks den „**Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. A disaster risk-informed approach for all**

**EU policies**“<sup>8</sup> vorgelegt. In diesem Plan werden die **Vorgaben** des Sendai Rahmenwerks für die Politiken der Europäischen Union **konkretisiert, operationalisiert und ausdifferenziert**.

Auf nationaler Ebene in **Deutschland** hat die Zustimmung zum Sendai Rahmenwerk handfeste politische Aktivitäten nach sich gezogen: „Die Bundesrepublik Deutschland hat sich verpflichtet, das ‚Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030‘ (...) umzusetzen. Demnach sollen auf Regierungsebene **nationale Koordinierungsstellen** zu dessen Umsetzung eingerichtet werden. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) hat daher im April 2017 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) die Nationale Kontaktstelle (National Focal Point) für die Bundesrepublik Deutschland zur Steuerung der Umsetzungsprozesse des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge in Deutschland eingerichtet. Die Nationale Kontaktstelle ist primärer Ansprechpartner für die Vereinten Nationen für den Sendai-Prozess in Deutschland. (...) Die Nationale Kontaktstelle koordiniert und unterstützt die nationale Umsetzung des Sendai Rahmenwerks in Deutschland und die damit verbundenen Aktivitäten in der Netzwerkarbeit, der Öffentlichkeitsarbeit und der Administration. (...) Demnach werden im internationalen wie auch im nationalen Kontext Klimawandel, nachhaltige Entwicklung, humanitäre Hilfe und Katastrophenvorsorge stärker als bisher miteinander verknüpft werden.“<sup>9</sup>

7 UN Office for Disaster Risk Reduction, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> (abgerufen am 22. November 2019).

8 Commission Staff Working Document, SWD(2016) 205 final/2 vom 17. Juni 2016.

9 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2017, Bundestagsdrucksache 19/9520 vom 12. April 2019, S. 18; siehe auch den Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2016 und 2017, Bundestagsdrucksache 19/4763 vom 5. Oktober 2018, S. 20. Das Ziel der Nationalen Kontaktstelle des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge ist die stärkere Verknüpfung von Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung, humanitärer Hilfe und Katastrophenvorsorge im internationalen wie auch im nationalen Kontext ([https://www.kritis.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/NationaleKontaktstelleSendai/NationaleKontaktstelleSendai\\_node.html](https://www.kritis.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/NationaleKontaktstelleSendai/NationaleKontaktstelleSendai_node.html), abgerufen am 25. Juli 2019).

## ZÜRS Geo

ZÜRS Geo (Zonierungssystem für Überschwemmungen, Rückstau und Starkregen) ist ein Informationssystem der Versicherungswirtschaft zur Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturgefahren für insgesamt 21,7 Mio. Adressen in Deutschland. Mit Blick auf die Starkregengefahr ist jedoch einschränkend zu sagen, dass ZÜRS Geo in der derzeit gültigen Version diese nicht abbilden kann, da bis heute keine deutschlandweite Karte existiert, die über die Gefährdung durch Starkregenabflüsse informiert. Somit ist die Bezeichnung ZÜRS nicht ganz zutreffend – **genau genommen müsste es ZÜR heißen**.

Die Klassifikation der Eintrittswahrscheinlichkeit erfolgt in **vier Gefährdungsklassen (GK)**, wie in Tabelle 2 dargestellt. Je nach Gefährdungsklasse kann die Prämie, die ein Hauseigentümer für eine Naturgefahrenversicherung zu entrichten hat, erheblich variieren. Zudem kommt gelegentlich vor, dass die Versicherungswirtschaft die Klassifikation ändert und eine Adresse infolgedessen möglicherweise zu einer geringeren Gefährdungsklasse zugeordnet wird und umgekehrt (GDV, 2019c).

Während sich ZÜRS Geo in erster Linie an die Versicherungswirtschaft selbst richtet, wurde mit ZÜRS Public

auf der Internetseite [www.kompass-naturgefahren.de](http://www.kompass-naturgefahren.de) ein Informationssystem geschaffen, das sich ausdrücklich an die Öffentlichkeit richtet.<sup>10</sup> Hier kann man auf einer Deutschlandkarte nachschauen, ob die eigene Adresse in einem Hochwassergefahrengebiet liegt. Allerdings existiert dieses Informationssystem bisher nur für die Bundesländer Berlin, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Außerdem ist einschränkend zu sagen, dass die Internetseite wenig benutzerfreundlich gestaltet ist. Es ist fraglich, ob ZÜRS Public in der aktuellen Version geeignet ist, die Bevölkerung allgemeinverständlich über Naturgefahren zu informieren.

Einen nutzerfreundlicheren anderen Ansatz verfolgt das Projekt Hochwasser-Pass des HochwasserKompetenzCentrums, welches auf der Internetseite [www.hochwasser-pass.com](http://www.hochwasser-pass.com) abrufbar ist. Dazu mehr in Abschnitt 2.2.

Inwieweit sich Hochwasserrisiken auch für Laien transparenter und verständlicher darstellen lassen, dazu mehr in den Abschnitten 2.2 und 4.6 sowie Fleischhut und Jenny (2019).

Tabelle 2: Verteilung aller Adressen in Deutschland auf vier Gefährdungsklassen nach ZÜRS Geo

Gefährdungsklasse (GK)	Eintrittswahrscheinlichkeit eines Hochwassers	Anzahl der betroffenen Adressen	Anteil der betroffenen Adressen (%)
GK 1	Nach gegenwärtiger Datenlage nicht von Hochwasser größerer Gewässer betroffen <sup>11</sup>	20,1 Mio.	92,6
GK 2	1 × in 100 Jahren (oder weniger)	1,3 Mio.	5,9
GK 3	1 × in 10–100 Jahren	234.000	1,1
GK 4	1 × in 10 Jahren (oder mehr)	95.000	0,4

Quelle: GDV (2019c)

10 Dennoch werden die für Laien schwer verständlichen Wahrscheinlichkeitswerte zum Teil auch an (potenzielle) Versicherungsnehmer berichtet, wie z. B. auf den Internetseiten der Stiftung Warentest: <https://www.test.de/Unwetterfolgen-Welche-Versicherung-zahlt-4276391-5024017/> (abgerufen am 30. November 2019). Anzumerken ist auch, dass die Literatur zur Risikokommunikation empfiehlt, bei der Darstellung von Risiken nicht mit unterschiedlichen Bezugszeiträumen (d. h. der Variation zwischen 10, 10–100 und 100 Jahren) zu arbeiten (vgl. den Exkurs „Eine Analyse von Kommunikationstools aus Sicht der Risikokommunikationsforschung am Beispiel des Hochwasserrisikos“ unten). Würde in Tabelle 2 für alle ZÜRS-Kategorien der einheitliche Bezugszeitraum 100 Jahre gewählt, dann wäre die Angabe für GK 4 „Zehnmal in 100 Jahren (oder mehr)“.

11 Eine Aussage über das Starkregenisiko ist gegenwärtig aufgrund fehlenden Kartenmaterials nicht möglich. Ein Starkregen kann daher auch in GK 1 jederzeit auftreten, wie das Beispiel Rottal-Inn zeigt: Hier ist es im Juni 2016 zu schweren Überschwemmungen infolge von Starkregen gekommen. Die am stärksten betroffenen Ortsteile befanden sich alle in der GK 1 (Krieger, 2016).

**Gegen Naturgefahren versichern** können sich Immobilieneigentümer schon heute durch Abschluss einer **Naturgefahrenversicherung**, die traditionell als **Elementarschadenversicherung** bezeichnet wird (für eine Übersicht über die Versicherbarkeit von Naturgefahren siehe Tabelle 1; für eine üblicherweise realisierbare Prämienhöhe in Abhängigkeit von der Gefährdungsklasse siehe Tabelle 3). Eine Versicherung gegen Naturgefahren ist jedoch – etwa im Gegensatz zur Kfz-Haftpflichtversicherung – **nicht verpflichtend**. Zudem berichten Verbraucherzentralen, dass für Verbraucher in **Hochrisikozonen**, die beispielsweise durch ein hohes Überschwemmungsrisiko gekennzeichnet sind, der Abschluss einer Naturgefahrenversicherung in der alltäglichen Praxis schwierig sei (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 2018).

Mittlerweile ist ein entsprechender Versicherungsschutz zwar in die **Musterbedingungen für die Wohngebäudeversicherung** (VGB 2016) und die Hausratsversicherung (VHB 2016) organisch integriert und führt nicht länger ein Dasein als bloßer Annex. Einer ausdrücklichen Einbeziehung bedarf es deshalb nicht mehr (Günther, 2017). Erstens aber erstrecken sich zahlreiche Bestandsverträge nicht auf Naturgefahren. Zweitens kann es auch bei Neuabschlüssen

geschehen, dass ein Versicherungsschutz nicht vereinbart wird. Dies kann daran liegen, dass er vom Versicherungsnehmer nicht nachgefragt wird, oder daran, dass er wegen schwieriger Versicherbarkeit in Risikolagen (insbesondere mit Hochwassergefährdung) vom Versicherungsanbieter vor Ort ausdrücklich nicht angeboten wird.

Im deutschlandweiten Durchschnitt erreicht die Naturgefahrenversicherung heute (Stand: August 2019) eine **Abdeckung von nur 43 % aller Gebäude**.<sup>12</sup> Im Bereich der Hausratsversicherung ist die Abdeckung mit nur 24 % sogar noch deutlich darunter. Bemerkenswert sind die zum Teil erheblichen regionalen Unterschiede bei der finanziellen Absicherung gegen Naturgefahren (GDV, 2019a). Allerdings geben jedoch fast alle Teilnehmer einer **Repräsentativbefragung** im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft an, dass sie bereits heute gegen Naturgefahren aller Art vermeintlich mehr oder weniger gut bis sehr gut „abgesichert“ seien (GfK, 2016).<sup>13</sup> Explizit nach einer eventuellen Einführung einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren befragt, zeigt eine Online-Bevölkerungsbefragung der Verbraucherzentrale Sachsen aus dem Jahr 2017, dass sich etwa zwei Drittel der Befragten eine solche Versicherungspflicht wünschen würden.<sup>14</sup>

**Tabelle 3: Heutiger Stand der Prämienhöhen für eine freiwillige Naturgefahrenversicherung von Wohngebäuden in Abhängigkeit von der Gefährdungsklasse (Standard-Einfamilienhaus, geringer Selbstbehalt)**

Gefährdungsklasse (GK)	Anteil der Versicherten (in %)	Jährliche Prämie (Bandbreite)	Bedingungen für Realisierung der Prämie
GK 1	92,6	50–100 Euro	
GK 2	5,9	100–200 Euro	
GK 3-4	1,5	Im Regelfall im mittleren bis hohen dreistelligen Bereich	Prämienhöhe bei Ergreifung präventiver Maßnahmen realisierbar
		Im Regelfall im hohen dreistelligen Bereich bis hin zum vierstelligen Bereich	Prämienhöhe ohne Ergreifung präventiver Maßnahmen

Quellen: Eigene Berechnungen basierend auf Finanztest (2018) sowie Hinweisen in Expertengesprächen

12 Genauer: aller Adressen in Deutschland.

13 Gefragt wurde: „Wie gut fühlen Sie sich gegen Naturgefahren aller Art abgesichert?“ (GfK, 2016: 4).

14 Die Ergebnisse der Befragung liegen uns vor. Gefragt wurde: „Sollen private Hauseigentümer in der Wohngebäudeversicherung auch für Naturgefahren immer einen Versicherungsschutz einschließen und erhalten müssen?“

Gegenwärtig gilt: Von einer vollständigen Abdeckung, die eine Versicherungspflicht mit sich bringen würde, ist Deutschland weit entfernt – deutlich weiter, als dies bei den von den Sozialversicherungen erfassten existenziellen Risiken der Fall ist.

Es besteht **politischer Handlungsbedarf**. Globalpolitische Anstrengungen zum Klimaschutz reichen allein nicht aus, um die Bevölkerung in Deutschland vor zunehmenden Extremwetterereignissen zu schützen. Vielmehr müssen Menschen explizit auch vor den Folgen des Klimawandels geschützt werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen können einen Beitrag zur **Stabilisierung der Gesellschaft** heute leisten, was eine Voraussetzung für globale Nachhaltigkeit auf lange Sicht ist. Zwar ist eine Versicherung gegen Naturgefahren eine notwendige Bedingung, um Bürger wirksam vor ihnen zu schützen; sie ist jedoch keine hinreichende Bedingung, da sie offenkundig nur eingetretene Schäden kompensiert. Freilich: Auch bei bester Prävention wären Gebäudeschäden möglicherweise nicht vermeidbar. Da wiederum Elementarschäden nicht ständig und nicht überall auftreten, ist eine Versicherungslösung für das Tragen der mit den Schäden und deren Beseitigung entstehenden Kosten sinnvoll. Daher wird in diesem Papier von einer weitreichenden **Naturgefahren-Absicherung** gesprochen, die eine Versicherungslösung miteinschließt, insgesamt aber eine darüber hinausgehende gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist.

Über eine bessere Versicherung hinaus ist eine umfassendere **Absicherung gegen Naturgefahren** im Sinne eines Zusammenspiels zwischen Versicherungswirtschaft, Staat sowie Hauseigentümern und Verbrauchern sinnvoll. Dabei muss insbesondere das öffentliche **Bau-recht** in den Blick genommen werden, um dieses an die neuen Realitäten des Klimawandels vor allem mit Blick auf die Überschwemmungsgefahr durch Starkregen anzupassen. Aber auch freiwillig können die Bauherren und Eigentümer von Bestandsimmobilien mehr **präventive Maßnahmen** ergreifen als bislang, zumal solche oft kostengünstig durchführbar sind. Zudem eröffnet sich hier ein weiterer Aktionsbereich für staatliche Unterstützungspolitik für private Vorsorgemaßnahmen. Darüber hinaus könnte das Bewusstsein der Bevölkerung (Awareness) für Naturgefahren durch wissenschaftlich fundierte und klug aufbereitete Botschaften gestärkt werden. Bislang wenig genutztes Potenzial besteht in diesem Zusammenhang in der aktuellen Debatte zum sogenannten **Boosting**, d. h. der systematischen und effektiven Zurverfügungstellung von gezielt aufbereiteten

Informationen (mehr dazu auf der Seite „Nudging und Boosting im Kontext der Naturgefahren-Absicherung“). Sinnvoll ist zunächst eine systematische deutschlandweite **Erfassung des Starkregenrisikos**, welche in dieser Form heute nur ansatzweise vorliegt.

Alle in diesem Papier im Folgenden vorgeschlagenen **Maßnahmen zur Naturgefahren-Absicherung** in Deutschland und die **drei Klimaabkommen der Vereinten Nationen** stehen in ihrer Ausrichtung und Wirkung nicht in einem Spannungsverhältnis, sondern sie **ergänzen sich**. Denn eine Versicherungslösung ist keineswegs ein nur defensives, d. h. nur reaktiv wirksames Instrument, wenn ein Schaden eingetreten ist. Vielmehr wären die Kosten einer klug gestalteten Naturgefahrenversicherung mit differenzierten Versicherungsprämien ein **Anreiz** für die Versicherungspflichtigen, individuelle **präventive Maßnahmen** zu ergreifen und dadurch die Folgen von Unwetterschäden zu reduzieren. Nicht zuletzt würden klimabedingte Erhöhungen der Prämien immer wieder öffentliche Diskussionen darüber auslösen, warum es denn zu Prämien erhöhungen kommen müsse und was man tun könnte, um diese Erhöhungen künftig zu vermeiden. Verbunden mit – auch durch öffentliche Diskussionen ausgelöst – öffentlichen präventiven Vorkehrungen zur Vermeidung von künftigen Schäden (etwa besserem Hochwasserschutz) wäre dieses ein entscheidender Beitrag zur Stärkung der Resilienz von Städten und Gemeinden in Deutschland und würde damit der Umsetzung der Agenda 2030 mit den 17 globalen Nachhaltigkeitszielen, insbesondere **SDG 9 („Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen“)** und **SDG 11 („Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“)**, dienen.

Im Sinne von **SDG 16 („Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“)** käme eine derartig aufgewertete Naturgefahren-Absicherung einem wirksamen Mechanismus für den Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren gleich. **Internationale Vorbilder** einer solchen Naturgefahrenversicherung, insbesondere das Schweizer Modell, zeigen, dass diese Anreize nicht nur auf der privaten Seite wirken, sondern auch zu intensivierten Präventionsbemühungen durch die öffentliche Hand führen (Schwarze, 2019).

## Nudging und Boosting im Kontext der Naturgefahren-Absicherung

Nudging und Boosting sind Begriffe aus der **Verhaltensökonomik** (z. B. Thaler & Sunstein, 2008; Grüne-Yanoff & Hertwig, 2016; Hertwig & Grüne-Yanoff, 2017). Die beiden Begriffen zugrunde liegenden Konzepte haben in den letzten Jahren bei der Gestaltung politischer Maßnahmen deutlich an Bedeutung gewonnen. Dabei geht die Politik davon aus, dass Menschen (u. a. aufgrund von **Zeitrestriktionen** und **Informationsüberflutung**) nicht immer die für sie selbst (und möglicherweise auch die Gesellschaft) optimalen Entscheidungen treffen. Die Konzepte Nudging und Boosting verfolgen vor diesem Hintergrund das Ziel, Menschen beim Treffen von Entscheidungen zu unterstützen – ohne jedoch deren Entscheidungsautonomie einzugrenzen, wie dies etwa bei der Schul- oder einer Versicherungspflicht der Fall ist.<sup>15</sup> Berücksichtigung finden die „verhaltensinformaten“ Ansätze des Nudging und Boosting derzeit im sogenannten Politiklabor **Wirksam regieren**, welches beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist.<sup>16</sup>

Zu den wirkungsvollsten **Nudges** (zu Deutsch: Stupsen) zählen sogenannte **Default-Regeln**, die Menschen durch eine gezielte Wahl von Voreinstellungen zum Treffen gesellschaftlich wünschenswerter Entscheidungen „stupsen“ sollen (z. B. das Festlegen einer Einstellung bei einem Drucker zum standardmäßig beidseitigen Bedrucken von Papier zur Schonung von Ressourcen). Die Grundannahme hierbei ist, dass Menschen in manchen Situationen nur begrenzt rational handeln und Entscheidungen durch Anpassungen an der sogenannten Entscheidungsarchitektur (hier: Wahl der Default-Regel des Druckers) beeinflusst werden können – und auch dürfen. Es geht hierbei nicht um die Steigerung der Kompetenz der Entscheider.

Im Kontext der Naturgefahrenversicherung finden **Nudges** bereits Anwendung, nämlich in den **Zeichnungsrichtlinien** der Versicherungswirtschaft: Bei Abschluss einer Wohngebäudeversicherung wird demnach Neukunden im Paket (by default) eine Elementarschadenversicherung mit angeboten. Als problematisch hat sich jedoch die Tatsache erwiesen, dass mit dieser Maßnahme,

wenn überhaupt, nur solche Kunden erreicht werden können, die im Begriff sind, einen Neuvertrag abzuschließen – die Mehrheit der Kunden mit Bestandsverträgen profitiert somit nicht von der neuen Default-Regel. Zudem berichtet die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2018) im Rahmen einer Marktstudie davon, dass in einigen Fällen offenbar von den Vorgaben aus der Zeichnungsrichtlinie abgewichen wurde (insbesondere bei Neuverträgen für Gebäude, die sich in Hochrisikogebieten befinden).

Für eine Übersicht über weitere Anwendungsfelder von **Nudging in der Verbraucherpolitik** siehe Reisch und Sandrini (2015).

**Boosting** (zu Deutsch sinngemäß: Stärken) soll Menschen dabei helfen, aktiv eine Entscheidung unter Unsicherheit treffen zu können. Dafür werden Instrumente zur Steigerung der **Entscheidungskompetenz** der Menschen im Alltag eingesetzt. Komplexe Fragestellungen werden z. B. in sogenannte **Entscheidungsbäume** (fast and frugal trees) zerlegt, an denen sich Menschen bei der Entscheidungsfindung orientieren können. Als weitere Entscheidungshilfe dienen sogenannte **Faktenboxen**, in denen leicht verständlich und wissenschaftlich fundiert alle für die Entscheidungsfindung wesentlichen Informationen, oft unter Zuhilfenahme grafischer Gestaltungsmittel, aufgeführt sind.

