

# Frankfurter Vorträge zum Versicherungswesen

28. Mai 2024

## Die Versicherung von Naturgefahren in Deutschland: Wird eine Chance vertan?

### Ein Votum für die Einführung einer Pflichtversicherung

Prof. Dr. Hartmut Nickel-Waninger

Honorarprofessor, Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich  
Wirtschaftswissenschaften, International Center for Insurance Regulation (ICIR)

- Naturgefahren = Elementargefahren
- Ausgangssituation
- Die Versicherbarkeit von Elementarschäden
- Der Bedarf und die Nachfrage nach Naturgefahrenversicherungen
- Exkurs: Kosten der Versicherung - Die Versicherungssteuer
- Die Rolle der Politik
- Lösungsansätze - und warum u.E. eine Pflichtversicherung die bessere Lösung wäre?

## Naturgefahren = Elementargefahren

- Beide Begriffe werden hier Synonym verwendet.
- Der Deckungsumfang wird im Sinne der Verbandsempfehlung gedacht.
- Dabei ist bewusst, dass Sturm ebenfalls eine Naturgefahr ist – hier aber nicht mit einbezogen wird!

Quelle: Prof. Dr. Hartmut Nickel-Waninger/Dr. Harald Neugebauer /Dr. Andreas Freiling:  
Versicherung von Naturgefahren für Gebäude in Deutschland - Plädoyer für eine  
Pflichtversicherung mit Staatsgarantie -, in ZfV 2023, S. 115 – 121.

# Ausgangssituation

Die Ahrtal Flut am 14. + 15. Juli 2021 ausgelöst durch Starkregen



1997 Oderflut  
2002 Elbhochwasser  
2013 Tief Christopher + Dominik  
(Hochwasser in ganz Mitteleuropa)

Kosten Erstversicherer brutto 9,4 Mrd. €, nach Angaben der Bundesregierung: 40,5 Mrd..

Es gibt prinzipiell 2 Ansätze zur Prüfung:

- „Alles ist versicherbar, was versichert wird!“  
Die Versicherungswirtschaft hat erklärt, allen Versicherten ein Angebot zu unterbreiten. ✓
- „Kriterien der Grenzen der Versicherbarkeit“ nach Walter Karten (1972):
  1. Zufälligkeit ✓
  2. Eindeutigkeit ✓
  3. Schätzbarkeit ✓
  4. Unabhängigkeit ✗
  5. Größe ?

Die fehlende Unabhängigkeit und hieraus folgend, die Größe, bereiten Probleme (Rückversicherung, ART, Eigen-/Kapital, Garantien)!

# Der Bedarf und die Nachfrage

- Die Ereignisse zeigen, ein Bedarf nach Abdeckung des Naturgefahrenrisikos dürfte bei praktisch allen Hauseigentümern vorliegen.
- Trotz umfangreicher Marketingmaßnahmen und Aufklärungsarbeit von Versicherungswirtschaft, aber auch Politik, Verbraucherschutz, Medien usw. kommen wir nicht über eine Durchdringungsquote von 54 % hinaus (Ausnahme: Baden-Württemberg: 94 %).
- In der Wissenschaft gibt es umfangreiche Untersuchungen zur Nachfrage nach Versicherungen, sowohl normative (rationale Entscheidungen) als insbesondere auch verhaltenswissenschaftlich geprägte Ansätze.
- Speziell zu Hochwassergefahren z.B. Kunreuther et al. 1979.
- Richard H. Thaler, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften in 2017, kommt zum Ergebnis, dass man Menschen nicht selten zu Entscheidungen „drängen“ oder „schubsen“ („Nudging“) muss. Selbst wenn sie von der Notwendigkeit zum Handeln überzeugt sind, ergreifen sie die erforderlichen Maßnahmen nicht (Thaler/Sunstein, 2017).

# Der Bedarf und die Nachfrage (2)

Als Gründe für das Nicht-Handeln werden genannt:

