

Pflichtversicherung für Elementarschäden: keine Schwarz-Weiß-Entscheidung

Die schrecklichen Bilder der verheerenden Flutkatastrophe im vergangenen Jahr in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen nach dem Tief „Bernd“ sind noch allgegenwärtig: 190 Tote und unzählige zerstörte Gebäude, Brücken und Industrieanlagen legen bis heute trauriges Zeugnis von dieser erschreckenden Hochwassernacht ab. Und hinter jeder dieser Tragödien stehen Einzelschicksale, die die Menschen in den Regionen für immer prägen werden.

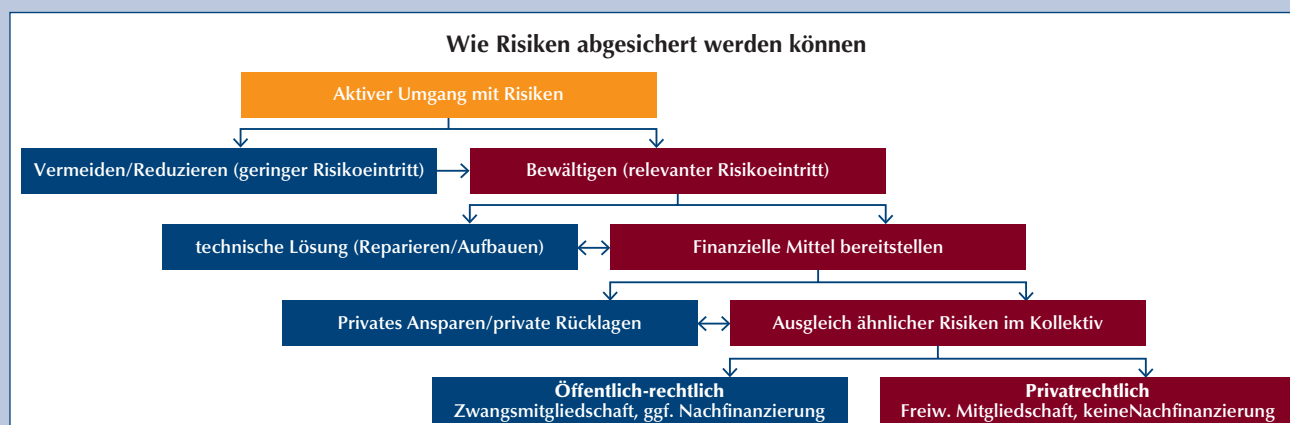
Zugleich war „Bernd“ das bislang kostenintensivste Einzelereignis für die deutschen Versicherer. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) bezifferte Mitte 2022 die versicherten Schäden auf insgesamt etwa 8,2 Milliarden Euro. Bezieht man auch die nicht versicherten Schäden mit ein, sind die gesamten Kosten deutlich höher. So hat die Flut nach Angaben der rheinland-pfälzischen Landesregierung allein in diesem Bundesland Schäden in Höhe von 18 Milliarden Euro verursacht. Aber nur rund 46 Prozent der Gebäude sind hierzulande laut GDV gegen Naturgefahren wie Hochwasser und Überschwemmung versichert. Entsprechend intensiv wurde in den vergangenen Monaten die Einführung einer Pflichtversicherungslösung gegen Elementarschäden diskutiert. Zur Versachlichung der gesellschaftlichen und parlamentarischen Debatten werden im Folgenden die wichtigsten Grundlagen einer solchen Versicherungslösung dargestellt. Dabei wird auch klargestellt, was bei einer privatrechtlich organisierten Pflichtversicherungslösung möglich ist und welche ergänzenden öffentlich-rechtlich organisierten Lösungsansätze sinnvoll sind. So wirft eine Pflichtversicherung neben (verfassungs-)rechtlichen Problemen auch versicherungstechnische Problemstellungen auf, wie

- 1) fehlende Anreize für Prävention und klimaangepasste Planung,
- 2) Bezahlbarkeit des individuellen Versicherungsschutzes,
- 3) erhöhter Kapitalbedarf der Versicherungswirtschaft sowie
- 4) Grenzen der Versicherbarkeit bei Extremereignissen.

Grenzen von privatrechtlichen Versicherungslösungen

Versicherungslösungen sind nur ein Teil einer Risikomanagementkette für einen aktiven Umgang mit Risiken. Staatliche Hilfen erscheinen in diesem Kontext in zwei möglichen Gewändern: Zum einen kann der Staat den Wiederaufbau der Infrastruktur direkt finanzieren. Zum anderen kann er Betroffenen als sozialpolitische Maßnahme aus öffentlichen Töpfen Soforthilfen zur Verfügung stellen. Beides wurde nach der Flut 2021 angestoßen und ein Wiederaufbaufonds in Höhe von 30 Milliarden Euro aufgelegt.

Privatrechtlich organisierte Versicherungslösungen zeichnen sich dadurch aus, dass Beiträge und Leistungen – insbesondere Selbstbehalte und Leistungsbegrenzungen in Form von Deckungssummen – klar individualvertraglich festgelegt sind und nachträglich nur nach vorab festgelegten Regeln angepasst werden können. Es besteht in der Regel kein Zwang zu einem Vertragsabschluss. Zur Vermeidung von Antiselektion sind individuell risikogerecht kalkulierte Beiträge notwendig und Deckungssummenbegrenzungen ergeben sich aus den Grenzen der Risikotragfähigkeit. Darüber hinaus ist es wichtig, durch geeignete Selbstbehalte Anreize für Prävention zu schaffen.