Instrumente aus dem Anwendungsbereich des Boosting sind bisher im Kontext der Absicherung gegen Naturgefahren nicht zum Einsatz gekommen. Freilich können verbesserte Informationen über das Ausmaß der Gefahr durch Naturereignisse (siehe Tabelle 1) und Möglichkeiten der Prävention (siehe das Beispiel des einfachen baulichen Schutzes von Kellerschächten in Teil 4.4) unschwer in ein ausgewogenes Maßnahmenpaket für den Umgang von Immobilieneigentümern mit Naturgefahren eingebaut werden.

Für eine Übersicht über weitere Anwendungsfelder von **Boosting in der Verbraucherpolitik** siehe Herzog und Hertwig (2019).

15 Für eine weiterführende Auseinandersetzung mit dem Aspekt der Entscheidungsautonomie siehe auch Gigerenzer (2015).

16 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren> (abgerufen am 7. November 2019).

## 2. Warum die Naturgefahren-Absicherung in ihrer heutigen Form nicht zukunftsgerecht ist

### 2.1 Staat gewährt finanzielle Katastrophenhilfe nur noch im Ausnahmefall

Angesichts des insbesondere in Hochrisikolagen unzureichenden Versicherungsschutzes ist es nicht verwunderlich, dass **„Gummistiefelpolitik“** (z. B. Szymanski, 2013), also die oft medial inszenierte Gewährung von Ad-hoc-Hilfen bei besonders schadensintensiven Naturereignissen (wie z. B. der Elbflut im Jahr 2002), ein etablierter Bestandteil der Regierungspolitik in Bund und Ländern ist und auch auf kommunaler Ebene, wie z. B. bei der Ölschädeneindämmung (Schwarze, 2019), mitunter beobachtet werden kann. Nicht ohne Grund hat sich unter Immobilieneigentümern demnach die Annahme verfestigt, dass sie sich darauf verlassen können, dass ihnen der Staat im Katastrophenfall zur Seite springt und finanzielle Hilfen für Reparaturen und gegebenenfalls den Wiederaufbau gewährt (mehr zu dem Aspekt mangelnder Awareness für Naturgefahren in Abschnitt 2.2).

Möglicherweise trägt dieser Umstand dazu bei, den Irrglauben zu erklären, wonach fast alle Verbraucher sich ausreichend gegen Naturgefahren abgesichert fühlen (GfK, 2016), obwohl nur weniger als die Hälfte aller Gebäude tatsächlich gegen Naturgefahren versichert

ist. In der politökonomischen Literatur wird dieser Umstand auch als **Charity Hazard** bezeichnet (z. B. Raschky & Weck-Hannemann, 2007; Schwarze & Wagner, 2003; 2007). Viele Bürger sehen sich in diesem Sinne als abgesichert, obwohl sie tatsächlich über keinen Versicherungsschutz verfügen. Osberghaus und Phillipi (2016) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer „Versicherungssillusion“.

Ein gewohnheitsmäßiger Verlass auf staatliche finanzielle Unterstützung kann sich jedoch schon bei der nächsten Hochwasserkatastrophe als Trugschluss herausstellen. Die **Ministerpräsidenten der Bundesländer** haben sich im Jahr 2017 darauf verständigt, Hilfgelder nur noch an jene auszuzahlen, die sich erfolglos um eine Versicherung bemüht haben oder denen ein Versicherungsangebot zu wirtschaftlich unzumutbaren Bedingungen angeboten wurde (GDV, 2019b). Der Freistaat Bayern geht sogar noch einen Schritt weiter und hat im Juli 2019 erklärt, dass grundsätzlich **keine staatlichen finanziellen Unterstützungen** in Form von Soforthilfen bei Schäden durch Überschwemmungen nach Starkregen gewährt werden. Ausnahmen soll es nur noch in Härtefällen geben (GDV, 2019b). Einen Rechtsanspruch auf die Gewährung von Soforthilfen schließen die im Nachgang zu Naturkatastrophen erlassenen Verwaltungsvorschriften über die Verwendung von Mitteln zum Wiederaufbau ohnehin stets aus.<sup>17</sup>

17 Siehe für den Bereich der Hochwasserhilfe exemplarisch die Richtlinie zur Gewährung von Hilfen für vom Hochwasser im Juli/August 2017 geschädigte Privathaushalte in Niedersachsen – Soforthilfe – (Runderlass des niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz vom 11.08.2017, Az. 12 – 04011/0017-0003), die Richtlinie des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg zur Gewährung einer Soforthilfe an vom Junihochwasser 2013 geschädigte private Haushalte und Unternehmen und die Richtlinie des Sächsischen Staatsministerium des Innern zur Gewährung einer Soforthilfe für geschädigte Eigentümer von Wohngebäuden (SächsABl. 2013, 628).

Inwieweit diese Selbstbindung der Politik glaubhaft und angesichts eines möglicherweise erheblichen öffentlichen Drucks im großen Katastrophenfall (Hochwasser und Starkregen), über den breit medial berichtet wird, durchhaltbar ist, muss die Zukunft zeigen. Auf jeden Fall werden weitere Hilfen, deren Umfang und die Modalitäten ihrer Abwicklung stark von politischen Opportunitätserwägungen geprägt sein. Gemessen am Ideal einer rechtsstaatlichen und damit vorhersehbaren und auf **Gleichbehandlung** ausgerichteten Politik der Bewältigung von Katastrophen (Klafki 2017), kann dieser Zustand jedenfalls nicht befriedigen.

Es ist abzusehen, dass sich das Problem des **Charity Hazard in Zukunft verschärfen** wird: Wenn die Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturgefahren künftig zunimmt, die Absicherung gegen Naturgefahren jedoch auf ähnlich niedrigem Niveau wie im Jahr 2019 verbleibt und staatliche Ad-hoc-Hilfen im Katastrophenfall ausbleiben, sind Verbraucher zunehmend erheblichen finanziellen Risiken durch Naturgefahren ausgesetzt. Hinzu kommt, dass die Ausdifferenzierung von Versicherungsprämien ein geeignetes Mittel ist, um Anreize zur Prävention zu setzen. Wo Versicherungsschutz fehlt, kann dieses Instrument offenkundig nicht greifen.

Insgesamt jedoch kommt es nicht nur auf individuelle Prävention von Immobilieneigentümern an, sondern auch auf gesellschaftliche Prävention, etwa durch ein besseres Hochwassermanagement, wie es z. B. in der Schweiz der Fall ist (Schwarze et al., 2015).

## 2.2 Mangelndes Risikobewusstsein der Bevölkerung<sup>18</sup>

Der gewohnheitsmäßige Verlass der deutschen Bevölkerung auf staatliche Nothilfe im Katastrophenfall ist ein möglicher Erklärungsfaktor dafür, dass sich in der Bevölkerung, aber auch aufseiten des Gesetzgebers, **kein umfassendes Bewusstsein** (im Jargon der Versicherungswirtschaft auch **Awareness** genannt) für Naturgefahren herausgebildet hat – insbesondere für solche Naturgefahren wie Starkregen, die erst seit einigen Jahren gehäuft auftreten.

In diesem Zusammenhang ist oft die Rede von dem Begriff der **Risiko- bzw. Katastrophenkultur** (für eine Erläuterung siehe Infokasten), welche in weiten Teilen Deutschlands als schwach ausgeprägt gilt (z. B. Bankoff, 2009; Pfister, 2009). Konkret ist eine **mangelnde Institutionalisierung** (Erfahrungen, Praktiken) insbesondere im Umgang mit Hochwasserrisiken zu beobachten. Dieses schließt beispielsweise Entscheidungen darüber mit ein, wo gebaut werden darf und wo nicht: Während beispielsweise die Schweiz sogenannte „rote Zonen“ vorsieht, in denen ausnahmslos nicht gebaut werden darf,<sup>19</sup> bildet das öffentliche Baurecht in Deutschland oftmals kein unüberwindbares Hindernis, auch in Risikozonen zu bauen (dazu mehr in Abschnitt 2.3). Auch soziale Normen und Praktiken spielen in die schwach ausgeprägte Risikokultur hinein: Anders als früher ist es heute gang und gäbe, dass Immobilieneigentümer ihre Keller ausbauen und mitunter wertvolle Gegenstände dort lagern. Im Falle eines Hochwassers entsteht dann ein ungleich größerer Schaden.

18 Dieses Kapitel basiert in Teilen auf der Studie von Fleischhut und Jenny (2019), welche vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen in Auftrag gegeben wurde. Hieraus zitierte Textpassagen sind nicht gesondert kenntlich gemacht.

19 Z. B. <https://www.vs.ch/de/web/sfcep/construction-en-zone-de-danger> (abgerufen am 21. Oktober 2019).

## Katastrophenkultur in Deutschland

Der Begriff der Katastrophenkultur „bezeichnet ein Bündel von eingespielten Praktiken zur Risikominimierung, welche die Menschen auf der Basis häufiger Erfahrungen im Umgang mit Naturgefahren so in ihre Lebensgewohnheiten integriert haben, dass sie über Praktiken zur Bewältigung von außerordentlichen Lebenslagen verfügen und von solchen Ereignissen nicht überrascht werden“ (Pfister, 2009: 240).

Es gibt historische Vorbilder für Institutionalisierungen zur Schaffung einer angemessenen Risiko- und Katastrophenkultur. Zu denken ist hier etwa an den Umgang mit **Feuerrisiken** (Pfister, 2009), für welche sich im Laufe der Zeit ein umfangreiches Regelwerk herausgebildet hat, nämlich von der Institution der Feuerwehr bis hin

zur Pflicht, Rauchwarnmelder in Wohnungen anzubringen (wie es inzwischen die Bauordnungen aller Bundesländer vorsehen). Feuerrisiken – und zwar selbst solche, die durch Waldbrand, also partiell eine Naturgefahr, entstehen – sind zudem durch die Wohngebäudeversicherung abgedeckt. Ein weiteres historisches Vorbild ist der Umgang mit Hochwasserrisiken in den Küstenregionen, wo es schon früh zu einer Professionalisierung des **Deichwesens** gekommen ist.

Ähnliche Institutionalisierungen zeigen sich für Starkregenrisiken bisher nicht einmal ansatzweise.

Auf dem Weg zur **Herausbildung einer Risikokultur** sind die Hürden hoch, insbesondere dann, wenn Naturgefahren wie Starkregen erst in jüngster Zeit vermehrt auftreten und damit der Zeitrahmen zu kurz ist, in dem sich ein Regelwerk im Umgang mit Hochwasserereignissen hätte herausbilden können. Selbst Großereignisse wie die Elbeflut von 2002 haben nur bedingt zu einer Verankerung eines Bewusstseins über die Gefahr, die von Hochwasserereignissen ausgeht, im „sozialen Langzeitgedächtnis“ (Welzer, 2008) geführt – im Jargon der Versicherungswirtschaft wird in diesem Kontext auch von „**Hochwasser-Demenz**“ gesprochen. Es liegt auf der Hand, dass auch der in Abschnitt 2.1 beschriebene Charity Hazard einen Anteil daran hat, dass Bürger – zumindest mit Blick auf die Vergangenheit – zu Recht annehmen, dass sie sich im Katastrophenfall auf den Staat verlassen können. In der Gesamtschau führt dieses u. a. dazu, dass Verbraucher zu wenig Prävention betreiben (dazu mehr in Abschnitt 2.3) und sich unzureichend gegen Naturgefahren versichern (dazu mehr in Abschnitt 2.5).

Ein Hebel, um das Bewusstsein der Bevölkerung für Naturgefahren zu schärfen, ist die **Bereitstellung von Informationsmaterial**. Es gibt bereits heute ein breites Informationsangebot über Naturgefahren sowie Prä-

ventionsmaßnahmen, die zum Teil kostengünstig durchgeführt werden können. An dieser Stelle soll eine kleine Auswahl kurz vorgestellt werden. Auf der oben bereits erwähnten Internetseite [www.hochwasser-pass.com](http://www.hochwasser-pass.com) des **HochwasserKompetenzCentrums** werden neben verlinkten **Hochwasserkarten** der Bundesanstalt für Gewässerkunde auch **konkrete Maßnahmen zur individuellen und überwiegend kostengünstigen Prävention** präsentiert. Hier wird besonders deutlich, dass die empfohlenen Präventionsmaßnahmen, wie z. B. das „Hochlagern“ von elektronischen Geräten im Keller (z. B. Waschmaschine auf Regal) und die Vermeidung von niedrigen Steckdosen sowie elektrischen Leitungen im Keller, von jedem Immobilieneigentümer mit geringem Aufwand durchgeführt werden können.

Darüber hinaus können Besucher der Internetseite sich einen sogenannten **Hochwasser-Pass** erstellen lassen, der auf Basis eines Fragebogens erstellt wird und Hauseigentümer über ihr individuelles Risiko aufklärt. Außerdem findet hier sich ein breites Spektrum an Informationen über Hochwasser inklusive Handlungsanweisungen bei Hochwasser. Eine Sammlung mit weiteren Tipps und Links findet sich auch auf der Internetseite des **Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes**

**Nordrhein-Westfalen.**<sup>20</sup> Das **Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe** betreibt sogar einen eigenen **YouTube-Kanal**<sup>21</sup> mit weiterführenden Informationen, u. a. über Vorsorge und Selbsthilfe sowie baulichen Bevölkerungsschutz.

Darüber hinaus sind **Ad-hoc-Informationen** unerlässlich, also solche Informationen, mithilfe derer die Bevölkerung kurz vor Eintritt eines Katastrophenfalls bzw. währenddessen auf dem Laufenden gehalten wird. Da sich der Eintritt mancher Naturgefahren (wie Starkregen) nur wenige Stunden im Voraus andeutet, ist es umso wichtiger, die Bevölkerung in diesen Fällen mit aktuellen Informationen zu versorgen. Mit anderen Worten: Wer wertvolle Gegenstände im Keller gelagert hat, kann diese in einem Zeitfenster von etwa zwei bis drei Stunden noch schnell in die höheren Etagen retten.

Für die Bereitstellung von Ad-hoc-Informationen besonders geeignet sind Informationsdienste wie die **Warnwetter-App**, die u. a. auf Vorhersagen des **Deutschen Wetterdienstes** zurückgreift, sowie **NINA** (Notfall-Informations- und Nachrichten-App) des **Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**.

Vor dem Hintergrund des breiten Informationsangebots über Naturgefahren stellt sich die Frage, warum Prävention und Versicherung gegen Naturgefahren in Deutschland noch nicht in der Breite der Bevölkerung angekommen zu sein scheinen. Zur Beantwortung dieser Frage liefert die **aktuelle Risikokommunikationsforschung** mögliche Erklärungsmuster.

---

20 <https://www.umwelt.nrw.de/umwelt/umwelt-und-wasser/gewaesser/hochwasser/elementarschaeden-versichern/> (abgerufen am 22. November 2019).

21 <https://www.youtube.com/channel/UCCLcMxkl2B5SGFTkfD8aLrA> (abgerufen am 22. November 2019).

## Eine Analyse von Kommunikationstools aus Sicht der Risikokommunikationsforschung am Beispiel der Hochwassergefahr

Die Darstellung der **Eintrittswahrscheinlichkeit eines Hochwassers** basiert in der Regel auf einem **risikobasierten Ansatz** (davon grenzt sich der evidenzbasierte Ansatz ab, der in Abschnitt 4.6 als mögliche Alternative diskutiert wird), der sowohl die Hochwassergefahr und die möglichen Konsequenzen berücksichtigt als auch die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens. Dabei verwenden Experten für die Darstellung von Hochwasserrisiken oft Wiederkehrintervalle im sogenannten „**1 von X**“-Format (wobei X im „Nenner“ für einen variablen Referenzzeitraum in Jahren steht), so z. B. auch in ZÜRS Geo (für Gefährdungsklasse 2: „1 × in 100 Jahren“; für Gefährdungsklasse 3: „1 × in 10–100 Jahren“). Auch wenn ZÜRS Geo sich nicht explizit an Laien richtet, so ist dennoch festzuhalten, dass das „1 von X“-Format konsistent zu **Risikoüberschätzungen** führt (Cuite et al., 2008; Pighin et al., 2011; Sirota et al., 2018; Sirota & Juanchich, 2018; Zikmund-Fischer, 2011). Eine **Risikounterschätzung** ist allerdings paradoxerweise ebenso möglich: Da es sich bei den Wiederkehrintervallen lediglich um durchschnittlich zu erwartende Häufigkeiten handelt, folgt daraus nicht zwingend, dass ein 100-jähriges Hochwasser tatsächlich auch nur genau einmal in 100 Jahren auftritt – es kann genauso gut auch öfter (oder seltener) auftreten. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die gebräuchlichen X-jährigen Risiken wahrscheinlich zu **Fehleinschätzungen** führen, wenn jeweils die **Referenzzeiträume X** bei der Darstellung der unterschiedlichen Risiken variieren (Bell & Tobin, 2011; Grounds et al., 2018; vgl. die unterschiedlichen Referenzzeiträume der Gefährdungsklassen 2 bzw. 3).

Mit Blick auf die **Länge des Referenzzeitraums** ist darüber hinaus aus **alltagsweltlicher Perspektive von Immobilieneigentümern** anzumerken, dass die Angabe eines 100-jährigen Wiederkehrintervalls keine im Alltag vertraute Bezugsgröße ist: So liegt dieser Wert weit über der durchschnittlichen Lebenserwartung eines Menschen in Deutschland (diese beträgt derzeit bei Geburt etwa 80 Jahre)<sup>22</sup>. Vor dem Hintergrund, dass das Durchschnittsalter bei Immobilienkauf derzeit etwa 42 Jahre beträgt<sup>23</sup> (und der Abschluss einer Naturgefahrenversicherung für Wohngebäude überhaupt erst dann relevant wird), wird noch deutlicher, dass der Referenzzeitraum mit 100 Jahren zu hoch angesetzt ist, um Menschen für Naturgefahren zu sensibilisieren.

Unabhängig davon, mit welchen Zahlenwerten das Hochwasserrisiko konkret abgebildet wird, wird hervorgehoben, dass eine rein **numerische Wahrscheinlichkeitskala** möglicherweise nicht von allen Personen verstanden wird (Gigerenzer, 2013). Gleiches gilt für eine rein **verbale Wahrscheinlichkeitskala** (Hochwasser ist „wahrscheinlich“, „sehr wahrscheinlich“ usw.), da diese von unterschiedlichen Personen und in verschiedenen Kontexten jeweils anders verstanden wird und somit zu unterschiedlichen Risikowahrnehmungen führt (Budescu et al., 2014; Kox et al., 2015; Pardowitz et al., 2015; Weber & Hilton, 1990). In Abschnitt 4.6 wird näher darauf eingegangen, dass Personen Wahrscheinlichkeitsskalen besser verstehen, wenn numerische Werte mit verbalen Aussagen auf geeignete Weise miteinander verknüpft und, darüber hinaus, um die Angabe von **Absolutwerten** (z. B. „In den letzten 10 Jahren traten 4 Hochwasser auf“) ergänzt werden.

22 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/273406/umfrage/entwicklung-der-lebenserwartung-bei-geburt--in-deutschland-nach-geschlecht/> (abgerufen am 21. November 2019).

23 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155778/umfrage/durchschnittsalter-neuer-wohneigentuemers/> (abgerufen am 21. November 2019).

