

Versicherungsvorsorge am Beispiel Überschwemmungsrisiken

A Gentlemen's Agreement

Naturkatastrophen bringen oft große Schäden mit sich. Um die Schäden abzusichern, sind neue Formen der Versicherung zu entwickeln. Der englische Umgang mit Überschwemmungen kann Ausgangspunkt für erste, progressive Schritte sein.

Von Michael Huber

Die Überschwemmungen der Sommer 2002 und 2004 in Deutschland, Österreich und Tschechien haben gemeinsam mit den heftigen Folgen von Wirbelstürmen in den USA aufgezeigt, wie verwundbar industrielle Gesellschaften bei Naturkatastrophen sind. Solche Ereignisse erschüttern die ökonomische und soziale Grundlage der betroffenen Regionen und gefährden die finanzielle Grundlage der Versicherungen und Rückversicherungen weltweit. Aus diesem Grund wird zunehmend diskutiert, wie ihre negativen Folgen auch auf längere Sicht nachhaltig eingedämmt werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, streben Versicherer ein intelligentes Risikomanagement an, bei dem ein robuster Versicherungsschutz gegen Überschwemmungen im Zentrum steht.

In den meisten entwickelten Staaten ist der Versicherungsschutz gegen Naturkatastrophen durch den Staat abgesichert und organisiert (Übersicht bei Faure/ Hartlief 2005). Gegen diese staatliche Katastrophenvorsorge wird immer wieder eingewendet, private Versicherungen wären besser geeignet für den Umgang mit Katastrophen, da sie die Kosten gerechter verteilen und mit den Folgen solcher Katastrophen effizienter umgehen können. Kurz: Marktwirtschaftliche Lösungen seien staatlichen Ansätzen in der Risikoversorge vorzuziehen. Diese theoretisch begründbare Präferenz für den Markt hat sich praktisch jedoch nicht durchgesetzt. Bisher ist nur in England der überwiegende Teil der Hausbesitzer gegen Überschwemmungen privat versichert. Das englische Modell existiert seit über fünfzig Jahren und kann die These, dass private Versicherungen im Falle von Naturkatastrophen Vorteile an Effizienz und Gerechtigkeit bieten, empirisch belegen oder widerlegen. Eine Antwort wird dann besonders dringlich, wenn das Versicherungssystem auf die durchgreifenden Veränderungen des Weltklimas schnell und angemessen reagieren soll. Dann gesellt sich zur Frage nach der Effizienz noch das Problem der Anpassungsfähigkeit des englischen Modells. Beiden werden in diesem Beitrag diskutiert und beantwortet.

Zur Versicherbarkeit von Überschwemmungen

Die ökonomische Theorie steht der privaten Versicherbarkeit von Naturkatastrophen skeptisch gegenüber. Wenn ‚versicherbar‘ bedeutet, dass das ‚Gesetz der großen Zahl‘ gilt und die einzelnen Schäden zwar häufig auftreten, aber nicht allzu groß sein sollen, muss man erkennen, dass diese ersten beiden Bedingungen von Versicherbarkeit bei Überschwemmungen nicht erfüllt sind. Statt zahlreicher kleiner Schäden, die sich über eine längere Periode verteilen, treten Überschwemmungen plötzlich und mit großer Schadenswirkung auf. Und es versichern sich nur die Hausbesitzer, denen bewusst ist, dass sie den Überschwemmungsrisiken besonders ausgesetzt sind. Weil sich weniger exponierte Hausbesitzer nicht versichern, wird die Umverteilung von Risiken erschwert und man kann von einer negativen Risikoauslese sprechen, die Überschwemmungen unversicherbar machen.

Trotzdem kann man Überschwemmungen privat versichern. Der Schweizer Rückversicherer SwissRe (1998) hat zwei Bedingungen identifiziert, bei deren Erfüllung die Versicherbarkeit von Überschwemmungen und damit die Einführung eines allgemeinen privaten Versicherungssystems angeraten wird. Erstens, Staat und Versicherungsindustrie schärfen die öffentliche Wahrnehmung der Risiken, und sie stellen zweitens Solidarität zwischen allen Hausbesitzern her. Die negative Risikoauslese wird durch Solidarität überwunden, wobei sich die Versicherungen dabei allerdings nicht auf freie Assoziation des Marktes, sondern auf den Staat verlassen müssen. Das hat unerwartete Folgen, wie am englischen Modell gezeigt werden kann.

