Gibt es den Bedarf für die Öffentliche Hand, sich gegen die Folgen von Überschwemmungen zu versichern?

von Elmar Sittner, LL. M., Versicherungsberater

Die Ausgangssituation

Die Bundesrepublik Deutschland und die Länder versichern ihr Eigentum generell nicht, also auch nicht gegen Folgen von großen Überschwemmungen. Dies trifft sowohl für Gebäude und Inventar wie auch für die Infrastruktur zu. Kommunen und Landkreise sowie alle anderen Institutionen und Gesellschaften der Öffentlichen Hand entscheiden in aller Regel frei und eigenverantwortlich darüber, gegen welche Gefahren sie sich in welcher Art und Weise versichern.

Generell kann man aber auch heute noch sagen, dass die umfassende Versicherung gegen Elementarschäden, also auch gegen die Folgen von Überschwemmungen, eher die Ausnahme denn die Regel ist. Erst infolge der ersten großen Überschwemmungen des Jahres 2002 hat hier teilweise und regional eingeschränkt ein gewisses Umdenken eingesetzt.

Die Landesregierungen des Freistaates Bayern und des Freistaates Sachsen haben die damalige Flutkatastrophe zum Anlass genommen, umfassendere Deckungen gegen Überflutungsschäden zu propagieren und in Sachsen hat es sogar eine Initiative (ausgehend von der Landesregierung) gegeben, die darauf gerichtet war, dass sich Städte, Kommunen und Landkreise ebenfalls stärker als bislang gegen solche Schäden versichern.

Welche Schäden sind durch die großen Flutereignisse eingetreten?

Im Jahr 2002 lag in Deutschland der versicherte Schaden bei ca. EUR 1,8 Mrd., der gesamtwirtschaftliche Schaden bei ca. EUR 9 Mrd.

Die Ereignisse des Jahres 2013 haben gemäß aktuellen Schätzungen in Deutschland einen Schaden von ca. EUR 12 Mrd. verursacht. Die Schätzungen des hiervon versicherten Anteils gehen auseinander. Sprechen die Rückversicherer Swiss Re und Munich Re von Schäden zwischen EUR 2,5 Mrd. und EUR 3,7 Mrd., so liegt die Schätzung des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft mit EUR 1,8 Mrd. bis EUR 2 Mrd. deutlich niedriger. Die Aktuargesellschaft Meyerthole Siems Kohlruss rechnet mit etwa EUR 2,5 Mrd. versicherter Schäden in Deutschland. Der Rückversicherungsmakler Willis Re beziffert den europaweit versicherten Schaden auf ca. EUR 4 Mrd.

Wie gut oder schlecht sind die Deutschen insgesamt gegen Hochwasserschäden versichert?

In einem Beitrag der Zeitschrift Versicherungswirtschaft vom 15.06.2013 wurde die These aufgestellt, dass 68 Prozent der deutschen Haushalte nicht richtig gegen Elementarschäden versichert seien. Ferner wird dort die These (die man in der Vergangenheit auch schon häufiger gehört hat) wiederholt, dass man 99 Prozent aller "Gebäude in Deutschland" vom Schreibtisch aus gegen Hochwasser und Überschwemmung versichern könne.

Eine Ausnahme bildeten lediglich die Gebäude, die in der Zone 4 des sog. "ZÜRS" (Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen) belegen sind. Diese Objekte seien auch nicht generell unversicherbar, sondern sie seien entweder nur eingeschränkt versicherbar oder aber der Versicherer brauche zusätzliche Informationen, z. B. über die Topografie oder über den technischen Schutz solcher Gebäude. Einige wenige Gebäude, z. B. die, die in Überschwemmungsgebieten liegen, seien unversicherbar.

Bedarf es staatlicher Anstrengungen oder Initiativen, um für die Zukunft vorzusorgen?