Eine große Bedeutung kommt der **grafischen Darstellung von Hochwassergefahren** auf sogenannten **Hochwasserkarten** wie z. B. denen der Bundesanstalt für Gewässerkunde<sup>24</sup> (verlinkt auf dem Portal [www.hochwasser-pass.com](http://www.hochwasser-pass.com)) zu, denn hier lässt sich auch für Laien idealerweise die Hochwassergefahr in der eigenen Region direkt ablesen. Auf der Hochwasserkarte werden drei Hochwasserkategorien mittels unterschiedlicher **Blauschattierungen** farblich voneinander unterschieden (Dunkelblau für „hohe Wahrscheinlichkeit“, Mittelblau für „mittlere Wahrscheinlichkeit“ und Hellblau für „niedrige Wahrscheinlichkeit“). Dadurch könnte die Wahrscheinlichkeit leicht als Wassertiefe missverstanden werden, da Blauschattierungen z. B. auch für Meerestiefen oder Niederschlagsmengen verwendet werden. Zwar werden die unterschiedlichen Blauschattierungen in der **Legende** derselben Karte erläutert – die dahinterliegende numerische Skala wird jedoch, für Laien unverständlich, z. B. als „> H200“ kodifiziert.

---

24 <https://geoportal.bafg.de/mapapps/resources/apps/HWRMRL-DE/index.html?lang=de> (abgerufen am 22. November 2019).

Ein Teilgebiet dieser Forschungsdisziplin beschäftigt sich in diesem Kontext mit der **Diskrepanz zwischen Experten- und Laienwissen** (für eine ausführliche Darstellung siehe z. B. Gerlach, 2018): Während die **Risikobewertung von Experten** wie z. B. Klimaforschern, Institutionen wie dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenvorsorge (BBK) und Experten aus der Versicherungswirtschaft, aber auch von den Verbraucherzentralen, eher auf der Auswertung wissenschaftlicher Daten beruht und oft einen prognostischen Charakter hat (Stichwort: Risiko als objektiv wahrgenommener Beobachtungsgegenstand), beruht die Risikobewertung von Laien tendenziell eher auf angesammeltem **Erfahrungswissen** (Stichwort: Risiko als Beobachtungskonzept).

In einem sich aufgrund von klimatischen Veränderungen **ständig wechselnden Umfeld** kann jedoch ein alleiniger Verlass auf Erfahrungswissen, dessen Bezugspunkt naturgemäß in der Vergangenheit liegt, möglicherweise trügerisch sein.<sup>25</sup> Gerlach (2018: 47) formuliert das so: „Da Naturrisiken von Laien [...] in Deutschland noch selten konkret und direkt in einem Lebensumfeld erfahren und erlebt werden, greift hier die Schlussfolgerung: Was nicht häufig auftritt, kann auch nicht so riskant sein. In der Folge unterschätzen Verbraucher möglicherweise ihre eigene Betroffenheit, welche mit einer reduzierten Handlungsbereitschaft einhergehen kann.“ In der Literatur firmiert diese Beobachtung auch unter dem Begriff der **psychologischen Distanz** (McDonald et al., 2015; Spence et al., 2012; vgl. Berger et al., 2019).

Menschen, die noch nicht von Hochwasser betroffen waren, schätzen das Risiko niedriger ein als Menschen, die bereits von Hochwasser betroffen waren (Siegrist & Gutscher, 2006). Ähnliches gilt für Personen, die in der Nähe von Flüssen wohnen (Masud et al., 2019).

Hinzu kommt schlichte **Unwissenheit** über ein Thema, das die Bevölkerung in Deutschland insgesamt bislang wenig tangiert hat, wie eine eingangs zitierte Repräsentativbefragung (GfK, 2016) an den Tag legt: Während sich fast alle Verbraucher hinreichend gegen

Naturgefahren abgesichert wännen, verfügen tatsächlich nur etwa 43% aller Gebäude in Deutschland über eine Naturgefahrenversicherung.

In Anbetracht der komplexen Wechselwirkungen zwischen individueller Risikobewertung von Laien, dem Phänomen des Charity Hazard, psychologischer Distanz, Unwissenheit sowie weiterer Faktoren wird deutlich, dass der Kommunikation von Naturgefahren an die Bevölkerung besonderes Augenmerk geschenkt werden muss, um eine Brücke zwischen Experten- und Laienwissen zu schlagen. Fakt ist: Es gibt bisher, verglichen mit anderen Bereichen der Risikokommunikation (wie z. B. in der Medizin), **wenig theoretische oder empirische Studien** dazu, wie sich Naturgefahren effektiv an die Bevölkerung kommunizieren lassen (Kellens et al., 2013). Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen eine Studie in Auftrag gegeben, die eine **Analyse ausgewählter bestehender Kommunikationstools** am Beispiel von Hochwasserrisiken zum Ziel hatte (siehe dazu Fleischhut & Jenny, 2019).<sup>26</sup>

Für eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse siehe die Hintergrundinformation „Eine Analyse von Kommunikationstools aus Sicht der Risikokommunikationsforschung am Beispiel des Hochwasserrisikos“ auf den vorstehenden Seiten.

Inwieweit neue Erkenntnisse aus der psychologischen Risikokommunikationsforschung die diskutierten Tools insbesondere mit Blick auf die Aspekte **Handlungs- und Kontextspezifität** bereichern können, wird im Detail in Abschnitt 4.6 unten diskutiert.

25 Zugleich wird in der Literatur hervorgehoben, dass auch Laienwissen ebenso bedeutsam sein kann wie Expertenwissen, da hier Faktoren wie Erfahrung und der soziale Kontext stärker Berücksichtigung finden (Smith, 1992; zitiert nach Gerlach, 2018).

26 Die vollständige Studie „Kommunikationsproblem Naturgefahren: Wie lassen sich Hochwasserrisiken transparent und verständlich darstellen?“ ist auf der Internetseite des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen [www.svr-verbraucherfragen.de/veroeffentlichungen](http://www.svr-verbraucherfragen.de/veroeffentlichungen) abrufbar.

### 2.3 Verbesserungsfähige Prävention bei Bau und Wiederaufbau

Ausdruck einer mangelnden Awareness für die Risiken durch Naturgefahren ist eine unzureichende Prävention bei Bau und Wiederaufbau. Dies betrifft einerseits Personen in ihrer Rolle als Bauherren und Immobilieneigentümer, nämlich dann, wenn sie abwägen, ob sie zusätzliche Baukosten aufwenden wollen, um ihre Immobilien widerstandsfähiger gegen Naturgefahren zu gestalten. Andererseits schlägt sich die fehlende Awareness auch in den gesetzlichen Regelungen der **Bauleitplanung und Raumordnung** nieder, die eine Absicherung gegen Naturgefahren nicht in angemessenem Maße vorsehen. Zwar ist unverkennbar eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung solcher Gefahren festzustellen. Dies zeigt sich etwa in der Aufnahme des Hochwasserschutzes als eines planungsrechtlich abwägungserheblichen Belangs in § 1 Abs. 6 Nr. 12 des Baugesetzbuchs und im zunehmend problemsensiblen Wasserhaushaltsrecht in den §§ 78 ff. des **Wasserhaushaltsgesetzes**. Ein besonders markantes Beispiel sind die im Jahr 2018 geschaffenen planungsrechtlichen Vorgaben für sogenannte Hochwasserentstehungsgebiete in § 78d WHG, die auch das Starkregenrisiko in den Blick nehmen (dabei aber an Erkenntnisgrenzen stoßen, siehe Abschnitt 4.5).

Diese gesetzgeberischen Entwicklungen weisen in die richtige Richtung hin zu mehr Prävention. **Offene Flanken** bleiben aber; auf zwei sei im Folgenden explizit hingewiesen. Erstens erfolgt die Festlegung der wasserhaushaltsrechtlichen Überschwemmungsgebiete förmlich durch **Rechtsverordnung (§ 76 Abs. 2 Satz 1 WGH)**. Die Festlegung erfolgt zwar nicht nach politischen Opportunitäts Gesichtspunkten, sondern ist naturwissenschaftlich angeleitet. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass die förmliche Ausweisung von Überschwemmungsgebieten der Wirklichkeit gleichsam hinterherhinkt. Gerade bei Zunahme extremer Wettersituationen vermag dann

die Rechtslage die tatsächliche Lage nicht adäquat abzubilden. Weiterhin verbietet das „**Ausweisungsverbot**“ in **§ 78 Abs. 1 Satz 1 WHG** zwar relativ umfassend die Ausweisung neuer Baugebiete, aber wann ein Baugebiet „neu“ ist im Sinne dieser Vorschrift, wird durchaus restriktiv gesehen (BVerwGE 149, 373).

Unter das **Planungsverbot** fallen nur solche Flächen, die erstmalig bebaut werden sollen, gleichsam die grüne Wiese. Nicht erfasst von der Vorschrift ist die Überplanung, d. h. die Aufstellung eines Bebauungsplans bei bereits vorhandener Bebauung des betreffenden Gebiets. Auch nicht erfasst wird die Umplanung bereits bebauter und von einem Bebauungsplan erfasster Gebiete, etwa die Änderung von Mischgebieten in Wohngebiete. Wiewohl der Hochwasserschutz hier nach § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB planungsrechtlich abwägungsrelevant bleibt, eröffnen sich für interessierte Kommunen dadurch Möglichkeiten einer Siedlungsverdichtung auch in Gebieten, die von Hochwasserrisiken betroffen sind.

Auch im Kleinen, auf der **Ebene des einzelnen Hauses**, können **Präventionsaspekte** stärker akzentuiert werden, als dies derzeit der Fall ist. Wer heute eine Wohngebäudeversicherung (sei es einschließlich oder ohne eine ergänzende Versicherung gegen Naturgefahrenereignisse) abgeschlossen hat, ist nach den zugrunde liegenden Versicherungsbedingungen regelmäßig zur Wiederherstellung des Gebäudes verpflichtet, will er den Neuwertanteil der Versicherungssumme erhalten (siehe A 18.6 der Allgemeinen Wohngebäude-Versicherungsbedingungen 2016 – Musterbedingungen des GDV –). Der Aspekt der **Prävention beim Wiederaufbau**, der die besondere Gefährdung eines Gebäudes oder den Umstand allgemein steigender Naturgefahren berücksichtigen würde, spielt an dieser Stelle keine Rolle. Dabei besteht gerade im Schadensfall die Chance, im Rahmen der Schadensregulierung das Gebäude besser vor künftigen Schadensfällen zu schützen, um Städte und Gemeinden in Richtung Nachhaltigkeit zu gestalten (vgl. SDG 11). Ein Anknüpfungspunkt besteht im Prinzip des besseren Wiederaufbauens bzw. **Build Back Better**, welches als eines der zentralen Elemente

in das Sendai Rahmenwerk (Vereinte Nationen, 2015; 2019) mit aufgenommen wurde (z.B. auch Kennedy et al., 2008; Mannakkara & Wilson, 2015). Sicherlich erscheint es zunächst exotisch, eine Verpflichtung zu einem besseren Wiederaufbau versicherungsvertragsrechtlich zu implementieren. Allerdings ist gerade der Zeitpunkt nach der katastrophalen Beschädigung oder Zerstörung eines Gebäudes der richtige Moment, um für die Zukunft eine resilientere Bauweise zu verwirklichen. Dass es rechtlich nicht vorgegeben ist, dieses „window of opportunity“ zu nutzen, zeigt die Differenz zwischen den völkerrechtlich unter dem Label Build Back Better zum Ausdruck gebrachten Ambitionen einerseits und der baurechtlichen (oder eben: versicherungsrechtlichen) Realität andererseits.

## 2.4 Wohngebäude unzureichend gegen Naturgefahren versichert

Bereits eingangs wurde auf die mit 43 % des Bestands (im August 2019) geringe Absicherung von Gebäuden gegen Naturgefahren verwiesen. Dieser Wert weist eine **breite regionale Streuung** auf – konkret von 21 % in Bremen bis hin zu 94 % in Baden-Württemberg (GDV, 2019a).<sup>27</sup> Dennoch gilt: Naturgefahren drohen insbesondere in Anbetracht von Starkregenereignissen überall in Deutschland, sodass mehr als die Hälfte der Menschen in Deutschland potenziell nicht ausreichend vor finanziellen Risiken durch Naturereignisse geschützt ist.

Mit Blick auf diese potenzielle Gefahr gibt es einen breiten **Konsens** sowohl aufseiten von **Verbraucherorganisationen** als auch aufseiten der **Versicherungswirtschaft** dahingehend, dass mehr, wenn nicht alle Immobilieneigentümer eine Naturgefahrenversicherung abschließen sollten (Tabelle 4). Wer genau in den Kreis der Personen fällt, denen eine solche Versicherung empfohlen wird, kommunizieren diese Expertenstimmen zwar nicht eindeutig – denn zu „Gebäuden“ zählen natürlich auch Gewerbe- und Industrieimmobilien, die aber offenkundig nicht gemeint sind. Der Kontext der Äußerungen macht aber klar, dass sie sich allesamt auf den Gebäudebestand beziehen, dessen Versicherung durch die Wohngebäudeversicherung erfolgt und damit Personen adressieren, die für den Abschluss einer solchen Versicherung Sorge zu tragen haben. Es ist dieser Personenkreis, der auch im Folgenden gemeint ist, wenn von Immobilieneigentümern die Rede ist.

Unterschiedlich beurteilt wird, auf welchem Wege die Versichertenbasis verbreitert werden soll. Insoweit stehen auf Freiwilligkeit setzende Instrumente (namentlich Informationskampagnen und Opt-out-Lösungen vgl. Abschnitt 2.2) und staatliche Regulierung (und d. h. insbesondere: eine Versicherungspflicht) zur Debatte. Mit anderen Worten: Es gibt eine breite Mehrheit von Experten, die allen Immobilieneigentümern eine Naturgefahrenversicherung nahelegen – die Frage, die letztlich **eine politische Frage** ist, ist nur: Wie kann man möglichst alle Immobilieneigentümer dazu bringen, eine solche Versicherung auch abzuschließen?

27 Die hohe Versicherungsdichte in Baden-Württemberg hat historische Gründe: Bis zum Jahr 1994 bestand hier eine öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung u. a. gegen Elementarschäden (ähnlich dem Schweizer Modell), die im Zuge der europäischen Liberalisierung des Versicherungsmarktes abgeschafft wurde. Die Pflichtversicherung hatte aber offensichtlich die Awareness so gesteigert, dass nur wenige Immobilieneigentümer bei der Abschaffung der Pflicht auf eine Elementarschadenversicherung verzichteten. Auch Trägheit ist als Erklärungsgrund möglich.

Tabelle 4: Ausgewählte aktuelle Aussagen zum Stand der Naturgefahrenversicherung

Organisation bzw. Institution	Jahr	Aussage
Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung	2019	„Zum geringen Risikobewusstsein kommt hinzu, dass viele Menschen glauben, sie seien über ihre bestehenden Versicherungen bereits ausreichend gegen Schäden infolge des Klimawandels versichert. In vielen Fällen wird dabei übersehen, dass die übliche Verbundene Wohngebäudeversicherung beispielsweise Schäden aus starken Überflutungen nicht abdeckt.“ (UBA, 2019)
GDV	2019	„Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert“ (GDV, 2019a)
Stiftung Warentest	2019	„Zusätzlich zur Wohngebäude- und Hausratversicherung ist deshalb eine Elementarschadenpolice – auch Naturgefahrenversicherung genannt – sinnvoll.“ (Stiftung Warentest, 2019)
Finanztest	2018	„Vor allem Kunden mit Altverträgen haben nur den früher üblichen Dreifachschutz vereinbart: Leitungswasser, Feuer, Sturm, aber keine Elementarschäden. Dabei ist dies heute sehr wichtig – auch fernab von Flüssen oder Bergen.“ (Finanztest, 2018: 45)
Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung beim Umweltbundesamt	2018	„[...] eine verpflichtende Elementarschadenversicherung – gegebenenfalls mit abgestuftem Selbstbehalt – ist zu empfehlen, da diese Immobilienbesitzer zu aktiver Schadensvorsorge motivieren könnte.“ (UBA, 2018)
Munich Re	2018	„Wir müssen Risiken wo möglich präventiv reduzieren – und uns versichern, statt dann nach einer Katastrophe nach dem Staat zu rufen.“ (Munich Re, 2018)
Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz	2018	„Der Verzicht der Bundesregierung auf die Einführung einer allgemeinen Pflichtversicherung gegen Elementarschäden für alle Gebäude in Deutschland ist nach Auffassung der VZ RLP der falsche Weg.“ (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 2018: 10)
Verbraucherzentrale Niedersachsen	2017	„Die Verbraucherzentrale rät deshalb allen Hausbesitzern, sich auf jeden Fall um die zusätzliche Absicherung ihrer Wohngebäude auch gegen Naturgefahren zu kümmern.“ (Verbraucherzentrale Niedersachsen, 2017)

## 2.5 Wohngebäude in Hochrisikogebieten nicht auf Knopfdruck versicherbar

Eine Absicherung gegen Naturgefahren erfolgte bis 2010 ergänzend zu einer Wohngebäudeversicherung, wodurch im Versicherungsbestand vielfach keine entsprechende Absicherung gegeben ist. Weiterhin besteht bei Verbrauchern – und damit auch bei den Eigentümern neu gebauter oder erworbener Immobilien – eine unterschiedliche Risikowahrnehmung hinsichtlich der „klassischerweise“ von der Wohngebäudeversicherung erfassten Risiken (insbesondere Feuerrisiken) und hinsichtlich der von der Naturgefahrenversicherung erfassten Risiken. Deshalb besteht für den gesamten Wohngebäudebestand in der Bundesrepublik ein für verschiedene Naturgefahren sehr unterschiedliches Versicherungsprofil:

Ob ein Versicherer den **Antrag auf Naturgefahrenversicherung** als zusätzlichen Baustein zur Wohngebäudeversicherung annimmt und wie hoch die gegebenenfalls zu zahlende Prämie ausfällt, entscheidet der **Schadensverlauf** in einem bestimmten Gebiet der letzten Jahre bzw. Jahrzehnte (Verbraucherzentrale NRW, 2019). Ein wichtiges Entscheidungskriterium für die Versicherungen zur Bewertung des Schadensver-

laufs bietet die sogenannte **Gefährdungsklasse** (siehe dazu den Infokasten zum Thema „ZÜRS Geo“), in der sich das zu versichernde Gebäude befindet. Laut GDV befinden sich derzeit etwa **93% aller Adressen in der niedrigsten Gefährdungsklasse 1** (Stand: Juli 2019, GDV, 2019c), wonach die dort befindlichen Gebäude nach gegenwärtiger Datenlage nicht von Hochwasser betroffen sein können und dem Abschluss einer Naturgefahrenversicherung nichts im Weg stehen sollte. Im Umkehrschluss bedeutet dieses jedoch, dass die Bewohner von etwa **7% aller Adressen** möglicherweise mit Hürden beim Abschluss einer Naturgefahrenversicherung konfrontiert sind.

Etwa 1,5% der Adressen in Deutschland, etwas über 300.000 in absoluten Zahlen, liegen in den beiden höchsten Gefährdungsklassen 3 und 4. Vor diesem Hintergrund haben bei einer Marktuntersuchung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz 79% aller angefragten Versicherungen angegeben, von sich aus keine Absicherung (d. h. per Opt-out-Modell) gegen Starkregen und Hochwasser in gefährdeten Gebieten von Rheinland-Pfalz anzubieten (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 2018). Die Versicherungswirtschaft verweist hingegen darauf, dass mindestens 99% aller Gebäude problemlos gegen Überschwemmungen und Starkregen versicherbar seien, und hebt hervor, dass durch eine Neuordnung der Gefährdungsklassen mehr Gebäude den geringeren Gefährdungsklassen zugeordnet werden konnten (GDV, 2017).