Die englische Lösung des Problems

In England wurde nach der verheerenden Überschwemmung von 1953 ein privates Versicherungssystem gegen Überschwemmungen eingeführt und seither nicht mehr verändert. Dieses Modell lässt sich als Gentlemen's Agreement beschreiben, da es nicht auf formaler Regulierung beruht, sondern auf einer informellen Abmachung zwischen Staat und Versicherungsindustrie. Das Modell etabliert eine Trennung der Verantwortung zwischen den beiden Akteuren. Der Staat kümmert sich um vorbeugende Maßnahmen, die Versicherungen decken alle Kosten bei Naturkatastrophen ab. Die Versicherungswirtschaft garantiert „to government that it would not refuse to offer flood insurance for residential properties, no matter what the risk. It further agreed that the additional pre-

mium rate would not exceed 0.5 percent on the sum insured“ (Crichton 2002). Der Staat sorgt im Gegenzug für eine ausreichende Vorsorge gegen Überschwemmungen.

Die versicherungsmäßige Umsetzung des Gentlemen's Agreement besteht aus zwei Elementen. Aus der Bündelung des Überschwemmungsrisikos mit anderen Naturkatastrophen und einem Versicherungsschutz gegen Überschwemmungen, der für die meisten Hauseigentümer verbindlich wird, da Banken bei Kreditvergabe eine Überschwemmungsversicherung fordern – unabhängig von der Lage des Eigentums. 75 Prozent aller englischen Häuser sind so gegen Überschwemmungen versichert, wodurch man die erwähnte negative Risikoauslese vermeidet und die ökonomische Grundlage eines privaten Versicherungssystems sicherstellt; nur 10 bis 15 Prozent sind der Überschwemmungsgefahr ausgesetzt. Die Lösung der negativen Risikoauslese verstärkt allerdings das Problem des subjektiven Risikos (moral hazard). Es entsteht dadurch, dass die Sicherheit des Versicherungsschutzes Versicherungsnehmer dazu verleitet, nach der Unterzeichnung des Versicherungsvertrags wenig aufmerksam und verantwortungsvoll zu agieren. In der Literatur wird dieses laxer Verhalten allein den Versicherten zugeschrieben. Im Falle des Gentlemen's Agreement kann man aber von einer institutionalisierten Form des ‚subjektiven Risikos‘ sprechen, da alle beteiligten Akteursgruppen sich als wenig verantwortungsvoll erweisen.

Staat reduziert Verantwortung

Der Staat zieht sich aus seiner Verantwortung für Überschwemmungen zurück, weil die Versicherungsunternehmen die unmittelbaren Kosten übernehmen. Am 17. November 2001 war in der britischen Wirtschaftszeitschrift ‚The Economist‘ zu lesen, es sei der englischen Regierung gelungen, die langfristige Vorsorge finanziell unbestraft zu vernachlässigen, weil sie sich hinter den Versicherungen verstecken kann. Die Versicherten verhalten sich riskanter und vernachlässigen die Vorsorge, weil sie durch vorsorglicheres Verhalten ihre Versicherungsprämien nicht beeinflussen können. Auch die Versicherungswirtschaft hat wenig Interesse an verantwortlichem Handeln. Weil nur Kosten das Verhalten der Versicherungen beeinflussen, sehen Versicherungen keinen Grund, ihre Entscheidungen zu überprüfen und notfalls zu korrigieren. Die Kosten von Überschwemmungen werden durch die Bündelung mit anderen Risiken, durch die künstliche Aufblähung der Versicherungspopulation und auch die staatliche Weigerung, Verantwortung zu übernehmen, immer weniger sichtbar.