Die Initiativen der Staatsregierung in Sachsen und Bayern wurden schon erwähnt. Diese sind sicherlich vom Grundsatz her richtig, wenn auch in der Ausführung teilweise durchaus diskussionswürdig. So ist noch die sächsische Initiative, bei der zwei dort besonders engagierte Versicherer mitgewirkt haben, erinnerlich, nach der sämtliche Objekte der Öffentlichen Hand, also von Kommunen und Landkreisen, als grundsätzlich versicherbar eingestuft worden sind. Ziel der Staatsregierung war es, die Kommunen und anderen Gebietskörperschaften zu animieren, derartigen Versicherungsschutz auch tatsächlich abzuschließen. Nur derjenige, der sich – soweit dies möglich war – versichert hat, sollte zukünftig im Katastrophenfalle Anspruch auf Landesmittel haben.

Übersehen wurde hierbei allerdings, dass viele Versicherer nicht bereit sind, vom Schreibtisch aus ohne weitergehende Informationen sämtliche Objekte, also auch Liegenschaften in der ZÜRS-Kategorie 4, zu versichern. Ein Wettbewerb z. B. im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung muss also bei einer solchen starren Vorgabe misslingen und zwar in der Form, dass nur die beiden Versicherer, die sich im Vorfeld dazu bekannt haben, überhaupt willens und in der Lage sind, ein uneingeschränktes Angebot abzugeben (aber zu welchem Preis?).

Die Einschränkung, die bei der damaligen Initiative vorlag, war ebenso gravierend wie in Einzelfällen verhängnisvoll: Die Maximalentschädigung, die (sozusagen vom Schreibtisch aus) für derartige Hochwasserereignisse zur Verfügung gestellt wurde, war auf EUR 5 Mio. pro Schadenfall begrenzt. Das jüngste Ereignis des Jahres 2013 hat eindrucksvoll bewiesen, dass diese EUR 5 Mio. manchmal nur der berühmte "Tropfen auf den heißen Stein" sein können.

Es kann also durchaus sinnvoll sein, z. B. auf den Versicherungsschutz von ein bis zwei Objekten, die in der ZÜRS-Zone 4 belegen sind (manchmal sind das z. B. lediglich Bootshäuser) zu verzichten, um für die anderen werthaltigen Objekte den tatsächlich benötigten Versicherungsschutz von ca. EUR 15 Mio. oder EUR 20 Mio. pro Schaden sicherstellen zu können.

Muss man in der Zukunft mit solchen Ereignissen verstärkt rechnen und welche Folgen wird dies für die Versicherbarkeit haben?

Wir erinnern uns, dass man im Jahr 2002 sogar von einem 1.000-jährigen Ereignis gesprochen hat. Heute wird dieses Ereignis nicht einmal mehr als 100-jähriges Ereignis bewertet, sondern man sieht es im 50-jährigen Wahrscheinlichkeitsbereich. Dies ist auch nicht verwunderlich, da es ja innerhalb von 11 Jahren zweimal zu

solchen Überschwemmungen gekommen ist. Die Verfasser der GDV-Studie "Herausforderung Klimawandel" rechnen bis zum Ende dieses Jahrhunderts mit einer Verdoppelung, vielleicht sogar mit einer Verdreifachung von großen Sturmereignissen und Überschwemmungen.

Vor diesem Hintergrund muss man davon ausgehen, dass die Versicherungswirtschaft ihre Modelle und Tarife sowie ihre Zeichnungspolitik überarbeiten wird. Für die Nachfrageseite bedeutet dies, dass man z. B. bei Ausschreibungen sehr viel genauere Informationen über die einzelnen zu versichernden Objekte beibringen und ggf. für zusätzliche technische Vorkehrungen sorgen muss. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass es für Gebäude, die sich in Überschwemmungsgebieten befinden, vielleicht gar nicht mehr möglich sein wird, zu wirtschaftlichen Bedingungen Versicherungsschutz zu erlangen.

In diesem Zusammenhang wird wieder verstärkt über das Thema der Pflichtversicherung gesprochen. Eine solche Pflichtversicherung, die ja dann mit einem Kontrahierungszwang für die Versicherer verbunden wäre, kann aber immer nur das letzte Mittel sein, das der Staat ergreift.

Welche Interessen kann der Staat in dieser Thematik haben?