## 3. Maßnahmen für eine zukunfts-gerechte Naturgefahren-Absicherung

Es ist bemerkenswert, dass Verbraucher- und Unternehmensseite sich darin einig sind, dass mehr getan werden muss, um die Situation im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren zu verbessern. Allerdings bleibt festzustellen, dass trotz der intensiven Anstrengungen, die die Versicherungen unternommen haben, um die Versichertenzahlen zu steigern, der überwiegende Teil aller Gebäude in Deutschland gegen Naturgefahren **un- oder unterversichert** ist. Auch die repräsentative, im Zweijahresturnus veröffentlichte Bevölkerungsbefragung „Umweltbewusstsein in Deutschland“ des Umweltbundesamts (2013; 2015; 2016; 2017) zeigt, dass sich die **Bereitschaft**, sich zukünftig gegen Naturgefahren zu versichern<sup>28</sup>, nur geringfügig erhöht hat (10 % der Befragten äußerten im Jahr 2016, dass sie zukünftig ihr Haus gegen Naturgefahren versichern wollen – im Vergleich zu 6 % im Jahr 2014 und 4 % im Jahr 2012).

Auch die zuvor diskutierten Aufrufe von Versicherungswirtschaft und Verbraucherorganisationen, die Unwetterereignisse aus jüngster Zeit sowie medial außergewöhnlich präsente Umweltkampagnen wie Fridays for Future scheinen nicht zu einer verstärkten **Wahrnehmung des Themas** Absicherung gegen Naturgefahren in der Öffentlichkeit beigetragen zu haben.

Aufgrund der vorliegenden Evidenz (vgl. Schwarze et al., 2015) kann man davon ausgehen, dass die schweizerischen Kantonalversicherungen, die als Pflichtversicherungen ausgestaltet sind, die wiederum ausdrücklich auch auf der kantonalen Verwaltungsebene präventiv tätig sind (etwa bei der Wasserregulierung), auch für Deutschland die beste Lösung für alle hier genannten Ziele wären. Dies würde eine umfassende Versicherungslösung bedeuten, mit nur geringen Selbstbehalten für Hochrisikoimmobilien. Diese Lösung ist allerdings für Deutschland bei realistischer Betrachtung nicht umsetzbar, da sich ein **privater Versicherungsmarkt** etabliert hat und auch das Europarecht öffentlich-rechtlichen Monopolversicherer enge Grenzen aufzeigt. Ein europäischer Vergleich zeigt weiterhin (vgl. Schwarze, 2019), dass derartige nationale Pfadabhängigkeiten Berücksichtigung finden sollten.<sup>29</sup>

Für Deutschland empfehlenswert ist, eine Versicherungspflicht zum Abschluss einer Naturgefahrenversicherung bei einem im Wettbewerb stehenden gewerblichen Versicherungsanbieter gesetzlich vorzuschreiben.

28 Gefragt wurde: „Als Bürgerin oder Bürger haben Sie selbst die Möglichkeit, sich auf die Folgen des Klimawandels einzustellen und vorzubeugen. Bitte geben Sie an, ob folgende Aussagen auf Sie zutreffen. Ich versichere mein Haus beziehungsweise meine Wohnung im Rahmen einer ‚Elementarschadenversicherung‘ gegen klimabedingte Schäden durch Hochwasser, Erdbeben und Lawinen. Bei nein/weiß nicht: Werden Sie dies zukünftig tun?“ (UBA, 2013: 60; 2015: 47; 2017: 32)

29 Die vollständige Studie „Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa“ ist auf der Internetseite des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen [www.svr-verbraucherfragen.de/veroeffentlichungen](http://www.svr-verbraucherfragen.de/veroeffentlichungen) abrufbar.

- Erstens schafft diese verpflichtende Naturgefahrenversicherung ein **Mehr an Absicherung**, insbesondere in Hochrisikolagen. In Form einer verpflichtenden Versicherung gegen Katastrophen wird dabei den Immobilieneigentümern kein Versicherungsschutz bereits ab dem ersten Euro Schadenssumme aufgezwungen.
- Zweitens kann eine solche Versicherung als effektives Mittel der **Awareness-Bildung** dienen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird eine verpflichtende Naturgefahrenversicherung bei den Eigentümern von Bestandsimmobilien, die bislang nicht versichert waren, zügig zu einem darüber hinausgehenden besseren freiwilligen Versicherungsschutz führen (wie man ihn bei Neuversicherungen nach Aussagen des GDV und dessen Statistiken bereits beobachten kann). Diese einsetzende Dynamik ist auch ein Beispiel dafür, dass eine verpflichtende Versicherung nicht statisch betrachtet werden, sondern auch ihre zusätzliche Wirkung in Richtung besserer Prävention und baulicher Vernunft in die politische Bewertung der Maßnahme eingeschlossen werden sollte.

Die folgenden Empfehlungen sind mit absteigender Priorität versehen. Alternativ ließe sich, im Falle einer anderen Prioritätensetzung, die **Reihenfolge der Empfehlungen** auch umkehren. Das würde bedeuten, dass die transparente und leicht

verständliche Information der Bevölkerung am Anfang eines Reformprozesses stehen würde, und erst am Ende – wenn sich alle anderen Maßnahmen als nicht hinreichend wirksam erwiesen hätten – stünde eine Versicherungspflicht.

## 4. Die Maßnahmen im Einzelnen

### 4.1 Verpflichtende Naturgefahrenversicherung für Wohngebäude einführen

Um die Menschen in Deutschland systematisch vor zunehmenden Naturgefahren zu schützen, sollten alle Wohngebäude gegen die finanziellen Risiken durch Naturgefahren versichert sein. Würde dies mit einer Versicherungspflicht erreicht, wäre dies ein ähnlicher Schritt wie die Einführung der Rentenversicherung durch **Bismarck**. Bismarck reagierte durch einen nie da gewesenen Eingriff auf **neuartige Risiken**, namentlich die im Zuge der Industrialisierung entstandenen sozialen Risiken und Nöte der Arbeiterschaft. Die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Schäden durch Naturgefahren wäre eine adäquate Reaktion auf neuartige Risiken aufgrund des Klimawandels (vgl. Wagner, 1998: 24 ff.; 34 f.). Auf europäischer Ebene ist bereits der Schluss gezogen worden, dass eine obligatorische Versicherung gegen Naturgefahren ein Baustein für die konsequente Verwirklichung des Sendai Rahmenwerks zur Katastrophenvorsorge (siehe dazu die Hintergrundinformation zum Thema „Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge“) darstellt.<sup>30</sup>

Der Kreis der von der verpflichtenden Naturgefahrenversicherung erfassten Wohngebäude ist weit zu ziehen. Zu ihnen gehört nicht nur das **selbst genutzte Einfamilienhaus**, wie es gedanklich sicher oft der anschauliche Referenzpunkt ist, wenn über die Wohngebäudeversicherung gesprochen wird. Auch der **Eigen-**

**tümer des vermieteten Wohnhauses** ist von der hier vorgeschlagenen Versicherungspflicht betroffen, ebenso wie der Eigentümer von Wohneigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG). Dieses hält bereits heute die passenden Regelungsmechanismen bereit, wie die Lasten einer das Gebäude insgesamt betreffenden Versicherung auf die Wohnungseigentümer zu verteilen sind. Insoweit kann an die einer ordnungsgemäßen Verwaltung entsprechende Feuerversicherung gemäß § 21 Abs. 5 Nr. 3 WEG angeschlossen werden.

Die hier vorgeschlagene Versicherungspflicht impliziert **keineswegs** ein „**Rundum-sorglos-Paket**“ über alle Gefährdungsklassen hinweg. Es geht nicht darum, Immobilieneigentümern einen Versicherungsschutz bereits ab dem ersten Euro Schadenssumme aufzuzwingen. Worum es geht, ist die verpflichtende Absicherung gegen alle üblicherweise versicherbaren Naturgefahren, d.h. Schäden durch Starkregen, Überschwemmungen, Rückstau, Hochwasser, Schneedruck, Lawinen, Erdbeben, Erdrutsch, Erdsenkung, Erdbeben und Vulkanausbruch (vgl. Tabelle 1, zweite Spalte), welche bei Eintritt für den Eigentümer einer Wohnimmobilie ein **katastrophales Ausmaß** annehmen können. Versicherungstechnisch zu bewerkstelligen ist ein solcher Schutz durch die Festlegung einer Schadenssumme, unterhalb derer die Versicherung nicht zu leisten braucht.<sup>31</sup>

Nicht vom Schutz durch eine solche Naturgefahrenversicherungspflicht erfasst sind häufig auftretende Ereignisse mit geringen Schadenskosten, sogenannte **Frequenzschäden**. Natürlich bleibt es dem Immobilieneigentümer aber unbenommen, sich gegen

30 Europäischer Ausschuss der Regionen, Stellungnahme. Aktionsplan für den Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015–2030, NAT-IV/015, 22./23. März 2017, Ziff. 29.

31 Ähnlich äußert sich auch das Umweltbundesamt: „Neben Informationskampagnen können flexible Prämien Versicherungsnehmer zu Anpassungsmaßnahmen motivieren, beispielsweise Prämiennachlässe bei technischen Vorsorgemaßnahmen gegen Hochwasser in gefährdeten Gebieten. Auch eine verpflichtende Elementarschadenversicherung – gegebenenfalls mit abgestuftem Selbstbehalt – ist zu empfehlen, da diese Immobilienbesitzer zu aktiver Schadensvorsorge motivieren könnte. Bei besonders hohem Risikopotenzial könnten zudem Selbstbeteiligungen, festgelegte Höchstsummen oder Einschränkungen des Versicherungsschutzes zusätzliche Anreize schaffen, das individuelle Risiko zu mindern“ (UBA, 2018).

derartige Schadensereignisse freiwillig gewissermaßen vollkaskoversichern. Die verpflichtende Naturgefahrenversicherung soll einen Minimalschutz gewährleisten, nicht freiwillige weiter gehende Absicherung verhindern.

Da Frequenzschäden aufgrund ihrer Häufung **hohe Verwaltungskosten** bei den Versicherungsunternehmen verursachen, lassen sich durch den **Ausschluss dieser kleinen Schäden** Betriebskosten beim Versicherungsunternehmen sparen, wodurch dieses den Kunden eine **geringere Prämie** anbieten kann. Gegen Frequenzschäden sind aus Sicht des Risikomanagements Maßnahmen zu empfehlen, die „auf die Reduzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Frequenzschäden abzielen“<sup>32</sup> – mit anderen Worten: Statt einer Vollkaskoversicherung sollten gut informierte Hauseigentümer bessere präventive Maßnahmen zur Vermeidung eines Schadensereignisses ergreifen (siehe dazu auch Abschnitt 4.4).

Für die Ausgestaltung des Konzeptes einer Naturgefahrenversicherungspflicht für den Katastrophenfall gibt es grundsätzlich **zwei versicherungstechnische Möglichkeiten**:

- (1) Der Ausschluss von Frequenzschäden kann mit dem bekannten Vertragsbaustein des **Selbstbhalts** verwirklicht werden: Der Eintritt einer „Katastrophe“ bemisst sich folglich dadurch, dass der eingetretene Schaden die Höhe des Selbstbhalts überschreitet – bei Überschreiten dieses Schwellenwerts leistet die Versicherung. Freilich wird nicht die gesamte Schadenssumme gedeckt, sondern nur die Gesamtsumme minus dem Betrag des Selbstbhalts.
- (2) Im Schadensfall leistungsstärker ist die Ausgestaltung des Schwellenwerts als sogenannte **Integralfranchise**. Dies bedeutet, dass unterhalb des Schwellenwertes die Versicherung gar nicht, oberhalb des Schwellenwertes dann aber vollständig zum Schadensausgleich verpflichtet ist. Die Prämie ist deswegen ceteris paribus höher als bei einem Selbstbehalt.

Die **verpflichtende** Naturgefahrenversicherung würde einen **hohen Selbstbehalt** vorsehen, um über alle Gefährdungsklassen hinweg günstige Einstiegsprämien realisieren zu können. Die Wahl einer Versicherung mit Integralfranchise wäre (ebenso wie die Wahl einer Versicherung mit geringerem Selbstbehalt) ein denkbarer **freiwilliger** Schritt zu einer noch effektiveren Absicherung, wenn ein Hauseigentümer diese wünscht. Die Versicherungswirtschaft wäre damit aufgefordert, diese im Verbraucheralltag noch wenig bekannte Form der Integralfranchise als Ausgestaltungsmöglichkeit eines Versicherungsvertrages bekannter zu machen und zu erläutern.

Die genaue **Höhe des Schwellenwertes** wird einer politischen Entscheidung bedürfen. In einem Gesetzgebungsverfahren, und den damit verbundenen Vorklärlungen und regulären Anhörungen, wäre der Schwellenwert zu klären. Dieser könnte beispielsweise so bemessen sein, dass ein Einfamilienhaus in der extremen Gefährdungszone 4 zu einer Jahresprämie von 500 bis 1.000 Euro versicherbar wäre. Die Prämien für die niedrigen Gefährdungsklassen 1 und 2 wären weit niedriger und würden faktisch – so zeigen die bereits bestehenden Versicherungen – weit niedrigere Schwellenwerte vorsehen.

Aufgrund der bereits am Markt angebotenen Naturgefahrenversicherungen ist davon auszugehen, dass eine Naturgefahrenversicherungspflicht für ein Einfamilienhaus **in Nichtrisikogebieten** (Gefährdungsklasse 1 und 2) gegenwärtig mit monatlichen Prämien in Höhe von **weniger als 5 Euro** verbunden wäre, da bereits aufgrund der günstigen Gefahrenlage in den Gefährdungsklassen 1 und 2 der oben als **„Rundum-sorglos-Paket“** apostrophierte Versicherungsschutz für 5 bis 10 Euro monatlich zu bekommen ist. Die den Versicherungen auferlegte Pflicht, eine Katastrophendeckung anbieten zu müssen, würde am Markt wahrscheinlich gar nicht angeboten werden, weil alle Versicherungen freiwillig in den niedrigsten Gefährdungsklassen ein Rundum-sorglos-Paket als „Katastrophenversicherung“ anbieten würden.

32 <https://www.versicherungsmagazin.de/lexikon/frequenzschaeden-1945302.html> (abgerufen am 21. Oktober 2019).

Die große Spanne der Prämien im heutigen System (vgl. Tabelle 3) würde wahrscheinlich kleiner werden, wenn durch die Versicherungspflicht Awareness und Preisbewusstsein der Versicherungskunden steigen würden.

Ein geringer und marktüblicher Wert für den Selbstbehalt i. H. v. etwa 500 Euro je Ereignis ist sinnvoll und mit einem Rundum-sorglos-Schutz vereinbar, da ohne Selbstbehalt (theoretisch) jeder Kleinstschaden von den Versicherungen reguliert werden müsste und die dadurch entstehenden Verwaltungskosten für die Versicherungen unverhältnismäßig stark ansteigen würden. Von einer Bagatellgrenze profitieren auch die Versicherten, da sich bei überschaubaren Verwaltungskosten ceteris paribus auch günstiger Prämien realisieren lassen.

In **Hochrisikogebieten** muss mithilfe eines hohen Selbstbehalts für die Naturgefahrenversicherung die **Prämie nicht viel höher** liegen. Setzt man für Gefährdungsklasse 3 einen Selbstbehalt von 5.000 Euro an (was der durchschnittlichen Schadenshöhe bei Überschwemmungen im Jahr 2016 entspricht)<sup>33</sup>, müsste die Versicherung nicht für die Beseitigung von Frequenzschäden in dieser Zone aufkommen. Versichert wären dann nur **Großschäden**, die diese Schwelle überschreiten, was wiederum deutlich günstigere Prämien ermöglicht, als es der Status quo der Naturgefahrenversicherung oft erlaubt (vgl. Tabelle 3). Aufgrund des erhöhten Selbstbehalts wäre es nicht zutreffend, auch in diesem Fall von einem Rundum-sorglos-Paket zu sprechen, da Eigentümer im Schadensfall einen nicht unerheblichen Teil der Kosten selbst tragen müssten. Es handelt sich also für die Gefahrenklassen 3 und 4 um eine pflichtgemäße „**Katastrophenversicherung**“, deren primäres Ziel es ist, dass Hauseigentümer überhaupt Zugang zu einer Versicherung mit möglichst günstigem Preis bekommen.

Prämie und Selbstbehalt für die höchste **Gefährdungsklasse 4** können an einem bereits heute bestehenden Versicherungsprodukt abgeschätzt werden, nämlich der **Wohngebäudeversicherung der Ergo-Versicherung**, welche bei Einschluss der Tarifoption „Weitere Naturgefahren“ bereits heute eine Naturgefahrenversicherung auch für Hochrisikogebiete anbietet. Aufgrund der exponierten Risikolage – aber um ein Haus dennoch wirksam gegen Naturgefahren versichern zu können – wird üblicherweise ein Selbstbehalt in Höhe etwa von einem Zehntel des Gebäudewerts angesetzt. Ausgehend von den Werten aus Tabelle 3 ist bereits heute ein hoher dreistelliger bis niedriger vierstelliger Betrag für eine Jahresprämie realisierbar, was im Schnitt – und bei Ergreifen geeigneter präventiver Maßnahmen – eine **monatliche Prämie i. H. v. 50 Euro** als realistisch erscheinen lässt.

Solange die pflichtgemäße Basisabsicherung gewährleistet ist, könnten Immobilieneigentümer auch eine andere Konstellation aus Selbstbehalt und Prämie wählen, wie z. B. eine höhere monatliche Prämie zugunsten eines niedrigeren Selbstbehalts als desjenigen, welcher als gesetzliche „Katastrophenversicherung“ vorgeschrieben wäre. Freiwillig möglich wäre auch die Ausgestaltung des Versicherungsvertrags als Integralfranchise, bei der die Versicherung die gesamte Schadenssumme abdeckt, sobald diese eine zuvor vertraglich festgelegte Schwelle überschreitet. Die monatliche Prämie würde entsprechend steigen, wenn sich Immobilieneigentümer dazu entschließen, einen geringeren Wert für den Selbstbehalt (d. h. geringer als gesetzlich vorgeschrieben) zu wählen oder eine Integralfranchise zu präferieren (z. B. Endres, 1991).

33 <https://www.ergo.com/-/media/ergocom/pdf-mediathek/naturgefahren/20180612-ergo-factsheet-ueberschwemmung.pdf> (abgerufen am 7. November 2019).

Tabelle 5: Realisierbare Prämienhöhen für eine verpflichtende Naturgefahrenversicherung für Wohngebäude in Abhängigkeit von Gefährdungsklasse und Selbstbehalt für ein Standard-Einfamilienhaus

Gefährdungs- klasse (GK)	Selbstbehalt je Schaden	Monatliche Prämie	Art der Abdeckung
GK 1	500 Euro	5 Euro	Naturgefahrenversicherung mit minimalem Selbstbehalt
GK 2	500 Euro	10 Euro	Naturgefahrenversicherung mit minimalem Selbstbehalt
GK 3	5.000 Euro	25 Euro	Naturgefahrenversicherung als „Katastrophenversicherung“ im Basistarif mit möglichst niedriger Prämie und Schutz im Katastrophenfall; notwendige Voraussetzung: Ergreifen präventiver Maßnahmen
GK 4	Richtwert 1/10 des Gebäudewerts	50 Euro	Naturgefahrenversicherung als „Katastrophenversicherung“ im Basistarif mit möglichst niedriger Prämie und Schutz im Katastrophenfall; notwendige Voraussetzung: Ergreifen präventiver Maßnahmen

Quellen: Orientierung an Richtwerten aus Tabelle 2, Finanztest (2018), Hinweisen in Expertengesprächen sowie Unterlagen der Ergo-Versicherung<sup>34</sup>

Insbesondere in **Hochrisikozonen** werden **Versicherungspflicht und Prävention** ineinandergreifen. Bereits das geltende Recht kennt die Obliegenheit, zur Vermeidung von Überschwemmungsschäden sogenannte Rückstausicherungen zu installieren und funktionsbereit zu halten (siehe näher A 21.1.4.1 der Allgemeinen Wohngebäude-Versicherungsbedingungen 2016 – Musterbedingungen des GDV –). Nun lässt sich hieran nicht nahtlos anschließen, denn die Einräumung eines Kündigungsrechts und die Bestimmung der Leistungsfreiheit des Versicherers (A 21.2 VGB 2016) ist offensichtlich kein geeignetes Mittel, um effektiven Versicherungsschutz durch eine Versicherungspflicht zu bewirken. Die Regelung zeigt allerdings die Möglichkeit auf, dem pflichtgemäß Versicherten aufzugeben, zur Herstellung der Versicherbarkeit der Immobilie bestimmte standardisierte Präventionsmaßnahmen aufzuerlegen.