- Rational: Informationsasymmetrien (z.B. Eigentümer hat bessere Informationen über seinen Schadenbedarf als der Versicherer - oder glaubt sie zu haben).
- Rational: Speziell bei Naturgefahren: Warum soll ich mich versichern? Der Staat hilft mir auch so!
- Rational: Die Kosten! Der risikoneutrale und der risikofreudige Entscheider wird sich nicht versichern. Der Risikoscheue (die Mehrheit) nur in einem bestimmten Rahmen. (Die Kosten an sich dürften aber für 99 % der Hauseigentümer tragbar sein ! )
- Verhaltenswissenschaftlich: Das Verdrängen des Risikos oder des Bedarfs<sup>1)</sup> (kleine Eintrittswahrscheinlichkeiten, Machtlosigkeit, Resignation wegen der Größe).
- Verhaltenswissenschaftlich: Umgang mit Risiken und Wahrnehmung von Wahrscheinlichkeiten (z.B. Framing). Wenn man nach einer gewissen Zeit aus seinem Versicherungsvertrag keine Schadenzahlung erhält, kündigt man.
- Verhaltenswissenschaftlich: Die Trägheit beim Handeln (Thaler).
- Praktische Erfahrungen: Rein marktwirtschaftlich sind Durchdringungsquoten von über 80 % praktisch nicht erzielbar (z.B. Chr. Mumenthaler, Swiss Re).
- Alle untersuchten Lösungen aus anderen Ländern zeigen, dass nur mit einer Pflichtversicherung hohe Durchdringungsquoten erzielbar sind.

1). Zumal sich nur 1,5 % der Gebäude in GK3 und GK4 befinden.

# Der Bedarf und die Nachfrage (3)

EIOPA hat ebenfalls eine Studie hierzu veröffentlicht (05.07.2023) und führt folgende Gründe für die unbefriedigende Nachfrage auf:

The work, which draws on consumer research and behavioural studies carried out by EIOPA, has revealed several demand-side barriers and drivers that impact the willingness of people and businesses to buy NatCat insurance. These include:

- income levels and the perceived unaffordability of coverage (consumers tend to mistakenly perceive insurance as too expensive),
- a lack of clarity in terms and conditions,
- previous negative experiences with insurance claims,
- the misperception of the risks of a NatCat event
- high expectations about state intervention in case of a catastrophe, and
- the perception that the process of buying insurance is demanding.

EIOPA research sheds light on why households and businesses are reluctant to take out NatCat Insurance vom 05.07.2023.

Auf die Elementarschadenversicherung wird eine Versicherungssteuer von 19 % erhoben!

- Das bedeutet: Hat man als Privatperson einen Schaden von 1.000,-- € und lässt diesen von einem Handwerker beheben, dann zahlt man 1.190,-- , weil 19 % **Umsatzsteuer** fällig werden.
- Will man der Allgemeinheit nicht zur Last fallen und hat diesen Schaden versichert, so bekommt man den Betrag von seiner Versicherung ersetzt.
- Beim Versicherer fließt der Schaden in die Kalkulation ein. Auf die hierauf ermittelte Bedarfsprämie werden zusätzlich 19 % **Versicherungssteuer** fällig. Im Ergebnis ist der Schaden mit **41,16 % Steuern** belastet. ( $1.190,-- * 1,19 = 1.416,10$  €).

- In der Sachversicherung wird Vorsorge eigentlich bestraft!
- Strenggenommen verdient der Staat sogar an Katastrophen mit. Er erzielt zusätzliche Mehrwertsteuer-Einnahmen, obwohl **kein Mehrwert** beim Verbraucher entsteht!
- Wenn sich alle Gebäudeeigentümer versichern, verliert der Staat nicht nur ein erhebliches Haftungsrisiko, sondern nimmt aus der Versicherungssteuer auch noch hunderte von Millionen zusätzlich ein! <sup>1)</sup>.

1). Einfache Schätzung :12 Mrd. Geb.Prämie \* 0,10 für Elementar \* 0,19 VersSt = 228 Mio €

# Die Rolle der Politik

- Der Konsens in der Politik, zu einer Lösung bei der Versicherung von Naturgefahren zu kommen, war noch nie größer (Parteien, Bundesrat, Verbraucherschutz, Versicherungswirtschaft, Aktuare), auch wenn unterschiedliche Lösungen bevorzugt werden.
- Es ist aber kein Top-Thema - im Sinne von Wahlkampf entscheidend.
- Das Thema ist kompliziert bezüglich der (gesetzlichen) Umsetzung. Es gibt keine einfachen – noch dazu marktwirtschaftlich-orientierten – Lösungen.
- Durch die geübte Praxis, bei Katastrophen den Opfern zu helfen, steht die Politik sich selbst im Wege (probates Wahlkampfmittel?). Dies, obwohl man weiß, dass man die Staatsfinanzen gefährdet und letztendlich auch über keinen Apparat verfügt, um die Schäden zu regulieren.
- Es besteht der Verdacht, dass die Möglichkeit, bei einer Katastrophe Sonderkredite aufnehmen zu können, als Umgehung der Schuldenbremse genutzt wird.