Andererseits liegt selbstverständlich das Interesse vor, dass die Bürger weitestgehend gegen die Folgen von Wetterereignissen, Überschwemmungen, Stürmen pp. geschützt sind. Im Freistaat Sachsen gibt es hierzu sogar einen Appell der Landesregierung an die Bürger in Form eines entsprechenden Faltblattes.

Sind die Bürger nicht richtig versichert, entsteht im Katastrophenfalle normalerweise sofort ein politischer Druck, bedürftigen Bürgern und auch Betrieben Hilfe zu leisten. Sehr schnell wurde nach den diesjährigen Ereignissen ein Hilfsfonds, der mit bis zu EUR 8 Mrd. ausgestattet wurde, ins Leben gerufen.

Neben diesen nicht unerheblichen Mitteln trifft den Staat (und damit letztendlich die Steuerzahler) eine ganze Reihe von anderen Schäden, nämlich den Schäden an eigenen Objekten der Öffentlichen Hand, die nicht versichert waren sowie an der Infrastruktur. Schäden an der Infrastruktur sind in Deutschland grundsätzlich nicht versichert und galten bislang nicht als versicherbar.

Gibt es Bedarf für neue Versicherungslösungen für solche Schäden und Ereignisse?

Die Interessenlage aus Sicht des Staates wurde oben kurz konturiert. Unterstellt, dass es auch zukünftig nicht zu einer flächendeckenden Versicherung von Privathaushalten und Betrieben gegen derlei Schäden kommen werde, so wird man annehmen müssen, dass es auch künftig den Bedarf für staatliche Unterstützung geben wird. Insbesondere in Wahlkampfzeiten wird regelmäßig die Bereitschaft des Bundes und der Länder vorliegen, helfend einzuspringen, wenn die Not groß ist. Addiert man diesen Bedarf zu den oben beschriebenen Schäden an eigenen Objekten und Infrastrukturen, so entsteht eine Belastung, die für eine Volkswirtschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland durchaus erheblich ist.

Welche zusätzlichen Möglichkeiten zur Schaffung von Versicherungsschutz gibt es?

Rückversicherer arbeiten schon seit längerer Zeit an Produkten, die sich mit derartigen Wetterereignissen und den daraus resultierenden Schäden beschäftigen. Diese Produkte zielen nicht nur auf den Versicherungsbedarf der Öffentlichen Hand ab, sondern richten sich auch z. B. an Betreiber von Energieanlagen. Diese können sich sogar gegen Folgen zu milder Winter oder zu kalter Sommer versichern. Auch der Agrarwirtschaft, der Tourismuswirtschaft und der Bauindustrie werden (um nur einige Beispiele kurz anzureißen) Deckungen im Zusammenhang mit außergewöhnlichen Witterungsereignissen angeboten.

Für Staaten, Länder und deren Institutionen kann aber insbesondere ein in der Entwicklung befindliches Produkt interessant sein, das einen finanziellen Ausgleich für außergewöhnliche Überschwemmungs- und Flutereignisse bietet. Dieses Produkt erscheint deshalb interessant, weil es von der Konzeption her auf den staatlichen Bedarf ausgerichtet ist.

Der Schaden, der durch eine solche Flut entsteht, tritt (wie oben ausgeführt) auf vielerlei Arten, nämlich durch den Bedarf an Hilfsfonds, Schäden an eigenen Objekten und Schäden an der Infrastruktur sowie den entsprechenden Folgeschäden, ein. Die genaue Berechnung eines solchen Schadens ist aber viel zu kompliziert, als dass dies die Grundlage für eine Regulierung eines Versicherers sein könnte. Eine solche Regulierung würde zudem lange Zeit in Anspruch nehmen und Kapazitäten in einem Maße binden, die den Versuch von vornherein scheitern ließen.

Wie sieht ein Produkt aus, das auf den Bedarf passen könnte?

Zunächst einmal liegt der Bedarf vor, dass sehr schnell die entsprechenden Versicherungsleistungen fließen, ohne dass man langwierig den Schaden im Einzelnen belegen müsste. Ferner muss es auch unerheblich sein, wofür die Versicherungsleistung verwendet wird, also ob man davon Hilfsfonds speist, eigene geschädigte Objekte wieder in Stand setzen lässt oder aber den Schaden an der Infrastruktur beseitigen lässt bzw. Aufräumarbeiten finanziert.