Insgesamt zeigt sich demnach, dass **jedes Haus gegen Naturgefahren-Katastrophen versicherbar** ist – in Hochrisikogebieten unter der Bedingung, dass vernünftige Prävention betrieben wird. Konkret lässt sich ein Standard-Einfamilienhaus in den **Gefährdungsklassen 1, 2 und 3** zu einem Preis versichern, der **günstiger ist als die meisten Handy-Verträge**. In Anbetracht der Tatsache, dass Häuser in der Regel einen deutlich höheren Wert aufweisen als ein Auto, ist bemerkenswert, dass die Prämie sogar geringer ist als die Prämie für eine **Kfz-Versicherung** für einen VW Golf V i. H. v. **etwa 40 Euro monatlich** (Teilkasko, vier Jahre Schadenfreiheitsklasse).<sup>35</sup>

Ein „**Naturgefahrenversicherungspflichtgesetz**“ wäre nicht besonders komplex, denn das Versicherungsprodukt, das verpflichtend gemacht wird, gibt es bereits am Markt: In vielerlei Hinsicht könnte sich die Versicherungspflicht **an der etablierten freiwilligen Naturgefahrenversicherung bzw. Elementarschadenversicherung orientieren:**

34 <https://www.ergo.com/-/media/ergocom/pdf-mediathek/naturgefahren/20180612-ergo-factsheet-ueberschwemmung.pdf> (abgerufen am 7. November 2019).

35 <https://www.allianzdirect.de/kfz-versicherung/unterhaltskosten-auto-ratgeber/> (abgerufen am 8. November 2019).

Zum **Grundgerüst eines Naturgefahrenversicherungspflichtgesetzes** würde erstens eine **Bestimmung der versicherten Sache** gehören. Dabei handelt es sich um Wohngebäude. Zweitens wäre die **Definition des Versicherungsfalles** erforderlich. Dies sind die Schadensereignisse, die bereits heute von freiwilligen Elementarschadenversicherungen erfasst sind (vgl. Spalten 1 und 2 in Tabelle 1 oben).<sup>36</sup> Drittens wäre der **Kreis der Pflichtigen** zu bestimmen. Diese sind, wie ausgeführt, die Eigentümer von Wohnimmobilien. Viertens müsste definiert werden, welche **Minimalabsicherung** verpflichtend sein soll. Diese Minimalabdeckung („Katastrophendeckung“) sollte in Prozent des Gebäudewertes definiert werden: So könnte der Richtwert für den Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens 90 % sein, was der heute üblichen Höhe des Selbstbehalts i. H. v. 10 % des Gebäudewerts für Wohngebäude in Gefährdungsklasse 4 entspricht. Mit anderen Worten: Die Ausgangshöhe der Minimalabsicherung ist so gewählt, dass mit bereits heute verfügbaren Versicherungsprodukten **alle Wohngebäude in allen Gefährdungsklassen versicherbar** sind.

Die Festlegung der Minimalabsicherung in der vorgeschlagenen Höhe wäre **mit keinen Konsequenzen für bereits laufende Bestandsverträge verbunden**, da die in Bestandsverträgen festgelegte Absicherung die Minimalabsicherung üblicherweise (deutlich) überschreitet. Nicht gesetzlich geregelt werden müsste, ob der Vertrag mit einem Selbstbehalt (der in den Gefahrenklassen 1 bis 3 in der Regel ungleich niedriger als in der Gefährdungsklasse 4 angeboten werden dürfte) oder einer Integralfranchise arbeitet. Es muss auch nicht der Fall gesetzlich geregelt werden, wenn Versicherungen in den Gefährdungsklassen 1 und 2 nicht eine Minimalversicherung, sondern freiwillig nur einen über die Minimalabdeckung hinausgehenden Versicherungsschutz anbieten, da die Minimalabdeckung wegen der damit verbundenen Verwaltungs- und Aquisitionskosten auch nicht preiswerter wäre als ein besserer Versicherungsschutz.

Es bedarf keiner Vorschriften für eine spezifische Regulierung der Prämienhöhe, gar für eine Genehmigung von Tarifen, und auch keiner Genehmigungserforder-

nisse in Bezug auf die Allgemeinen Versicherungsbedingungen, die der Naturgefahrenversicherung zugrunde liegen. Ein solches Genehmigungsregime wäre auch europarechtswidrig. Die allgemeinen versicherungsrechtlichen Bestimmungen reichen aus, denn sie gewährleisten die **Risikoäquivalenz der Versicherungsprämie** und die **Gleichbehandlung der Versicherungsnehmer**. Der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht stehen Eingriffsbefugnisse zu, wenn sie einen Missstand im Bereich der Naturgefahrenversicherung feststellen würde. Die Kfz-Haftpflichtversicherung gibt mit ihrem sehr zurückgenommenen Regulierungsregime ein gedankliches Muster ab, an dem sich die Naturgefahrenversicherung orientieren kann.

Eine Versicherungspflicht erfordert aufseiten der Immobilieneigentümer in der Praxis keine überzogene staatliche Kontrolle. Ein wirkungsvolles Instrument zur Durchsetzung der Versicherungspflicht liegt bereits in der **staatlich erklärten Selbstbindung**, im Fall des Schadenseintritts keine Leistungen gegenüber Nichtversicherten zu erbringen. Außerdem steht zu erwarten, dass nach Einführung einer Naturgefahrenversicherungspflicht die **Realkreditwirtschaft** innerhalb ihres Zugriffsbereichs darauf dringen wird, dass die zu besichernden Grundstücke ordnungsgemäß versichert sind. Eventuell könnte überlegt werden, die Pflicht zum Abschluss einer Naturgefahrenversicherung durch eine Bußgeldvorschrift abzusichern, als Muster für eine solche Absicherung kann auf die bußgeldbewehrte Pflicht zum Abschluss und Unterhalt einer privaten Pflegeversicherung verwiesen werden (§ 121 Abs. 1 Nr. 1 des Sozialgesetzbuchs – Elftes Buch: Soziale Pflegeversicherung).

Als obligatorische Versicherung hat die hier vorgeschlagene Naturgefahrenversicherung offensichtlich soziale Folgen, denn sie bedeutet eine neue **finanzielle Belastung** für Immobilieneigentümer. Damit die **armutsnahen Haushalte** durch die Pflicht zur Prämienentrichtung nicht unter unzumutbaren finanziellen Druck geraten, kann die Einführung unterstützender öffentlicher Leistungen erwogen werden. Ein Regelungsmodell, an das insoweit angeschlossen werden konnte, stellt das **Wohngeld** dar, das sozial schwachen Personen gewährt

<sup>36</sup> Erwogen werden könnte auch, Schäden durch Sturmfluten in die Reihe der pflichtgemäß abgesicherten Schäden aufzunehmen. Diese Schäden kämen zu den Schäden durch Blitzschlag, Erdbeben, Erdbeben, Erdbeben, Erdrutsch, Erdsenkung, Explosion oder Implosion, Feuer, Hagel, Hochwasser, Lawine, Leitungswasser, Rückstau, Schneedruck, Starkregen, Sturm, Überschwemmung, Überspannung und Vulkanausbruch hinzu.

wird als Zuschuss zur Miete oder zu den Belastungen, die mit selbst genutztem Wohnraum verbunden sind. Die hierfür erforderlichen öffentlichen Mittel dürften insgesamt überschaubar bleiben, denn betroffen wären bei realistischer Betrachtungsweise nur die Eigentümer von Immobilien, die in den Hochrisikozonen gelegen sind und die finanziell nicht in der Lage wären, die für die Naturgefahrenversicherung erforderlichen Aufwendungen aus eigener Kraft zu tragen.

Zusammengefasst hat die skizzierte „Naturgefahrenversicherungspflicht“ vier zentrale Vorteile:

- (1) Erstens bleiben die **Versicherungsprämien** selbst in stark überschwemmungsgefährdeten Regionen **überschaubar**, denn selbstverständlich besteht eine Wechselwirkung zwischen der Prämienhöhe und der Definition des versicherungsrechtlich bedeutsamen Schadensereignisses. Wird Letzteres restriktiv gefasst, sind Erstere niedriger.
- (2) Zweitens hat die Einführung einer pflichtgemäßen Naturgefahrenversicherung **positive Spill-over-Effekte**: Sie schafft für die Immobilieneigentümer die Notwendigkeit, sich aktiv mit dem Thema Naturgefahren auseinanderzusetzen. Die bislang unzulängliche Awareness für Naturgefahren wird dadurch gemindert. Kein Kraftfahrzeughalter ist in Deutschland zum Abschluss einer Vollkaskoversicherung gesetzlich verpflichtet. Gleichzeitig hat die Pflicht zum Abschluss einer Kfz-Haftpflichtversicherung in einem erheblichen Maße dazu beigetragen, dass Kraftfahrzeughalter über Art und Ausmaß des von ihnen präferierten Versicherungsschutzes im Straßenverkehr intensiver nachdenken – und gegebenenfalls auch eine kostspielige Vollkaskoversicherung abschließen. Es ist zu erwarten, dass viele Immobilieneigentümer eine weit über die Naturgefahrenversicherung hinausgehende Schadensdeckung suchen und finden würden. Durch die gesetzliche und vertragliche Festschreibung bestimmter präventiver Maßnahmen, etwa einer Rückstauklappe für das Abwasser und eines Verbots von gegen Starkregen völlig ungeschützten Kellerfenstern, kann man Moral Hazard bzw. Versicherungsbetrug auch weitgehend ausschließen.
- (3) Drittens intensiviert eine Naturgefahrenversicherungspflicht die Aktivitäten der Versicherungswirtschaft in diesem Bereich. Dass unter Umständen Versicherer durch ihre **Makler und Vertreter** nicht gerne auf Immobilieneigentümer in den Risikoklassen 3 und 4 zugehen, um deren Absicherungsbedürfnisse aktiv zu adressieren – dies wird von den Verbraucherzentralen mitunter kritisiert (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 2018) –, wird ein selteneres Phänomen werden, sobald eine Versicherungspflicht etabliert wird.
- (4) Viertens setzt die verpflichtende Naturgefahrenversicherung einen Anreiz für Immobilieneigentümer, beim Bauen und Sanieren den Belang des **Naturgefahrenschutzes** besser im Blick zu behalten. Auch über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehend, werden Immobilieneigentümer Präventionsmaßnahmen ergreifen, wenn diese dazu führen, dass ihre wirtschaftliche Belastung durch die Versicherungsprämie verringert wird.

## Ist eine Versicherungspflicht ein Verfassungsproblem?

Der hier formulierte Vorschlag einer Naturgefahrenversicherung knüpft an eine seit Längerem geführte Diskussion zu einer Elementarschaden-Pflichtversicherung an. Die Diskussion ist in der rechtspolitischen Praxis bereits mehrfach stecken geblieben (Schwarze & Wagner, 2006). Das liegt nicht zuletzt daran, dass gegen eine obligatorische Versicherung oft eingewandt wurde, sie sei verfassungsrechtlich bedenklich (WD, 2016). Dieser Einwand ist einerseits gewichtig, denn selbstverständlich müssen sich politische Maßnahmen im Rahmen der Verfassung bewegen. Andererseits mögen die Bedenken übertrieben sein, da es für rein politische Auseinandersetzungen in Deutschland eine bekannte Tendenz gibt, den politischen Dissens als Verfassungsrechtsfrage zu verhandeln.

Die Frage „Verfassungskonform oder nicht?“ lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern hängt von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung einer Versicherungspflicht ab. Die bei der Ausgestaltung zu diskutierenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte ergeben sich vor allem aus den betroffenen Grundrechten (1.). Eine Naturgefahrenversicherungspflicht muss hier insbesondere die Vorwürfe entkräften, sie sei Ausdruck einer unzulässigen Bevormundung des Immobilieneigentümers (2.) und begründe einen verfassungswidrigen Umverteilungsmechanismus (3.).

### 1. Die betroffenen Grundrechte

Eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren beeinträchtigt die Grundrechte sowohl des Immobilieneigentümers als auch des Versicherers.

Eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren schränkt die Freiheit des Versicherungspflichtigen ein, über Art und Ausmaß von ihm betriebener Vorsorge nach eigenem Gutdünken zu entscheiden. In die Pflicht genommen wären Immobilieneigentümer. Der grundrechtliche Maßstab, dem eine Versicherungspflicht demnach genügen muss, ist insbesondere die Garantie des Eigentums (Art. 14 GG). Die Grundgesetzbestimmung schützt nicht nur vor dem staatlichen Zugriff auf den Güterbestand des Grundrechtsträgers. Art. 14 GG enthält auch Maßstäbe dafür, wie Inhalt und Schranken des Eigentumsrechts auszugestalten sind (Art. 14 Abs. 1 und 2 GG). Eine mit dem Immobilieneigentum zwangsläufig verknüpfte Pflicht zum Abschluss einer Naturgefahrenversicherung wäre eine solche Neubestimmung des Inhalts des Eigentumsrechts. In dieser Hinsicht ist eine obligatorische Naturgefahrenversicherung vergleichbar z.B. mit der den Eigentümer treffenden gesetzlichen Pflicht, das ihm gehörende Baudenkmal zu erhalten und zu pflegen (BVerfGE 100, 226 – Denkmalschutzgesetz Rheinland-Pfalz [1999]).

In der Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit von Versicherungspflichten spielt die Eigentumsgarantie keine prominente Rolle. Das liegt daran, dass Versicherungspflichten, von denen es im deutschen Recht weit mehr als hundert gibt (Hedderich, 2011), normalerweise an bestimmte (freiberufliche oder gewerbliche) Tätigkeiten oder an die Stellung als Halter einer Sache anknüpfen. Die Naturgefahrenversicherungspflicht wäre insoweit eine Ausnahme. Die wichtigste Folge dieser Ausnahmestellung ist, dass sich der Bezugspunkt für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit verschiebt: Die finanzielle Belastung durch die Naturgefahrenversicherungspflicht muss ins Verhältnis gesetzt werden zum Wert der Immobilie, nicht zum Vermögen des Immobilieneigentümers insgesamt (BVerfGE 102, 1 – Altlasten [2000]).

Hinzu tritt für Immobilieneigentümer der grundrechtliche Schutz durch Art. 2 Abs. 1 GG. Das Grundrecht verbürgt die allgemeine Handlungsfreiheit, die in ihrer Ausprägung als Vertragsfreiheit auch vor der unfreiwillig eingegangenen Vertragsbeziehung schützt (BVerfGE 103, 197 [215] – Pflegeversicherung I [2001]). Für gewerbliche Eigentümer von Wohngebäuden ergibt sich strukturell gleicher Schutz vor der ungewollten

Vertragsbeziehung aus Art. 12 Abs. 1 GG (BVerfGE 128, 157 – Universitätsklinikum Gießen und Marburg [2011]). Ein eigenständiger grundrechtlicher Schutzgehalt neben dem aus Art. 14 GG folgt aus Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 12 Abs. 1 GG allerdings nicht (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, Rn. 90).

Für die Marktgegenseite, die Versicherer, wird die Freiheit zur selbstbestimmten wirtschaftlichen Betätigung durch Vorgaben über den Inhalt der Naturgefahrenversicherungsverträge sowie durch eine eventuell festgelegte Pflicht zum Vertragsschluss eingeschränkt. Diese Vorgaben berühren die Berufsfreiheit der Versicherer nach Art. 12 Abs. 1 GG und müssen vor ihr Bestand haben. Die gegenüber den Versicherten ausgesprochene Verpflichtung zum Abschluss eines Versicherungsvertrags bei einem privaten Unternehmen korrespondiert notwendigerweise mit staatlichen Vorgaben über privatautonom nicht gestaltbare Inhalte dieses Vertrages. Dies betrifft insbesondere die übernommenen Risiken. Andernfalls drohen die mit der Versicherungspflicht verfolgten Ziele verfehlt zu werden, wenn die Risiken nicht erfasst sind, zu deren Absicherung eine Versicherungspflicht überhaupt erst geschaffen wurde. Neben diesen Maßnahmen der Marktregulierung liegt es nahe, die Versicherungspflicht für die Immobilieneigentümer durch einen Kontrahierungszwang für die Marktgegenseite abzusichern. Modell hierfür ist § 5 Abs. 2 bis 4 PflVG, der die Haftpflichtversicherung des Kfz-Halters durch eine Kontrahierungsverpflichtung des Haftpflichtversicherers ergänzt.

## 2. Vorsorgepaternalismus?

Oft wird von Naturgefahrenversicherung ein Bild gezeichnet, wonach diese allein den Immobilieneigentümer begünstigt (Lange, 2011; Hedderich, 2011). So betrachtet, erscheint es tatsächlich kaum einsichtig, wieso der Staat eine Versicherungspflicht anordnen sollte. Warum mag nicht jeder Immobilieneigentümer selbst entscheiden, ob ihm das Risiko eines Vermögensverlusts als ausreichend gewichtig erscheint, um sich zu versichern? Der Staat könnte sich dann auf die Rolle zurückziehen, zutreffende und qualitativ hochwertige Informationen bereitzustellen, damit die Vor-

sorgeentscheidung nicht auf falschen Annahmen fußt. Eine Naturgefahrenversicherungspflicht unterscheidet sich aus dieser Perspektive fundamental von den typischen Versicherungspflichten. Denn diese zielen darauf ab, einen *tatsächlichen* Ersatz von Schäden, die vom Versicherungspflichtigen bei Dritten verursacht werden, zu ermöglichen, für die der Versicherungspflichtige *rechtlich* einstehen muss. Ohne eine Versicherungspflicht bliebe der Anspruch des Geschädigten nicht selten wirtschaftlich wertlos. Klassisch verwirklicht ist diese drittschützende Versicherungspflicht in der Kfz-Haftpflichtversicherung. Diesem Modell folgt eine Naturgefahrenversicherungspflicht offensichtlich nicht. Ein durchgreifender Einwand gegen die Versicherungspflicht ist damit aber nicht formuliert.

Ein einem Rechtsgutsträger „aufgedrängter“ Rechtsgüterschutz ist nicht schlechthin verfassungswidrig. Erstens liegt die Ursache dafür, keinen Versicherungsschutz gegen Elementarschadensereignisse zu suchen, regelmäßig in der fehlerhaften Risikoeinschätzung des Immobilieneigentümers, der unzulänglichen Awareness in Bezug auf Naturgefahren (siehe dazu Abschnitt 2.2). Damit ist die Wahrscheinlichkeit, die autonome Entscheidung gegen einen Versicherungsschutz nachträglich zu bereuen, außerordentlich groß. In dieser Situation lassen sich Schutzmaßnahmen, die die Dispositionsfreiheit des Rechtsgutsträgers über seine eigenen Rechtsgüter einschränken, grundsätzlich rechtfertigen (Möller, 2005).

Zweitens handelt es sich bei den von einer Versicherungspflicht erfassten Gegenständen um Wohngebäude. An der Sicherung des Wohngebäudebestandes besteht ein öffentliches Interesse; im sogenannten Zweckentfremdungsverbot (siehe § 2 des Berliner Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum) findet dieses seinen anschaulichsten Ausdruck (näher Weigelt, 2016). Abseits der tief greifenden Verwerfungen in den Sozialbeziehungen des Betroffenen begründet die ungewollte Wohnungsnot oder gar Obdachlosigkeit Gefahren für die Gesundheit und unter Umständen das Leben. Sie ist ein Zustand, dem zulässigerweise mit Mitteln des Gefahrenabwehrrechts begegnet werden kann. Eine Versicherungspflicht gegen Naturgefahren kann einen Beitrag zur Sicherung des Wohngebäudebestandes liefern. Dabei kann über die

Verknüpfung von Präventionsmaßnahmen und Selbsthalten tatsächlich das Risiko einer Beschädigung oder des Verlustes eines Wohngebäudes gesenkt werden. Hier dient die Naturgefahrenversicherung dem Erhalt des Gebäudebestandes. Zum Zweiten ist der Anspruch auf die (ganze) Versicherungssumme nach dem Modell der Feuerversicherung verknüpft mit der Pflicht zur Wiedererrichtung des Gebäudes. Hier dient die Naturgefahrenversicherung der Erneuerung des Gebäudebestandes.