Das Gentlemen's Agreement führt zum Verfall der Dämme, zur Schwächung der ‚Moral‘ und Vorsorge der Versicherten und der Versicherungen. Es lässt sich durch diese Fallbeschreibung nicht bestätigen, dass die private Versicherung von Überschwemmungen große Effizienzgewinne abwirft. Es ist aber noch offen, ob und wie weit sich das englische Modell neuen Bedingungen anpassen kann und wie weit das engli-

„Der Staat zieht sich aus seiner Verantwortung für Überschwemmungen zurück, weil ja Versicherungsunternehmen die unmittelbaren Kosten übernehmen.“

sche Modell beim zweiten Kriterium der Bewertung der privaten Versicherung von Naturkatastrophen als vorteilhaft eingeschätzt werden kann.

Klimawandel wird im Rahmen von Überschwemmungsversicherungen thematisiert, weil er den Kostendruck auf Versicherungen deutlich erhöht. Die versicherten Kosten der Überschwemmungen von 1998 und 2000 in England beliefen sich auf 750 Millionen und 1,5 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Die Schäden in Deutschland 2002 beliefen sich bereits auf circa 10 Milliarden Euro. Der britische Versicherungsverband (ABI) hatte schon nach der ersten Überschwemmung reagiert und eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die insbesondere den Zusammenhang von Klimaveränderung und einer höheren Häufigkeit extremer klimatischer Ereignisse hervorhebt (Chartered Insurance Institute 2001). Dazu kommt, dass der Kostendruck auf die Versicherungen in den Prämien nicht angemessen reflektiert werden kann, wenn sie auf 0,5 Prozent der Versicherungssumme beschränkt bleiben. Insgesamt, so wird vorhergesagt, entstehen durch die größere Häufigkeit extremer Ereignisse höhere Schadenskosten, die schließlich die Liquidität der gesamten Industrie gefährden könnten. Aufgrund des Kostendrucks regt der ABI eine umfassende Reform des Gentlemen's Agreement an.

Die Stabilisierung des Gentlemen's Agreement als Reform

Auch wenn die englische Versicherungsindustrie bereits 1998 mehr staatliche Vorsorge anmahnte, reagierte sie erst zwei Jahre später mit einem zweijährigen Moratorium, an dessen Ende eine umfassende Reform des Gentlemen's Agreement stehen sollte. Von der Regierung forderte sie mehr Vorsorge, striktere Regulierungen der Flächennutzung und eine größere Investitionsbereitschaft. Sollte die Regierung diese Forderungen vor Ablauf der Zweijahresfrist nicht erfüllen, wollte der Verband seine Garantien der Überschwemmungsversicherung aufkündigen (mehr Details in Huber 2004).

Die Versicherungsindustrie selbst wollte sich nicht aus der Überschwemmungsversicherung zurückziehen, sondern versuchte mit der Bestimmung ‚außerordentlicher Umstände‘ das Gentlemen's Agreement so umzuschreiben, dass ein Rückzug in einigen besonders exponierten Gegenden legitim wäre. So sollte der Versicherungsschutz beispielsweise verweigert werden, wenn Hausbesitzer Maßnahmen gegen Über- →

„Die Erfahrungen mit privatwirtschaftlichem Risikomanagement legen nahe, Intelligenz nicht einfach mit Privatisierung gleichzusetzen.“

schwemmungen wegen ästhetischer Bedenken ablehnen oder wenn Gemeinden trotz hoher Überschwemmungsgefahr auf Vorsorge verzichten oder sie nicht auf einem akzeptablen Niveau erhalten. Der britische Staat führte im Jahr 2002 Verbesserungen im Bereich der Flächennutzung ein und erhöhte die finanzielle Ausstattung der Überschwemmungsvorsorge. Der Staat entschloss sich, die Investitionen in die Vorsorge von 332 Millionen Euro im Jahr 1990 auf 510 Millionen Euro im Jahr 2001 und dann bis 2004 auf 617 Millionen Euro zu steigern. Die Versicherungswirtschaft meinte zwar, Investitionen müssten um 217 Millionen Euro jährlich gesteigert werden, der Staat erhöhte sie zwischen 2000 und 2004 jedoch nur um 108 Millionen Euro. Dazu kamen auch regulative Verschärfungen. So werden beispielsweise Überschwemmungsgefahren bei kommunaler Flächennutzung nun erstmals systematisch einbezogen und auch die Information der Bevölkerung verbessert, um das Risikobewusstsein für Überschwemmungen zu schärfen. Der Staat erfüllt damit die Forderungen der Industrie aber nur zum Teil, da dem Staat mit der Möglichkeit einer durchgreifenden Systemänderung eine Alternative bereitsteht, die wenig Gegenliebe bei der Versicherungswirtschaft fände. Daher sind die Versicherungen mit der erreichten Umverteilung der Kosten auch zufrieden.