Ferner besteht die Notwendigkeit, den Schadeneintritt an einfachen Tatsachen bemessen zu können. Versicherer sprechen hier von "parametrischen Flutdeckungen". Diese knüpfen an messbare Tatsachen wie z. B. die Überschreitung bestimmter vordefinierter Pegelstände eines Gewässers oder aber von Flutlinien an; für Letztere werden dann Satellitenbilder ausgewertet.

Nicht risikoadäquat wird es oftmals sein, wenn man nur einen Pegelstand definiert, bei dessen Erreichen dann die gesamte vereinbarte Versicherungssumme (z. B. EUR 1 Mrd.) zur Auszahlung gelangt. Bei einer solchen Gestaltung wäre das von den Versicherern als Basisrisiko bezeichnete Risiko zu groß, da es einerseits trotz Schäden, die man eigentlich hätte abdecken wollen, zu keiner Auszahlung von Versicherungsgeldern kommt oder aber auf der anderen Seite, dass es zu einer Auszahlung von Geldern kommt, ohne dass ein entsprechend hoher Schaden überhaupt entstanden ist.

Man wird also, um zu einem passenden Versicherungsschutz zu gelangen, eine erhebliche Mühe auf die genaue Ausgestaltung eines solchen Produktes verwenden müssen. Die großen Rückversicherer arbeiten seit geraumer Zeit an entsprechenden Modellen, die sich sowohl mit den auslösenden Ereignissen und deren Wahrscheinlichkeiten als auch mit den finanziellen Folgen in Form von Zerstörung von Sachwerten befassen.

Im Ergebnis muss dann eine Deckung entstehen, die eine abgestufte Auszahlung der insgesamt vereinbarten

Entschädigung vorsieht. Im Idealfall sollte diese Abstufung dann auch der tatsächlichen Vergrößerung des Schadens z. B. beim Steigen von Pegelständen oder Überschreiten von einzelnen, zuvor definierten Flutlinien entsprechen.

Ist es aus Sicht der Versicherungsnehmer empfehlenswert und ausreichend, sich auf die Modelle der Versicherungswirtschaft, insbesondere der Rückversicherer, zu verlassen?

Wenn man keine eigenen Erkenntnisse in einem bestimmten Bereich hat, gibt es nur die Möglichkeit, sich auf die Erkenntnisse der Marktgegenseite (also der Versicherer) zu verlassen oder aber weiterhin das gesamte Risiko selbst zu tragen.

Will man einen Teil des Risikos transferieren, so wird man (da es ja auch um erhebliche Prämienhöhen gehen würde) sich besser selbst mit dem Themengebiet vertraut machen, vielleicht sogar selbst den Versuch unternehmen, ein eigenes Modell zu erarbeiten oder aber zumindest die verschiedenen Modelle der Versicherer kritisch bewerten zu können. Als privater Versicherungsnehmer oder Unternehmen kann man dies wohl nur in Ausnahmefällen, als staatlicher Versicherungsnehmer könnte man es ganz sicher.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht spielt hier auch keine Rolle, dass Versicherungsprämien mit Versicherungsteuer belastet werden, da diese ja direkt wieder in die staatlichen Kassen zurückfließen. Bei privaten Versicherungsnehmern wäre dies anders.

Ist der Staat groß genug, um sich nicht versichern zu müssen?

Die Größe und finanzielle Stärke ist das Hauptargument für staatliche Institutionen, auf Versicherungsschutz vollständig zu verzichten.

Uneingeschränkt gilt dies, wie oben ausgeführt, aber nur für die obersten Ebenen, also die Bundesrepublik Deutschland sowie die Länder. In den unteren Ebenen. z.B. auf Landkreis- und Kommunalebene, ist allerdings sogar festzustellen, dass teilweise fragwürdig anmutende Versicherungsdeckungen, z.B. ohne Selbstbeteiligung versehene Einbruchdiebstahl-, Leitungswasserund Sturmversicherungsverträge und teilweise sogar Glasversicherungen abgeschlossen worden sind. Auch sind die Eigenschadenversicherungen, die vor finanziellen Verlusten aufgrund fehlerhafter Sachbearbeitung schützen und oftmals nur Deckungssummen zwischen EUR 100.000,00 und EUR 500.000,00 pro Schaden aufweisen, noch nahezu flächendeckend anzutreffen.