Je nach der zukünftigen politischen Dynamik kann auch ein dritter Aspekt weiterhin relevant bleiben: Der Versicherte trifft seine persönliche Vorsorgeentscheidung nicht als sozial isoliertes Individuum, sondern als Teil einer jedenfalls faktischen Solidargemeinschaft (BVerfGE 59, 275 – Helmpflicht [1982]). Die politische Dynamik nach großen Elementarschadensereignissen lief bisher regelmäßig darauf hinaus, dass mit öffentlichen Mitteln nicht nur die öffentliche Infrastruktur wieder instand gesetzt, sondern auch Privaten Soforthilfe geleistet wurde. Die politische Entscheidung über die Verwendung öffentlicher Mittel verhält sich gegenüber den Erwartungen und Wünschen der Bevölkerung – nicht überraschend und grundgesetzlich gewollt – responsiv. Dabei wurde regelmäßig nicht unterschieden zwischen Personen, die auf Versicherungsschutz freiwillig verzichtet hatten, und solchen, die unversicherbare Schäden erlitten haben. Eine solche Unterscheidung rechtssicher durchzuführen wäre auch schwierig, wenn es nach einem Großschaden auf eine schnelle Hilfeleistung ankommt.

### 3. Umverteilungskollektiv?

Während das Sozialversicherungsrecht auf dem Gedanken des sozialen Ausgleichs beruht (BVerfGE 113, 167 – Risikostrukturausgleich [2005], st. Rspr.), ist dies bei der Privatversicherung grundsätzlich nicht der Fall. Das Äquivalenzprinzip, auf dem der private Versicherungsvertrag beruht (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 4. Februar 2004 – 1 BvR 1103/03 –, Rn. 20), zielt auf die individuell risikoangemessene Versicherungsprämie (wie schwer diese im Einzelfall auch ermittelbar sein mag). Auch eine vom Gesetzgeber erzwungene privatwirtschaftliche Versi-

cherung muss ihre Prämien nach dem individuellen Risikoprofil des Versicherten bemessen.

Politisch ist die Verwirklichung einer solchen Versicherung nach individuellem Risikoprofil keine Selbstverständlichkeit. Es könnte rechtspolitisch attraktiv erscheinen, in die Versicherungspflicht das Moment des sozialen Ausgleichs zu integrieren. In der Schweiz beispielsweise wird das Solidarmoment der Elementarschadenversicherung prominent herausgestellt (FINMA, 2017). Ein solcher solidarischer Ausgleich würde bedeuten, dass Immobilieneigentümer mit einem vergleichsweise geringen Risiko eines Elementarschadensereignisses – man denke hier an Hochwasser als ein regional höchst ungleich verteiltes Risiko – eine höhere als die risikoangemessene Prämie zahlen. Dies erlaubte es der Versicherung, den Immobilieneigentümern in Hochrisikogebieten eine geringere als die risikoangemessene Prämie anzubieten. Die verpflichtende Versicherung gegen Elementarschadensereignisse in Baden-Württemberg beinhaltet ebenfalls ein solches Moment des solidarischen Risikoausgleichs (BVerfGE 10, 141 – Gesetzgebungskompetenz für das Versicherungswesen [1959]; 41, 205 – Gebäudeversicherungsmonopol [1976]). Der gedankliche Fluchtpunkt einer solchen Ausgleichsmechanik wäre eine bundesweite Einheitsprämie. Diese Quersubventionierung zwischen „guten“ und „schlechten“ Risiken begegnet, siehe sogleich, durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwänden (und würde zudem auch Präventionsanreize zunichtemachen).

Die Zahlung der Versicherungsprämie in der Naturgefahrenversicherungspflicht beruht auf staatlicher Anordnung. Um eine Abgabe handelt es sich bei ihr aber nicht, sodass die zu ihrer Rechtfertigung heranzuziehenden finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht unmittelbar gelten. Denn die Versicherungsprämie fließt keiner Einrichtung der öffentlichen Hand, sondern einem privatwirtschaftlichen Unternehmen zu. Weil die Versicherungspflicht gegen Elementarschadensereignisse der Förderung von überindividuellen Zwecken dient, ist gleichwohl die Frage zu stellen, ob die Gruppe der Finanzierungsbelasteten verfassungsrechtlich zulässig bestimmt ist. Zur Beantwortung dieser Frage lassen sich Anleihen beim Verfassungsrecht der sogenannten Sonderabgabe nehmen (zu den dies-

bezüglichen Maßstäben siehe zuletzt BVerfGE 136, 194 – Weinabsatzfonds [2014]; 135, 155 – Filmförderung [2014]). Der Auferlegung besonderer Finanzierungslasten an eine von der Allgemeinheit verschiedene Gruppe dient das Instrument einer Sonderabgabe. Sie zeichnet sich gerade dadurch aus, dass mit ihr zwar kein individueller Vorteil jedes Abgabenschuldners korrespondieren muss, aber das Aufkommen gruppennützig verwendet wird. Hier die Parallele zum Gesamtvolumen der Naturgefahrenversicherungsprämien zu ziehen, liegt auf der Hand. Die Summe der Versicherungsprämien dient der Risikoabsicherung der Gesamtheit der Versicherten. Allerdings muss die Gruppe der Sonderabgabepflichtigen homogen sein und eine besondere Sachnähe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck aufweisen. Aus dieser Sachnähe ergibt sich eine besondere Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe. In diesen Voraussetzungen findet das abgabenverfassungsrechtliche Prinzip der Belastungsgleichheit Ausdruck.

Die gesetzgeberische Verklammerung einer heterogenen Vielzahl an Abgabepflichtigen zu einem „Abgabenkollektiv“ lässt sich hingegen verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. An dieser Stelle wird die Einführung eines Solidarmoments innerhalb der Versicherungsgemeinschaft der Naturgefahrenversicherung verfassungsrechtlich zweifelhaft. Es gibt ein legitimes öffentliches Interesse, den Gebäudeeigentümer in einem Hochrisikogebiet zur Vorsorge gegen Elementarschadensereignisse anzuhalten. Es ist aber nicht ersichtlich, wieso der Gebäudeeigentümer in einem Niedrigrisikogebiet hierfür eher zur Kasse gebeten werden soll als beispielsweise der Mieter ohne Immobilieneigentum. Eine Unterstützung der besonders risikoexponierten Gebäudeeigentümer wäre Aufgabe der Allgemeinheit, nicht Aufgabe nur der Immobilieneigentümer.

Ein sozialpolitisches Bedürfnis, die Eigentümer von besonders risikoexponierten Immobilien bei der Prämienzahlung zu entlasten, ist nicht von der Hand zu weisen. Damit ist aber nicht die Begründung geliefert, wieso es gerade die Eigentümer von Niedrigrisiko-Immobilien sind, die zur Finanzierung dieses Bedürfnisses herangezogen werden sollen. Richtigerweise wäre dieses sozialpolitische Ziel über eine von der Allgemeinheit, d. h. steuerfinanzierte öffentliche Unterstützung zu verfolgen. Die bekannte Subventionierung der Wohnkosten durch das Wohngeld bietet hier eine Blaupause für einen sozialstaatlich motivierten Unterstützungsmechanismus. Die Unterstützung würde an die unzumutbare Prämienhöhe für eine Bestandsimmobilie anknüpfen. In die Betrachtung wäre neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Prämienbelasteten auch die Bauhistorie des versicherten Gebäudes einzubeziehen. Damit kann dem Vorwurf begegnet werden, dass auf Kosten der Allgemeinheit der Eigentümer einer früher risikoblind errichteten Prachtvilla subventioniert würde. Neubauten wären demgegenüber von vornherein nur an den Stellen und in der Art und Weise zu errichten, dass ihre Exposition gegenüber Naturgefahren zumutbar versicherbar ist.

## 4.2 Fördermaßen für Prävention und Build Back Better in der Resilienzstrategie des Sendai Rahmenwerks verankern und an die Vereinten Nationen berichten

Insbesondere vor dem Hintergrund häufiger werdender und wiederkehrender Unwetterereignisse ist zusätzlich zu einer Ausweitung der Naturgefahrenversicherung eine Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Gebäuden geboten, um Bürger langfristig besser vor Naturgefahren schützen zu können.

Für private Immobilien dürften von der verpflichtenden Naturgefahrenversicherung bereits Impulse für eine widerstandsfähigere Bauweise ausgehen. Darüber hinausgehend ist es eine Gemeinschaftsaufgabe, Städte und Gemeinden im Sinne von **SDG 11 („Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“)** insgesamt besser gegen Naturgefahren abzusichern. Konkret ließe sich damit ein Beitrag zu **Unterziel 11.5 („Anzahl der von einer Wasserkatastrophe betroffenen Personen deutlich reduzieren“, „wirtschaftlichen Schaden durch Wasserkatastrophen verringern“)** sowie **Unterziel 11.b („Anzahl der Staaten bzw. lokalen Regierungen mit implementierten Strategien zum Katastrophenschutz erhöhen“)** leisten (zu den Unterzielen und Indikatoren siehe auch Destatis, 2018). Indirekt würden hiervon auch die Versicherungsunternehmen profitieren, da besser geschützte Gebäude im Katastrophenfall weniger anfällig sind und somit auch weniger Kostenspitzen bei der Schadensregulierung auftreten.

Die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Immobilien ist in allgemeinem Interesse und sollte demnach staatlich unterstützt werden. Hierfür könnte sich im **Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge** (konkret: in der **Resilienzstrategie**) ein Anknüpfungspunkt finden, um geeignete Präventionsmaßnahmen finanziell zu fördern. Die Resilienzstrategie geht auf die Verabschie-

dung des Sendai Rahmenwerks im Jahr 2015 zurück. Deutschland hat in 2015 eine politische Willenserklärung zur Umsetzung in Deutschland abgegeben. In der Resilienzstrategie werden Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung des Sendai Rahmenwerkes in Deutschland beschrieben. Derzeit wird diskutiert, das Thema Förderung im Rahmen eines Fonds zum Katastrophenrisikomanagement in der Resilienzstrategie zu verankern. Diese Einrichtung ist allerdings noch nicht abschließend abgestimmt. Eine Abstimmung im Ressortkreis hierzu steht für das Jahr 2020 aus.

Staatliche Unterstützungsmaßnahmen müssten zur Vermeidung von Fehlallokationen offenkundig abgestimmt sein mit der jeweils konkreten, lagebedingten Exposition gegenüber Naturgefahren. Der Aufbau staatlichen Regulierungswissens in diesem Bereich ist deshalb ein wichtiges Anliegen und zudem ein notwendiges Element zur Umsetzung des Sendai Rahmenwerks.<sup>37</sup> Anknüpfen kann ein regulatorisches Capacity Building in diesem Bereich insbesondere an die europäischen und nationalen Maßnahmen, die in der Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (RL 2007/60/EG) vorgesehen sind bzw. dort ihre Grundlage finden. Besonders drängend ist in diesem Zusammenhang eine Weitung des Blickfeldes, sodass auch das Starkregenrisiko systematisch erfasst wird (näher Abschnitt 4.5).

Von der Ergreifung geeigneter Maßnahmen würde indirekt auch die **internationale Reputation Deutschlands**, u. a. mit Blick auf die **Zielerreichung von SDG 11**, profitieren, da die **Bundesregierung Berichtspflichten im Rahmen des Sendai Rahmenwerks** für Katastrophenvorsorge hat. Die Berichtspflicht von Sendai bedingt die Implementierung eines Monitoringsystems, das in regelmäßigen Abständen Schadensdaten zusammenstellt und an die Vereinten Nationen übermittelt. Aus der Veränderung von Schadensdaten sollen Verbesserungen bzw. Verschlechterungen im Katastrophenrisikomanagement ablesbar werden. Dadurch sollen auch Maßnahmen zwischen den Ländern vergleichbar gemacht werden.

37 European Commission, Commission Staff Working Document. Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. A disaster risk-informed approach for all EU policies, SWD(2016) 205 final/2, Annex 1, Sendai Priority 1, Pt. 2.

## 4.4 Naturgefahren verstärkt im Baurecht berücksichtigen

Stärker als dies bisher der Fall ist, soll der Belang des Naturgefahrenschutzes im öffentlichen Baurecht Niederschlag finden. Damit könnte ein **Brückenschlag** gelingen zwischen zwei bisher unverknüpft miteinander stehenden Bereichen: einerseits der **global geteilten Zielvorgabe eines naturgefahrenresilienten Immobilienbestandes**, die die Bundesrepublik Deutschland durch ihre Zustimmung zum Sendai Rahmenwerk zum Ausdruck gebracht hat (siehe Abschnitt 4.2), andererseits den **technischen Normen sowie die Bautätigkeit steuernden Vorschriften auf Bundes- und Länderebene**. Die im Sendai Rahmenwerk enthaltene Verpflichtung auf ein Build Back Better könnte dadurch mit Leben gefüllt werden.<sup>38</sup>

Für den Belang des Hochwasserschutzes sind vor dem Hintergrund schadensintensiver Hochwasserereignisse in den letzten 20 Jahren bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden. An diesen Prozess sollte insbesondere für das Starkregenrisiko angeknüpft werden. Gefordert ist hier nicht nur das **Bauplanungsrecht**, sondern auch das **Bauordnungsrecht**. Es erscheint erwägenswert, solche Sicherungsmaßnahmen verpflichtend auszugestalten, die in Relation zu den üblichen Kostenvolumina von Bauvorhaben geringfügig sind, also Maßnahmen mit einem besonders günstigen Verhältnis von Kosten und Schutzwirkung. Zu denken ist hier an die Verpflichtung zum Einbau von **Rückstausicherungen** oder die Einfassung von **Kellerschächten**, um zu verhindern, dass Starkregen ungebremst in den Keller laufen kann.

Dass Prävention **nicht teuer** sein muss (insbesondere im Verhältnis zum möglichen Schaden), zeigt das Beispiel eines gleichermaßen sehr wirksamen wie kostengünstigen Hochwasserschutzes für Kellerlichtschächte: So lassen sich, wo baulich möglich, Lichtschächte oft bereits durch das Anbringen einer einfachen Steinreihe (Abbildung 1) um den Kellerschacht herum vor den meisten Hochwassern schützen, denn die meisten Hochwasser überschreiten nicht eine Höhe von 10 cm (im Jargon der Versicherungswirtschaft auch „Die berühmten 10 cm“ genannt). Lichtschächte, wie in Abbildung 2 dargestellt, lassen sich ebenso einfach gegen das Eintreten von Hochwasser schützen, indem innerhalb des Kellerschachts eine Überflutungsklappe installiert wird.



Abbildung 1: Lichtschacht mit kostengünstigem (oberirdischem) Hochwasserschutz (Backsteinreihe); Quelle: GDV



Abbildung 2: Lichtschacht ohne (oberirdischen) Hochwasserschutz; Quelle: GDV

38 Zur Verknüpfung der Ziele des Sendai Rahmenwerks mit der technischen Baunormung siehe das Commission Staff Working Document (vorherige Fn.), Annex 1, Sendai Priority 2, Pt. 8.

## 4.5 Starkregenrisiko systematisch für ganz Deutschland erfassen

Starkregen kann prinzipiell jederzeit und überall in Deutschland auftreten. Dieses hat zur Folge, dass die Starkregenverteilung viel schwieriger geografisch einzugrenzen ist als beispielsweise Überschwemmungsgefahren (diese bestehen immer nur in Gewässernähe). Hinzu kommt, dass sich eine Überschwemmungsgefahr meist etwa zwei bis drei Tage im Voraus abzeichnet, während dieses nicht für Starkregen gilt. Eine weitere Schwierigkeit bei der Prognose von Starkregen ist die konkrete **geografische Beschaffenheit vor Ort**, wie z. B. die Nähe eines Hauses zu einem Hang, was die Erstellung besonders feingranularer – und damit kostenintensiver – Karten nötig macht.

Um wirksam präventive Maßnahmen gegen Starkregen-gefahr ergreifen zu können, ist es daher unerlässlich, die Starkregenverteilung und damit die Starkregen-gefahr systematisch für ganz Deutschland zu erfassen. Anders als beispielsweise für die Erfassung der Hochwassergefahr, welche auf die bereits erwähnte Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (RL 2007/60/EG) zurückgeht (siehe zur Umsetzung §§ 72 ff. des Wasserhaushaltsgesetzes), liegt eine vergleichbare Erfassung für Starkregen heute noch nicht vor. Beachtenswert sind in diesem Zusammenhang das

**Forschungsprojekt Starkregen** des Deutschen Wetterdienstes und des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (DWD & GDV, 2019), das Projekt **Radarklimatologie**<sup>39</sup> („Erstellung einer dekadischen radargestützten hochauflösenden Niederschlagsklimatologie für Deutschland zur Auswertung der rezenten Änderung des Extremverhaltens von Niederschlag“) sowie **KlamEx**<sup>40</sup> („Klassifikation meteorologischer Extremereignisse zur Risikoversorge gegenüber Starkregen für den Bevölkerungsschutz und die Stadtentwicklung“) der **Behördenallianz „Anpassung an den Klimawandel“**, bestehend aus Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Technischem Hilfswerk (THW), dem Umweltbundesamt (UBA), dem Deutschen Wetterdienst (DWD) sowie dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Zudem liegen bereits auf **kommunaler Ebene** Starkregenkarten vor (wie z. B. vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg)<sup>41</sup>, welche als Grundlage für eine deutschlandweit systematische Ausweitung herangezogen werden können. Allerdings sind diese Karten nicht kompatibel mit den Karten der Versicherungswirtschaft, da es sich um „jährlichkeitsfreie“ Risikoszenarien für die Infrastrukturplanung der Kommunen handelt. Diese sind weit fortgeschritten, d.h. in verschiedenen Bundesländern verfügbar und von der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA) vereinheitlicht, aber in dieser Form nicht tauglich für die Versicherungswirtschaft.

39 [https://opendata.dwd.de/climate\\_environment/GPCC/radarklimatologie/](https://opendata.dwd.de/climate_environment/GPCC/radarklimatologie/) (abgerufen am 17. Oktober 2019).

40 [https://www.dwd.de/DE/fachnutzer/wasserwirtschaft/kooperationen/klamex/klamex\\_themen\\_node.html](https://www.dwd.de/DE/fachnutzer/wasserwirtschaft/kooperationen/klamex/klamex_themen_node.html) (abgerufen am 17. Oktober 2019).

41 <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/wasser/starkregen> (abgerufen am 17. Oktober 2019).

## 4.6 Informationen über Naturgefahren evidenzbasiert, transparent und leicht verständlich gestalten<sup>42</sup>

Unter Berücksichtigung des **breiten Informationsangebots** über Naturgefahren im Allgemeinen und Ad-hoc-Informationen im Katastrophenfall sowie über Möglichkeiten, um selbst Prävention betreiben zu können (siehe dazu Abschnitt 2.2), ist nicht davon auszugehen, dass noch mehr Informationen das Mittel der Wahl sind, um die Bevölkerung besser für Naturgefahren zu sensibilisieren. Die Frage sollte vielmehr sein, wie die verfügbaren Informationen besser gestaltet werden können, um die gewünschte Wirkung (Information, Sensibilisierung, Treffen einer informierten Entscheidung) zu entfalten. Damit wird zugleich das Ziel des Sendai Rahmenwerks verfolgt, gesellschaftliches Risikowissen über Naturkatastrophen aufzubauen und breit zu verankern.<sup>43</sup>

**Entscheidend** ist, dass die Informationen, die der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden, nicht nur **evidenzbasiert**, sondern auch **transparent und verständlich** gestaltet sind. „Evidenzbasiert“ meint hier, dass die Kommunikationstools, die explizit an die Bevölkerung gerichtet sind, hinreichend auf ihre Verständlichkeit getestet sind, um sicherzustellen, dass die gewählten Tools tatsächlich auch geeignet sind, um den intendierten Zweck zu erreichen. Hier setzt die

Studie von Fleischhut und Jenny (2019) an, welche vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen in Auftrag gegeben wurde – mit dem Ziel, evidenzbasierte Risikokommunikationstools zu entwerfen, die Laien transparent und verständlich über Naturgefahren informieren. Die Studie der beiden Autorinnen macht beispielhaft deutlich, wie neueste Erkenntnisse aus der **psychologischen Risikokommunikationsforschung**, für die bisher die meiste Evidenz im Bereich der Medizin vorliegt (vgl. Kellens et al., 2013), auf die Kommunikation von Naturgefahren übertragen werden können. Untersucht wurden Risikokommunikationstools exemplarisch für den wichtigen Bereich der Hochwassergefahr.