Diese Charakteristika gelten grundsätzlich auch bei Pflichtversicherungslösungen. Zwar verbessert sich bei einer Pflichtversicherung aufgrund der höheren Anzahl Versicherungsnehmender die Kalkulationsbasis im Allgemeinen, dies hat aber nur sehr beschränkte Auswirkungen auf die risikogerechte Prämie, beispielsweise in der privaten Wohngebäudeversicherung. Eigenvorsorge spielt hier eine besonders große Rolle, da die private Wohngebäudeversicherung – anders als beispielsweise die Kraftfahrthaftpflicht – durch Elementarschadeneignisse besonders kumulschadenanfällig ist. Kommt es beispielsweise in einer Region zu einer Flut, ist eine Vielzahl der versicherten Gebäude gleichzeitig betroffen und es gibt keinen Ausgleich im Kollektiv. Dies erschwert die Kalkulierbarkeit der erwarteten Schäden und damit der Prämien.

Eine privatrechtlich organisierte Pflichtversicherung kann aus aktuarieller Sicht nur einen Teil der Probleme bei Elementarschadeneignissen lösen. Für die Risikobereiche, bei denen privatrechtliche Lösungen infrage kommen, sind diese aber aus den oben genannten Gründen in der Regel deutlich effizienter als sozialpolitische Lösungen, bei denen man häufig sogenannte „Trittbrettfahreffekte“ beobachten kann.

Mindestanforderungen an flankierende Maßnahmen

Aus Sicht der Deutschen Aktuarvereinigung sind die folgenden Mindestanforderungen an eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden zu stellen: geeignete Selbstbehalte zur Förderung der Eigeninitiative bei der Prävention und geeignete Deckungssummenbegrenzungen zur Sicherstellung der Kalkulierbarkeit sowie zur Begrenzung der individuell risikoorientiert kalkulierten Prämien. Zur Abfederung besonders hoher Schadenlasten aus Extremereignissen und zur Dämpfung extremer Prämien bei besonders exponierten Gebäuden muss im Sinne einer Public-Private-Partnership ergänzend ein steuerfinanzierter sozialpolitischer Mechanismus greifen.

Darüber hinaus können Pflichtversicherungen aber nur Bausteine in einem größeren Gesamtkontext mit folgenden Aspekten sein. Die öffentliche Hand muss die Infrastruktur effizient umbauen, um Elementarschadeneinflüsse zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen. Geeignete Infrastrukturmaßnahmen können sein:

- 1) Vorgaben für den Ausweis und die Erweiterung von Bau- und Gewerbegebieten, um die Besiedelung von (hoch-)gefährdeten Gebieten zu verhindern beziehungsweise den Rückbau in solchen Gebieten zu fördern.
- 2) Verbesserungen und Aufrechterhaltung staatlicher Präventionsmaßnahmen – angefangen bei konstruktiven und technischen Elementen wie Deichen, Dimensionierung von Abwassersystemen bis hin zu Warnsystemen.

- 3) Förderung individueller Prävention durch Information und gegebenenfalls Subvention von baulichen Veränderungen wie Rückstausicherungen und ihrer regelmäßigen Wartung.

Darüber hinaus muss der Staat aber auch individuelle Präventionsmaßnahmen fördern. Allen Beteiligten muss bewusst sein, dass Bauwerke in extrem exponierter Lage nicht versicherbar sind und potenzielle Schäden weiterhin nur über eine öffentliche und private Selbsttragung beglichen werden können. Notwendig ist, all diese Module möglichst gut und klar definiert aufeinander abzustimmen. Öffentliche und private Selbsttragung sind dabei unverzichtbar, um Anreize für eine geeignete Prävention zu schaffen, damit das Zusammenspiel von privaten und öffentlichen Versicherungslösungen möglichst gut beherrschbar bleibt.

Andererseits sollte eine Pflichtversicherung bei der Tarifgestaltung durch privatrechtlich organisierte Versicherungsunternehmen den folgenden Prinzipien genügen:

- 1) Es muss eine Tarif- und Produktfreiheit geben, sodass eine individuelle Preisfestsetzung und Definition von Selbstbeteiligungen sowie weiteren Auflagen für Präventionsmaßnahmen möglich sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Abgesehen von Minimalanforderungen sollten keine Einheitsprämien und Einheitsprodukte vorgegeben werden.
- 2) Es sollten Ausgleichsmechanismen für hochexponierte Risiken und Ereignisse geschaffen werden, die nicht von einzelnen Unternehmen oder der Versicherungsindustrie getragen werden können. Hier empfiehlt sich bei bereits bestehenden hochexponierten Gebäuden eine Subvention der Versicherungsprämien oder eine Unterstützung bei der Tragung der Selbstbeteiligung im Schadenfall beispielsweise durch günstige Kredite abhängig von einer „Bedürftigkeit“.
- 3) Es darf einen Kontrahierungszwang nur im Zusammenhang mit bestehenden Feuer-/Gebäudeversicherungen geben.

Fazit

Pflichtversicherung kann nur ein Baustein sein

Diese Auflistung zeigt, dass eine Elementarversicherungspflichtlösung nicht unabhängig von weiteren Maßnahmen diskutiert werden kann und darf. Vielmehr muss sie im Bündel mit zahlreichen präventiven Maßnahmen erörtert werden, um die Folgen des Klimawandels und der damit einhergehenden höheren Gefahr durch Extremwetterereignisse abzufedern. Die Aktuarinnen und Aktuar der DAV unterstützen diesen gerade erst beginnenden öffentlichen Diskussionsprozess mit ihrer jahrzehntelangen Expertise in der Modellierung von Schadeneignissen.