All diese beispielhaft genannten Versicherungen schützen staatliche Institutionen vor sog. "Frequenzschäden" und sind daher kritisch zu bewerten. Aus Sicht einer Kommune oder eines Landkreises ist auch der Versicherungssteuersatz von immerhin 19 Prozent ein direkter Kostenfaktor. Gleichermaßen entstehen bei den Versicherern gerade im Bereich der Frequenzschadenabdeckung erhebliche Kosten, z. B. im Bereich der Schadenregulierung, die sich in den Prämien niederschlagen müssen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre es sinnvoll, solche Versicherungsdeckungen mit Augenmaß einzuschränken und auf der anderen Seite angemessenen Schutz gegen Katastrophenereignisse zu vereinbaren.

Es sei aber darauf hingewiesen, dass ein Schadensszenario wie die letzte große Flut im Juni 2013, wenn man es versichern wollte, auch im Rückversicherungsmarkt sehr erhebliche Kapazitäten in Anspruch nähme. Es wäre also davon auszugehen, dass man ein Konsortium von etlichen Rückversicherungsgesellschaften benötigen würde, um Deckungsstrecken zur Verfügung zu stellen, die aus volkswirtschaftlicher Sicht eine wirkliche Entlastung darstellen.

DVS-Regionalveranstaltung Köln – ein Tagungsbericht

Im Rahmen der Informationstage für DVS-Mitglieder und Gäste aus der versicherungsnehmenden Wirtschaft fand eine der DVS-Regionalveranstaltungen am Nachmittag des 20.11.2013 in Köln statt. Rüdiger Auras, Geschäftsführer des DVS Deutscher Versicherungs-Schutzverband e.V., begrüßte knapp 40 Teilnehmer, vorwiegend Vertreter/innen aus mittelständischen Mitgliedsunter-

Das Programm wartete mit einer Vielfalt an Themen auf. Zum Auftakt der Veranstaltung referierte der DVS-Geschäftsführer über die aktuelle Entwicklung am Erstund Rückversicherungsmarkt. Die Betrachtung und die Fortschreibung der einschlägigen Kennzahlen des Industrieversicherungssektors ließen die Prognose zu. dass am deutschen Versicherungsmarkt 2014 weder Kapazitätsengpässe noch flächendeckende Beitragserhöhungen zu erwarten seien. Derzeit weise alles auf einen insgesamt weichen Nachfragemarkt hin.

Die versicherungsnehmende Wirtschaft müsse sich gleichwohl auf vereinzelte sparten- und branchenbezogene Prämienanpassungen einstellen. Beispielhaft hierfür nannte Rüdiger Auras einerseits die Kraftfahrt-Versicherung und einzelne Bereiche der Sachversicherungen sowie andererseits Branchen mit überdurchschnittlichem Risikopotential, z.B. aus den Bereichen Holz- und Kunststoffverarbeitung, Papier, Recycling, Entsorgung, Gießerei, Heilwesen und Planung.

An die Einführungsrede schloss sich ein Marktüberblick nach Versicherungssparten an, präsentiert von Jörg Heidemann, Referent des DVS Deutscher Versicherungs-Schutzverband e.V.

Für eine Leitsparte der gewerblichen und industriellen Versicherung, die betriebliche Haftpflichtversicherung, habe der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) auch 2012 keine verwertbaren Zahlen veröffentlicht, kritisierte Heidemann. Das technische Ergebnis der übergeordneten allgemeinen Haftpflichtversicherung ließ aber auf ein insgesamt sehr auskömmliches Prämienniveau schließen.

Eine ungünstige Marktentwicklung habe die Betriebsund Berufshaftpflichtversicherung für das Heilwesen genommen. Einige Versicherungsunternehmen hätten eine Vielzahl von Verträgen gekündigt und sich teils völlig aus dem Haftpflichtversicherungsgeschäft für Heilberufe zurückgezogen. Durch die Kapazitätsverknappung und ein