Die evidenzbasierte Risikokommunikation greift auf Elemente des Konzepts des **Boostings** zurück, welches bereits zuvor in der Hintergrundinformation oben (siehe dazu den Infokasten zum Thema „Nudging und Boosting im Kontext der Naturgefahren-Absicherung“) beschrieben wurde. Ziel ist, ausgehend von bereits existierenden Hochwasserrisiko-Kommunikationstools, der Einteilung des Hochwasserrisikos in die unterschiedlichen Gefährdungsklassen in ZÜRS Geo (siehe Tabelle 2) sowie geeigneten Hochwasserkarten, Konzepte zu entwickeln, wie Laien für das Risiko stärker sensibilisiert und durch transparente Information in die Lage versetzt werden können, informierte Entscheidungen zu treffen. Eine grundlegende Einsicht der evidenzbasierten Risikokommunikation ist, dass jede **Kommunikation handlungs- und kontextspezifisch** ausgestaltet sein sollte (für eine Auswahl von Empfehlungen für eine handlungs- und kontextspezifische Risikokommunikation siehe Tabelle 6).

42 Dieses Kapitel basiert in Teilen auf der Studie von Fleischhut und Jenny (2019), welche vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen in Auftrag gegeben wurde. Hieraus zitierte Textpassagen sind nicht gesondert kenntlich gemacht.

43 European Commission, Commission Staff Working Document. Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. A disaster risk-informed approach for all EU policies, SWD(2016) 205 final/2, Seite 3 f. ("Key Area 2").

Tabelle 6: Handlungs- und Kontextspezifität in der Kommunikation von Naturgefahren am Beispiel des Hochwasserrisikos

Handlungsspezifität	Kontextspezifität
<b>Sinn und Zweck</b>	<b>Zielgruppe</b>
Welches Ziel soll mit dem Kommunikationstool verfolgt werden (z. B. reine Informationsbereitstellung oder Entscheidungsaufgabe)?	An welchen Adressatenkreis (z. B. Laien, Experten) richtet sich das Kommunikationstool?
<p>→ <b>Hier:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheidung über Abschluss einer Naturgefahrenversicherung</li> <li>• Gegebenenfalls darüber hinaus: Entscheidung über Ergreifen präventiver Maßnahmen</li> </ul>	<p>→ <b>Hier:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigentümer von Wohngebäuden</li> <li>• Laien auf dem Gebiet des Hochwasserrisikos</li> <li>• Potenziell: sogenannte Klimawandelskeptiker</li> </ul>
<p>→ <b>Daraus folgt für die Darstellung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Darstellung muss auf die Entscheidungsaufgabe zugespißt sein: Sollte ich mein Wohngebäude gegen Naturgefahren versichern (im Falle einer freiwilligen Versicherung)? Bzw.: Sollte ich noch umfangreicher versichern oder Prävention betreiben?</li> </ul>	<p>→ <b>Daraus folgt für die Darstellung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbildung des langfristigen Risikos über vertrauten Zeitraum (z. B. Orientierung an durchschnittlicher Bewohndauer eines Hauses i. H. v. 40 Jahren)</li> <li>• Vertraute Einheiten verwenden wie z. B. Referenzpunkte am Haus („bis in den Keller“) oder Körper („knietief“)</li> <li>• Numerische Angaben („Wahrscheinlichkeit ist 65 %, dass Sie von einem Hochwasser (...) betroffen sind.“) sinnvoll mit verbalen Aussagen (z. B. „schweres Hochwasser fast sicher / wahrscheinlich usw.) verbinden</li> <li>• Missverständnisse bei Darstellungen vermeiden (z. B. Blautöne vermeiden, da diese fälschlicherweise als Wassertiefe – anstatt der Wahrscheinlichkeit einer Schädigung durch Hochwasser – interpretiert werden könnten)</li> <li>• Legende ohne Fachterminologie darstellen</li> <li>• Wissenschaftlichen Hintergrund erläutern</li> </ul>
<b>Art des Risikos</b>	<b>Datengrundlage</b>
Mit welchen potenziellen Konsequenzen ist bei Handeln bzw. Nichthandeln zu rechnen?	Wie hoch ist die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses?
<p>→ <b>Hier:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenzieller finanzieller Schaden durch Hochwasser</li> </ul>	<p>→ <b>Hier:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedrig bis sehr niedrig</li> <li>• Allerdings im Schadensfall potenziell sehr hoher finanzieller Schaden (der desto höher ausfällt, je niedriger die Eintrittswahrscheinlichkeit ist)</li> </ul>
<p>→ <b>Daraus folgt für die Darstellung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkret das potenzielle finanzielle Risiko durch (schweres) Hochwasser in Euro darstellen</li> </ul>	<p>→ <b>Daraus folgt für die Darstellung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formate wählen, bei denen kleine Wahrscheinlichkeiten nicht unterschätzt werden, z. B. im „X von Y“-Format: „5 Hochwasser (X) in 100 Jahren (Y)“; oder Absolutwerte: absolute Zahl der Betroffenen in einer Region</li> </ul>

Handlungsspezifität	Kontextspezifität
<b>Relevante Informationen</b>	<b>Soziale Informationen bzw. Vergleiche</b>
Welche Informationen (idealerweise sehr wenige, aber zentrale Informationen) werden benötigt, damit eine Person eine informierte Entscheidung treffen kann?	Wie ist die Situation einer Person im Verhältnis zu ihrer Peer Group? Wie verhalten sich andere in derselben Situation?
<p>→ <b>Hier:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wie hoch ist das persönliche finanzielle Risiko in Euro mit bzw. ohne Naturgefahrenversicherung?</li> </ul>	<p>→ <b>Hier:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wie ist die Gefährdungssituation im unmittelbaren Umfeld?</li> </ul>
<p>→ <b>Daraus folgt für die Darstellung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Potenzielle Konsequenzen des Handelns bzw. Nichthandelns durch gestalterische Methoden explizieren (z. B. Gegenüberstellung von Kosten mit und ohne Versicherung mithilfe eines Verlustrechners)</li> </ul>	<p>→ <b>Daraus folgt für die Darstellung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verteilung der Gefährdungsklassen in demselben Landkreis</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung, zum Teil basierend auf Fleischhut und Jenny (2019)

Abbildung 3 zeigt einen Entwurf für eine **laiengerechte Hochwasserkarte**, die sich ausdrücklich an alle Wohneigentümer richtet, die mutmaßlich Laien auf dem Gebiet des Hochwasserrisikos sind.<sup>44</sup> Besucher der Internetseite, in die die Hochwasserkarte beispielsweise eingebettet sein könnte, können sich durch Eingabe ihrer Adresse sowie des Werts ihres Hauses das finanzielle Hochwasserrisiko anzeigen lassen. Die Farbschattierungen zeigen die Wahrscheinlichkeit, mit der verschiedene Gebiete innerhalb eines **lebensnahen Referenzzeitraums von 40 Jahren** (Richtwert für die Bewohndauer eines Wohngebäudes, welche sich gerundet aus der Differenz der derzeitigen durchschnittlichen Lebenserwartung von 80 Jahren<sup>45</sup> und dem durchschnittlichen Alter bei Immobilienkauf von etwa 42 Jahren<sup>46</sup> ergibt) von einem schweren Hochwasser betroffen sein könnten. Ein schweres Hochwasser könnte dabei über das Überschreiten eines kritischen

Schadenswerts in Euro<sup>47</sup> definiert werden. Für die Visualisierung der unterschiedlichen Wahrscheinlichkeitswerte werden ganz bewusst Farbabstufungen der **Farbe Magenta** verwendet, da Blauschattierungen als Wassertiefe missverstanden werden könnten. Ähnliche **Fehlinterpretationen der Wahrscheinlichkeit** treten auch in anderen Kontexten auf (Joslyn & LeClerc, 2013), z. B. bei einer Darstellung, die die möglichen Wege eines Hurrikans als Kegel darstellt. Bei Farbabstufungen sollte generell darauf geachtet werden, dass diese auch für Menschen mit häufig vorkommenden **Farbsehschwächen** gut unterscheidbar sind (Stauffer et al., 2015).

In der **Legende** wird die Bedeutung der unterschiedlichen Farbabstufungen erläutert sowie der Begriff des „schweren Hochwassers“ (welcher sich über die Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwerts

44 Bitte beachten: Hierbei handelt es um einen gestalterischen – nicht funktionstüchtigen – Entwurf für eine Hochwasserkarte. Ziel war es, eine zielgruppenorientierte Hochwasserkarte basierend auf aktuellen Erkenntnissen der Risikokommunikationsforschung zu entwickeln. Bei der Entwicklung müssten Versicherungs- und Hochwasserexperten erst konkrete Zahlen berechnen und bewerten (z. B. für Schadensklassen oder Wahrscheinlichkeiten), um Klassen und Bezugsgrößen (z. B. für soziale Vergleiche oder die Anzahl der Betroffenen) sinnvoll zu definieren. Inwieweit die Hochwasserkarte tatsächlich von Laien verstanden und zweckgemäß angewendet werden kann, müsste durch empirische Studien (z. B. Fokusgruppen, Verständnistests, repräsentative Stichproben) validiert werden. Dasselbe gilt für den Entwurf der Infobox in Abbildung 4.

45 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/273406/umfrage/entwicklung-der-lebenserwartung-bei-geburt--in-deutschland-nach-geschlecht/> (abgerufen am 21. November 2019).

46 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155778/umfrage/durchschnittsalter-neuer-wohneigentuemers/> (abgerufen am 21. November 2019).

47 In der Karte ist der Wert „00000 €“ lediglich als Platzhalter zu verstehen. Es gilt generell für alle Darstellungen: Für die Festlegung konkreter Zahlenwerte müssten Versicherungs- und Hochwasserexperten erst geeignete Daten auswerten (z. B. für Schadensklassen oder Wahrscheinlichkeiten), um Klassen und Bezugsgrößen (z. B. für soziale Vergleiche oder die Anzahl der Betroffenen) sinnvoll zu definieren.

Lassen Sie sich Ihr persönliches **Hochwasserrisiko** anzeigen:

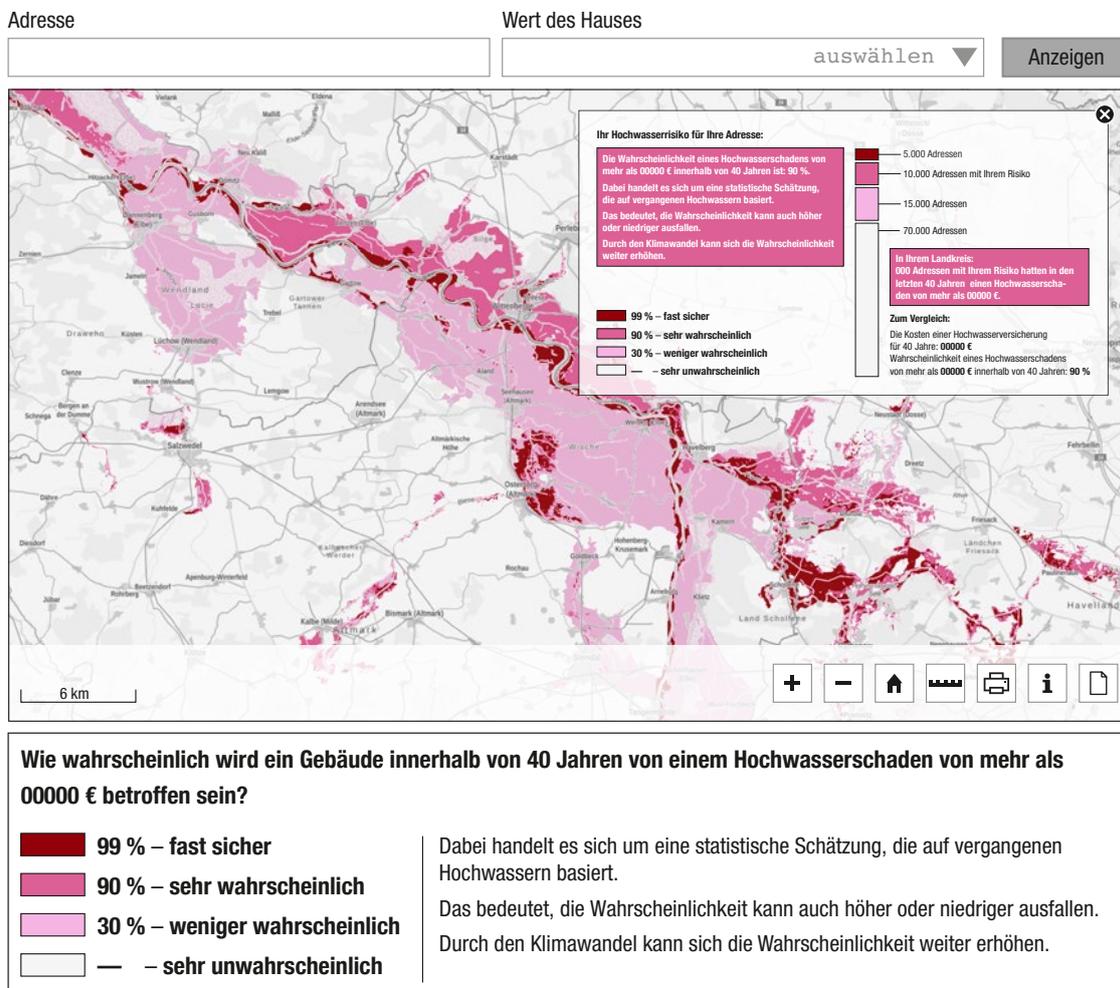


Abbildung 3: Entwurf einer laiengerechten Hochwasserkarte; Quelle: Fleischhut und Jenny (2019)

bei der Schadenssumme definiert). Bei beiden Erläuterungen wird keine Fachterminologie verwendet.

Anders als bei der in der Versicherungswirtschaft üblichen „1 von X“-Darstellung („1 × in 100 Jahren“ oder „1 × in 10 Jahren“) des Hochwasserrisikos mit variablem Nenner (vgl. Tabelle 2) wird in der oberen Variante der Legende für das Hochwasserrisiko ein **konstantes Zahlenformat** (30 %, 90 %, 99 %) verwendet, um Interpretationsspielräume zu vermeiden. Verbale Angaben (von „sehr unwahrscheinlich“ bis „fast sicher“) umschreiben die numerischen Werte zusätzlich. Die untere Variante beschreibt das Risiko als Häufigkeit mit einheitlichem Nenner („X in Y“-Format). Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass sich die Häufigkeit eines

Hochwasserschadens durch den **Klimawandel** noch zusätzlich erhöhen kann.

Basierend auf wenigen Angaben könnte dann innerhalb der Hochwasserkarte eine **Infobox** angezeigt werden, die das individuelle Hochwasserrisiko noch einmal zusammenfassend darstellt und um zusätzliche Informationen zur Entscheidungshilfe ergänzt, wie z. B. die **absolute Zahl** der durch ein solches Hochwasser Geschädigten in den letzten 40 Jahren (Stichwort: Verwendung absoluter Zahlen zur Verdeutlichung des Risikos bei geringen Eintrittswahrscheinlichkeiten aus Tabelle 6). Ebenso ergänzt werden könnten Angaben über die **Kosten einer Versicherung** in Euro für diesen Zeitraum (Stichwort: Relevante Informationen)

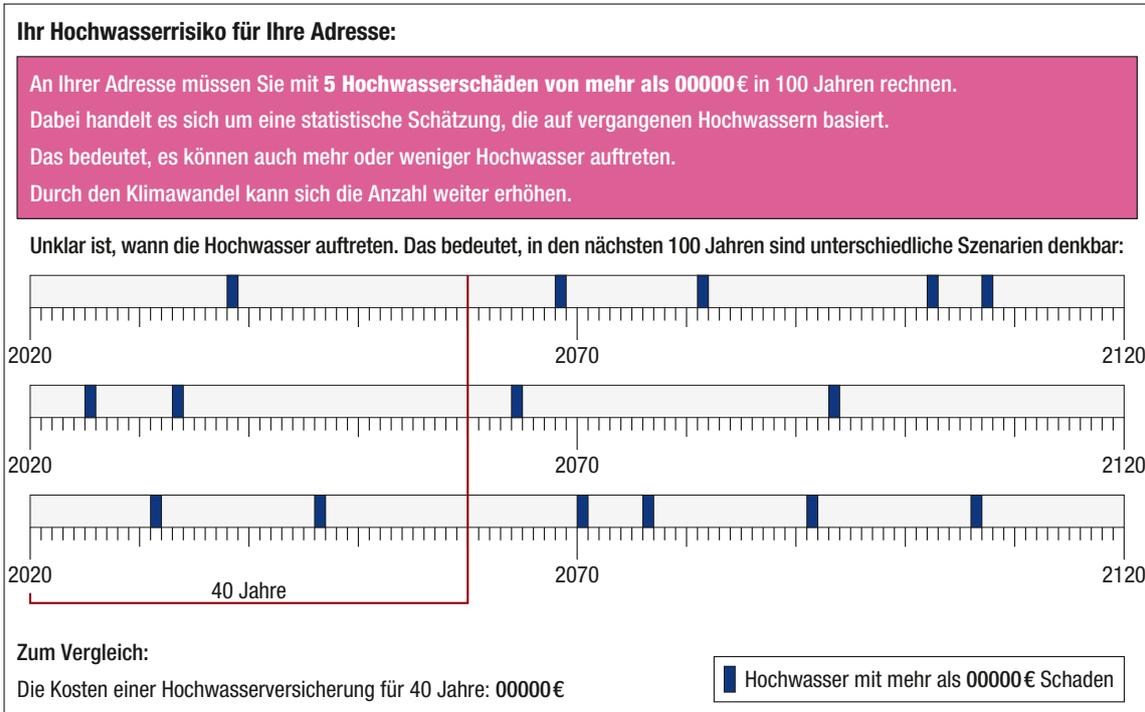


Abbildung 4: Laiengerechte Darstellung des Hochwasserrisikos in einer Infobox (Hochwasserrisiko dargestellt als Häufigkeit des Eintritts eines finanziellen Hochwasserschadens, der einen bestimmten Eurobetrag überschreitet, über einen Zeitraum von 100 Jahren; Absolutwerte im „X von Y“-Format mit variierendem „icon array“); Quelle: Fleischhut und Jenny (2019)

oder wie sich das Hochwasserrisiko an der eigenen Adresse zum allgemeinen Hochwasserrisiko im Landkreis verhält (Stichwort: Soziale Informationen). Die Darstellung in Abbildung 4 rückt dabei das eigene Hochwasserrisiko ins Verhältnis zu den Ausprägungen des Risikos der Gesamtpopulation eines Landkreises (hier für einen exemplarischen Landkreis mit 100.000 Einwohnern).