## Fazit:

- Es besteht weiterhin die große Gefahr, dass das Thema (wieder) verschleppt wird!
- Dass erst nach der nächsten Katastrophe, die Diskussion wieder aufgenommen wird!

# Was ist zu tun? Warum eine Pflichtversicherung die bessere Lösung wäre?

## Zwischenfazit:

- Naturgefahren sind privatwirtschaftlich versicherbar. Es gibt geeignete Produkte, Tarifierungsgrundlagen mit den dazu gehörigen risikoadäquaten Zonierungen (ZÜRS).
- Die Versicherungswirtschaft hat erklärt, allen Versicherten ein Angebot zu unterbreiten.
- Der Staat kann das Problem wegen der Haushaltsrisiken (neue Kredite) und der fehlenden Abwicklungskapazitäten nur sehr bedingt alleine lösen (siehe Ahrtal-Hilfen).
- Die private Versicherungswirtschaft kann das Problem ebenfalls nicht alleine lösen, weil es eines gesetzlichen Rahmens bedarf, um aufgrund des Nachfrageverhaltens wirtschaftlich vertretbar zu Durchdringungsquoten von 80 % ( oder gar an die 100 %) heranzukommen.
- Selbst wenn das Ziel 80 % in 10 Jahren erreicht würde, könnte sich der Staat nicht aus der Verantwortung für die restlichen 20 % zurückziehen!

Wir plädieren für die Einführung einer Pflichtversicherung, weil wir hierin die einzig praktikable Möglichkeit sehen, den Staat - zu einem Zeitpunkt – sehr weitgehend von seinen Verpflichtungen zu befreien (... und vor politischen Versuchungen zu bewahren)!

# Was ist zu tun? Lösungsansätze

- Wir brauchen ein Gesetz zur Pflichtversicherung von Naturgefahren.
- Der Deckungsumfang sollte auf der Verbandsempfehlung des GDV basieren. Andernfalls müssten Millionen von vorhanden Deckungen wieder umgestellt werden.
- Die Tarifierung sollte nach aktuariellen Grundsätzen erfolgen. Eine Umverteilung wird abgelehnt, weil sie falsche Anreize setzt (Subventionierung von Gebäudeeigentümern in Hochwassergebieten).
- Gebäudeeigentümer sind schon wegen des Wertes von Gebäuden nicht als finanziell bedürftig zu bezeichnen. Sie werden weitüberwiegend die zusätzlichen Prämien tragen können. Für die absoluten Härtefälle sollte es die Möglichkeit geben, dass sie beispielsweise Wohngeld beantragen können.
- Geklärt werden muss, welche Selbstbehaltsformen zulässig sind und wie hoch diese sein dürfen.
- Man sollte zur Kostenreduktion auch die Frage diskutieren, ob alle Gebäude für Totalschäden zum Neuwert versichert werden müssen (z.B. in Hochwasserschutzgebieten, die sowieso nicht mehr aufgebaut werden sollten, würde der Zeitwert reichen)!

## Was ist vom Staat zu fordern ?

- Es muss ein Pflichtversicherungsgesetz geschaffen werden. Das ist für unsere Ministerien keine triviale Aufgabe, weil es eines sehr spezifischen Know-hows bedarf!
- Der Staat muss sich – schon alleine wegen des Schutzes von Menschenleben – verbindlich zum Hochwasserschutz bekennen. In Hochwasserschutzgebieten darf nur noch eine Baugenehmigung erteilt werden, wenn der Bauherr nachweist, dass sein Gebäude durch bauliche Maßnahmen vor Hochwasser geschützt ist (siehe Schweiz).
- Um die Rückversicherungskonditionen – insbesondere nach Katastrophen – nicht durch die Decke schießen zu lassen (die Erstversicherer sind bei Einführung einer Pflichtversicherung in der Pflicht und damit grundsätzlich erpressbar!), sollte (muss) eine staatliche Rückdeckung (Stopp Loss) eingefordert werden. Den Einsatzpunkt müsste man quantifizieren (4 / 8 / 16 Mrd.<sup>1</sup>?). Für dessen Finanzierung stehen ausreichend Mittel zur Verfügung: Das Aufkommen aus Versicherungssteuer aus Naturgefahren wird sich schlagartig mehr als verdoppeln!

1). Lt. BaFin Solv. II Bedarf für 200-jähriges Ereignis

# Danke für Ihre Aufmerksamkeit für Teil 1!

## Es folgt Herr Andreas Hahn!