Um das ‚subjektive Risiko‘ der Hauseigentümer einzudämmen, werden die Versicherungsprämien ansatzweise differenziert, was zu höheren Prämien führt und extrem gefährdete Lagen vom Versicherungsschutz ausnimmt, womit der Wiederverkaufswert unversicherter Immobilien gegen Null tendiert. Obwohl die praktischen Folgen dieser in den Medien heftig diskutierten Maßnahmen auf das Gesamtregime gering sind, ist ihre symbolische Kraft für die Disziplinierung der Hausbesitzer nicht zu unterschätzen.

Die Versicherungswirtschaft konnte mit ihren Forderungen und den ersten Reformerfolgen die institutionalisierten subjektiven Risiken des Gentlemen’s Agreement nicht überwinden, sondern das System nur auf ein höheres Aktivitätsniveau bringen. Mit der Beschleunigung des Klimawandels und mit dem Anwachsen der versicherten Werte muss die Reform zwangsläufig die Reform der Reform nach sich ziehen. Die Spirale von Drohung und Gegendrohung bildet dann keine

geeignete Grundlage für ein intelligentes Risikomanagement, sondern behindert nachhaltige Lösungen, weil sie sich nicht aus den institutionellen Rahmenbedingungen befreien kann.

Schlussfolgerungen

Das englische Modell mag die Politik von ihrer ökonomischen und moralischen Verantwortung befreien und der Industrie neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen. Es führt allerdings nicht zu einem besseren Überschwemmungsschutz, sondern zu Marginalisierung einiger Regionen und Gruppen, zur Überteuering der Versicherungsprämien und zu mangelnder Transparenz in der Preis- und Politikgestaltung. Obwohl es zahlreiche Stimmen gibt, die für eine Privatisierung des Risikomanagements eintreten, kann das englische Fallbeispiel keine überzeugenden Belege dafür liefern, dass eine private Risikostrategie intelligenter sei als ihre staatlichen Gegenstücke (Faure/ Harlief 2005). Mit dem Klimawandel wird die privatwirtschaftliche Absicherung von Risiken nicht anstrebenswerter, sondern eher noch riskanter.

In Deutschland werden – verstärkt seit den Überschwemmungen von 2002 – zahlreiche Vorschläge zur Reform der Überschwemmungsversicherung diskutiert, ohne bisher aber zu einer Lösung zu kommen. Einen guten Rat kann man aus dem englischen Beispiel sicherlich ableiten. Die Erfahrungen mit privatwirtschaftlichem Risikomanagement legen nahe, Intelligenz nicht einfach mit Privatisierung gleichzusetzen. Vorsicht bei der Privatisierung soll aber nicht bedeuten, privatwirtschaftliche Lösungen gleich ganz auszuschließen. Sie könnte in öffentlich-privaten Kooperationen (private public partnerships) eine wichtige Rolle spielen. Mehr aber nicht.

Literatur

- Chartered Insurance Institute (Hrsg.): *Climate change and insurance*. Research Report of The Chartered Insurance Institute, London 2001.
- Crichton, D.: *UK and Global Insurance Responses to Flood Hazard*. In: *Water International*, 27, 1, 2002.
- Faure, M./ Harlief, T. (Hrsg.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes*. Berlin/ New York (im Erscheinen).
- Huber, M.: *Risk management, Insurability and Regulatory Reform. Is the English flood insurance regime able to adapt to climate change?* In: *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. 29, 2, 2004.
- SwissRe (Hrsg.): *Floods – an insurable risk?* Zürich 1998.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Michael Huber ist Research Associate am Institute of Management, Politics and Philosophy an der Copenhagen Business School.

Copenhagen Business School,
PorcelænsHAVEN 18A,
DK 2000 Frederiksberg.
E-Mail: mhu.lpf@cbs.dk



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.