Die in Abbildung 4 gewählte alternative Visualisierung des Hochwasserrisikos unterstreicht den Aspekt der **„Unvorhersehbarkeit“** eines Hochwassers über einen längeren Zeitraum (hier: 100 Jahre). Die Darstellung erfolgt als sogenanntes **„Icon Array“** (d. h. als Symbolanordnung auf einer Zeitachse), wobei ein auf der Zeitachse angeordnetes Icon für den Eintritt eines schweren Hochwasserereignisses steht. Die Anordnung der Icons erfolgt in randomisierter Abfolge (engl.: „Hypothetical Outcome Plots“). Diese Darstellung eignet sich besonders dann, wenn Menschen auf solche Ereignisse aufmerksam gemacht werden sollen, die nur mit geringer bis sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit geschehen (hier: „im Durchschnitt 5 Hochwasser innerhalb von 100 Jahren“). Während die Angabe über das statistische

Risiko aus Laiensicht suggeriert, dass eine mögliche Hochwassergefahr in ferner Zukunft liegt, verdeutlicht das Icon Array, dass ein Hochwasser ebenso gut bereits in nächster Zeit auftreten könnte. Die variierende Anzahl der Icons unterstreicht wiederum die verbale Aussage, wonach es sich bei der Angabe lediglich um **Durchschnittswerte** handelt und ein Hochwasser ebenso gut vier- oder sechsmal (bzw. noch seltener oder öfter) innerhalb von 100 Jahren auftreten könnte.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass es sich bei den Vorschlägen zur Verbesserung der Risikokommunikation von Hochwassern um **beispielhafte Entwürfe** handelt, die bislang noch nicht empirisch getestet wurden. Inwieweit die erarbeiteten Darstellungsformate tatsächlich von Laien verstanden und zweckgemäß angewendet werden können, müsste durch empirische Studien (z. B. Fokusgruppen, Verständnistests, repräsentative Stichproben) validiert werden.

## 5. Ausblick

Um Menschen und ihre Wohngebäude in Deutschland wirksam vor den Unwetterfolgen des Klimawandels zu schützen, sollte eine **Reihe von Maßnahmen** ergriffen werden. Vorgeschlagen werden die folgenden Maßnahmen für eine **zukunftsgerichte Naturgefahren-Absicherung**:

1. Einführung einer verpflichtenden „Katastrophenversicherung“ für Wohngebäude – dieser Vorschlag ist mit dem Verfassungsrecht vereinbar
2. Fördermaßnahmen für Prävention und Build Back Better in der Resilienzstrategie des Sendai Rahmenwerks verankern und an die Vereinten Nationen berichten
3. Naturgefahren verstärkt im Baurecht berücksichtigen
4. Starkregenrisiko systematisch für ganz Deutschland erfassen
5. Informationen über Naturgefahren evidenzbasiert, transparent und leicht verständlich gestalten

Über diesen **politischen Handlungsbedarf** hinaus besteht ein Bedarf an der **Gewinnung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse**. Dabei geht es nicht nur darum, Naturgefahren besser verstehen und gegebenenfalls besser vorhersehen zu können. Sondern es geht insbesondere auch darum, wie man Menschen für das Thema Naturgefahren, welches in Deutschland bisher eine untergeordnete Rolle gespielt hat, **sensibilisieren** kann, um so **informierte Verhaltensstrategien** zu ermöglichen.

Die **Aufklärung der Bevölkerung** über Naturgefahren spielt eine zentrale Rolle, um bei Hauseigentümern eine möglichst breite **Akzeptanz** des hier vorgeschlagenen Maßnahmenpakets für eine zukunftsgerichte Naturgefahren-Absicherung zu erreichen.

## Literatur

- Bankoff, G. (2009). Cultures of disaster, cultures of coping: hazard as a frequent life experience in the Philippines. In: Mauch, C. & Pfister, C. (Hrsg.): *Natural Disasters, Cultural Responses. Case Studies toward a Global Environmental History* (S. 265–284).
- Bell, H. M., & Tobin, G. A. (2011). Efficient and effective? The 100-year flood in the communication and perception of flood risk. *Environmental Hazards*, 7(4), 302–311.
- Berger, N., Lindemann, A. K., & Böhl, G. F. (2019). Wahrnehmung des Klimawandels durch die Bevölkerung und Konsequenzen für die Risikokommunikation. *Bundesgesundheitsblatt*, 62(5), 612–619.
- Blöschl, G., Hall, J., Viglione, A., et al. (2019). Changing climate both increases and decreases European river floods. *Nature*, 573(7772), 108–111.
- Budescu, D. V., Por, H.-H., Broomell, S. B., & Smithson, M. (2014). The interpretation of IPCC probabilistic statements around the world. *Nature Climate Change*, 4(6), 508–512.
- Bührke, T. (2019, 16. November). Die Gefahr aus dem All. *Berliner Zeitung*, (267), 9.
- Cuite, C. L., Weinstein, N. D., Emmons, K., & Colditz, G. (2008). A test of numeric formats for communicating risk probabilities. *Medical Decision Making*, 28(3), 377–384.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2018, 29. Juni). *Indikatoren der UN-Nachhaltigkeitsziele: Für Deutschland verfügbare Indikatoren der globalen UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. Abgerufen von [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Publikationen/Downloads-Nachhaltigkeit/indikatoren-un-nachhaltigkeitsziele-2018-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Publikationen/Downloads-Nachhaltigkeit/indikatoren-un-nachhaltigkeitsziele-2018-pdf.pdf?__blob=publicationFile).
- DWD – Deutscher Wetterdienst (2019, 18. März). *Risiko von Starkregen deutlich unterschätzt*. Abgerufen von [https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2019/20190318\\_dmg\\_dach2019\\_news.html](https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilungen/DE/2019/20190318_dmg_dach2019_news.html).
- DWD – Deutscher Wetterdienst & GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019, November). *Forschungsprojekt Starkregen*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/resource/blob/52868/c6d7ffcceab5d13fc0f7659496ced6421/forschungsprojekt-starkregen-summary-download-data.pdf>.
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA (2017, 31. Januar): *Elementarschadenversicherung in der Schweiz (ES-Versicherung). Historie und Anwendungsbereich*. Abgerufen von [https://www.finma.ch/de/~/\\_/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/2ueberwachung/elementarschaden-historie-anwendungsbereich.pdf](https://www.finma.ch/de/~/_/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/2ueberwachung/elementarschaden-historie-anwendungsbereich.pdf).
- Endres, A. (1991). *Ökonomische Grundlagen des Haftungsrechts*. Basel: Birkhäuser.
- Finanztest (2018). Vier Bausteine für mehr Sicherheit. *Finanztest*, (12/2018), 44–53.
- Fleischhut, N., & Jenny, M. A. (2019). Kommunikationsproblem Naturgefahren: Wie lassen sich Hochwasserrisiken transparent und verständlich darstellen? *Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2017, 18. Oktober). *Mehr als 9.000 Hausbesitzer können sich leichter gegen Hochwasser versichern*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehr-als-9-000-hausbesitzer-koennen-sich-leichter-gegen-hochwasser-versichern-11658>.

- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019). *Naturgefahrenreport 2019*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/resource/blob/51710/e5eaa53a9ec21fb9241120c1d1850483/ngr19-print-data.pdf>.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019a, 25. April). *Mangelnder Versicherungsschutz: Mehrheit der Gebäude in Deutschland nicht richtig gegen Naturgefahren versichert*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/de/themen/news/mehrheit-der-gebäude-in-deutschland-nicht-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176>.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019b, 17. Juli). *Geld für Wiederaufbau: Staat schränkt Nothilfe ein*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/de/themen/news/staat-schraenkt-nothilfe-ein--31872>.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2019c, 25. Juli). *Geo-Informationssystem: „ZÜRS Geo“ – Zonierungssystem für Überschwemmungsrisiko und Einschätzung von Umweltrisiken*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/de/themen/news/-zuers-geo----zonierungssystem-fuer-ueberschwemmungsrisiko-und-einschaetzung-von-umweltrisiken-11656>.
- Gerlach, V. (2018). *Risikomündigkeit bei Naturrisiken: Eine Analyse der Risikomündigkeit im Umgang mit Naturrisiken im Kontext des Klimawandels in Deutschland*. Stuttgart: Universität Stuttgart.
- Gigerenzer, G. (2013). *Risiko: Wie man die richtigen Entscheidungen trifft*. München: C. Bertelsmann Verlag.
- Gigerenzer, G. (2015). On the supposed evidence for libertarian paternalism. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 361–383.
- GfK – Gesellschaft für Konsumforschung (2016). *Elementarschadenversicherung in Deutschland: Repräsentative Befragung 2016*. Abgerufen von <https://www.gdv.de/resource/blob/22292/523f17974b-6210ce4341318b7af9059e/elementarschadenversicherung-in-deutschland---repraesentative-befragung-2016-data.pdf>.
- Grounds, M. A., LeClerc, J. E., & Joslyn, S. (2018). Expressing flood likelihood: Return period versus probability. *Weather, Climate, and Society*, 10(1), 5–17.
- Grüne-Yanoff, T., & Hertwig, R. (2016). Nudge versus boost: How coherent are policy and theory? *Minds and Machines*, 26(1–2), 149–183.
- Günther, D.-C. (2017): Elementarschadenversicherung, in: Langheid, T. & Wandt, M. (Hrsg.): *Münchener Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz, Bd. 3: Nebengesetze, Systematische Darstellungen* (2. Aufl.). München: C.H. Beck.
- Hedderich, S. K. (2011). *Pflichtversicherung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), 973–986.
- Herzog, S. M., & Hertwig, R. (2019). Kompetenzen mit „Boosts“ stärken. In Bala, C. & Schuldzinski, W. (Hrsg.): *Verbraucherbildung: Ein weiter Weg zum mündigen Verbraucher* (S. 19–40). Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Genf: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Joslyn, S., & LeClerc, J. (2013). Decisions with uncertainty: the glass half full. *Current Directions in Psychological Science*, 22(4), 308–315
- Kellens, W., Terpstra, T., & De Maeyer, P. (2013). Perception and communication of flood risks: A systematic review of empirical research. *Risk Analysis*, 33(1), 24–49.
- Kennedy, J., Ashmore, J., Babister, E., & Kelman, I. (2008). The meaning of 'build back better': Evidence from post-tsunami Aceh and Sri Lanka. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(1), 24–36.

- Klafki, A. (2017). *Risiko und Recht: Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- KLIWA – Kooperationsvorhaben Klimaveränderung und Konsequenzen für die Wasserwirtschaft (2019). *Starkniederschläge: Entwicklungen in Vergangenheit und Zukunft*. Abgerufen von [https://www.kliwa.de/download/KLIWA-Kurzbericht\\_Starkregen.pdf](https://www.kliwa.de/download/KLIWA-Kurzbericht_Starkregen.pdf).
- Kox, T., Gerhold, L., & Ulbrich, U. (2015). Perception and use of uncertainty in severe weather warnings by emergency services in Germany. *Atmospheric Research*, 158, 292–301.
- Krieger, F. (2016, 3. Juni). Wofür die Versicherung nach dem Hochwasser aufkommt. *Süddeutsche Zeitung*. Abgerufen von <https://www.sueddeutsche.de/bayern/hochwasser-ohne-jede-versicherung-1.3016748>.
- Lange, T. (2011). *Die (Pflicht-)Versicherung von Elementarrisiken in Deutschland*. Göttingen: Universitätsverlag.
- Mannakkara, S., & Wilkinson, S. J. (2015). Supporting post-disaster social recovery to build back better. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 6(2), 126–139.
- Masud, S., Robinson, D. F., & Sultana, N. (2019). Factors influencing communities' flood risk perceptions: outcome of a community survey in the Hawkesbury-Nepean Catchment, Australia. *Australasian Journal of Environmental Management*, 1–19.
- McDonald, R. I., Chai, H. Y., & Newell, B. R. (2015). Personal experience and the 'psychological distance' of climate change: An integrative review. *Journal of Environmental Psychology*, 44, 109–118.
- Mendoza, M., & Schwarze, R. (2018). Sequential disaster forensics: An application to floods in the city of Grimma, *UFZ Discussion Papers: Department of Economics 3/2018*. Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.
- Möller, K. (2005): *Paternalismus und Persönlichkeitsrecht*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Munich Re (2018, 30. Mai). *Staat oder Markt? Was bei der Vorsorge gegen Naturkatastrophen nötig ist*. Abgerufen von <https://www.munichre.com/topics-online/de/climate-change-and-natural-disasters/natural-disasters/state-or-market-jeworrek.html>.
- Munich Re (2019, 8. Januar). *Medieninformation: Extreme Wirbelstürme, Waldbrände und Dürren verursachten 2018 hohe Schäden aus Naturkatastrophen*. Abgerufen von <https://www.munichre.com/de/unternehmen/media-relations/media-information-and-corporate-news/medieninformationen/2019/2019-01-08-extreme-wirbelstuerme-waldbraende-und-duerren-verursachten-2018-hohe-schaeden-aus-naturkatastrophen.html>.
- Osberghaus, D., & Philippi, A. (2016). Private Hochwasservorsorge und Elementarschadenversicherung. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 105(3), 289–306.
- Pardowitz, T., Kox, T., Göber, M., & Bütow, A. (2015). Human estimates of warning uncertainty: Numerical and verbal descriptions. *Mausam*, 66, 625–634.
- Pfister, C. (2009). The „disaster gap“ of the 20th century and the loss of traditional disaster memory. *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, 18(3), 239–246.
- Pighin, S., Savadori, L., Barilli, E., Cremonesi, L., Ferrari, M., & Bonnefon, J. F. (2011). The 1-in-X effect on the subjective assessment of medical probabilities. *Medical Decision Making*, 31(5), 721–729.
- Raschky, P. A., Schwindt, M., Schwarze, R., & Weck-Hannemann, H. (2008). Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz: Ein theoretischer und empirischer Vergleich. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 77(4), 53–68.
- Raschky, P. A., & Weck-Hannemann, H. (2007). Charity hazard – A real hazard to natural disaster insurance? *Environmental Hazards*, 7(4), 321–329.
- Reisch, L. A., & Sandrini, J. (2015). *Nudging in der Verbraucherpolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

- Schwarze, R. (2019). Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme bezüglich Elementarschäden in Europa. *Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.
- Schwarze, R., Holthausen, N., Locher, P., Quinto, C., & Wagner, G. G. (2015, August). *Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht. Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen*. Abgerufen von [https://www.vkg.ch/media/1073/8-ausschreibung\\_d\\_2106\\_v3-0.pdf](https://www.vkg.ch/media/1073/8-ausschreibung_d_2106_v3-0.pdf).
- Schwarze, R., & Wagner, G. G. (2003). Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen: Bausteine einer Elementarschadenversicherung. *DIW Wochenbericht*, 70(12), 183–189.
- Schwarze, R. & Wagner, G. G. (2006). Versicherungspflicht bei Elementarschäden: ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 29(2), 207–233.
- Schwarze, R., & Wagner, G. G. (2007). The political economy of natural disaster insurance: lessons from the failure of a proposed compulsory insurance scheme in Germany. *European Environment*, 17(6), 403–415.
- Siegrist, M., & Gutscher, H. (2006). Flooding risks: A comparison of lay people's perceptions and expert's assessments in Switzerland. *Risk Analysis*, 26(4), 971–979.
- Sirota, M., & Juanchich, M. (2018). Ratio format shapes health decisions: The practical significance of the "1-in-X" effect. *Medical Decision Making*, 39(1), 32–40.
- Sirota, M., Juanchich, M., & Bonnefon, J. F. (2018). "1-in-X" bias: '1-in-X' format causes overestimation of health-related risks. *Journal of Experimental Psychology: Applied*, 24(4), 431–439.
- Smith, K. (1992). *Environmental hazards: assessing risk and reducing disaster*. London: Routledge.
- Spence, A., Poortinga, W., & Pidgeon, N. (2012). The psychological distance of climate change. *Risk Analysis: An International Journal*, 32(6), 957–972.
- Stauffer, R., Mayr, G. J., Dabernig, M., & Zeileis, A. (2015). Somewhere over the rainbow: How to make effective use of colors in meteorological visualizations. *Bulletin of the American Meteorological Society*, 96(2), 203–216.
- Stiftung Warentest (2019, 22. Mai). *Unwetter: Welche Versicherung zahlt für die Schäden?* Abgerufen von <https://www.test.de/Unwetterfolgen-Welche-Versicherung-zahlt-4276391-5024017/>.
- Szymanski, M. (2013, 4. Juni). Hochwasser in Bayern: Politik in Gummistiefeln. *Süddeutsche Zeitung*. Abgerufen von <https://www.sueddeutsche.de/bayern/hochwasser-in-bayern-politik-in-gummistiefeln-1.1687858>.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- UBA – Umweltbundesamt (2013). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2012: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen von <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4396.pdf>.
- UBA – Umweltbundesamt (2015). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2014: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen von [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umweltbewusstsein\\_in\\_deutschland\\_2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umweltbewusstsein_in_deutschland_2014.pdf).
- UBA – Umweltbundesamt (2016). *Umweltbewusstsein 2016: Ergänzungsstudie*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen von [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/befragungsergebnisse\\_tabelleband\\_welle\\_2.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/befragungsergebnisse_tabelleband_welle_2.pdf).

- UBA – Umweltbundesamt (2017). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2016: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen von [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltbewusstsein\\_deutschland\\_2016\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltbewusstsein_deutschland_2016_bf.pdf).
- UBA – Umweltbundesamt (2018, 21. Dezember). *Deutsche Anpassungsstrategie*. Abgerufen von <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-auf-bundesebene/deutsche-anpassungsstrategie#textpart-1>.
- UBA – Umweltbundesamt (2019). *Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel: Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2019>.
- Verbraucherzentrale Niedersachsen (2017, 19. Juli). *Unwetterschäden: Neue Regelung für staatliche Soforthilfen*. Abgerufen von <https://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/presse/unwetterschaeden-neue-regelung-fuer-staatliche-soforthilfen>.
- Verbraucherzentrale NRW (2019, 12. September). *Versicherungsschutz für Elementarschäden*. Abgerufen von <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/geld-versicherungen/weitere-versicherungen/versicherungsschutz-fuer-elementarschaeden-11440>.
- Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2018). *Die Versicherbarkeit von Elementarschäden in der Wohngebäudeversicherung in Rheinland-Pfalz*. Mainz: Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V.
- Vereinte Nationen (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Abgerufen von [https://www.unisdr.org/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf).
- Vereinte Nationen (2019). *Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030*. Bonn: Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Abgerufen von [https://www.dkkv.org/fileadmin/user\\_upload/Themenseiten/Sendai\\_Rahmenwerk\\_fuer\\_Katastrophenvorsorge\\_web\\_.pdf](https://www.dkkv.org/fileadmin/user_upload/Themenseiten/Sendai_Rahmenwerk_fuer_Katastrophenvorsorge_web_.pdf).
- Wagner, G. G. (1998). Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge. In: Hauser, R. (Hrsg.): *Reform des Sozialstaats II* (S. 11–50), Berlin: Duncker & Humblot.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2019). *Unsere gemeinsame digitale Zukunft. Hauptgutachten*. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.
- WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016, 12. Juli). *Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden Rechtslage in Deutschland und in ausgewählten europäischen Staaten sowie alternative Regelungsmodelle. Sachstand*. WD 7 – 3000 – 103/16. Abgerufen von <https://www.bundestag.de/resource/blob/438742/86023ebf7b16419830c44231814af8a6/wd-7-103-16-pdf-data.pdf>.
- Weber, E. U., & Hilton, D. J. (1990). Contextual effects in the interpretations of probability words: Perceived base rate and severity of events. *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, 16(4), 781–789.
- Weigelt, T. (2016). *Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht. Rechtliche Instrumente zum Erhalt und zur Schaffung heterogener Bevölkerungsstrukturen in der Innenstadt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weiß, M., Hosse, J., & Endt, C. (2019). Erst die Dürre, dann die Flut. *Süddeutsche Zeitung*. Abgerufen von <https://www.sueddeutsche.de/wissen/duerre-starkregen-ueberschwemmung-1.4577468>.
- Welzer, H. (2008). *Das kommunikative Gedächtnis. Eine Theorie der Erinnerung*. München: C. H. Beck.
- Zikmund-Fisher, B. J. (2011). Time to retire the 1-in-X risk format. *Medical Decision Making*, 31(5), 703–704.



## 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.

