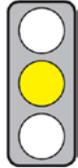


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission will die Verbreitung von Gebäudeversicherungen gegen Elementarschäden erhöhen und sicherstellen, dass Industrieunternehmen die Beseitigung von Umweltschäden finanzieren können.

Betroffene: Gebäudeeigentümer, Versicherungsunternehmen, Industrieunternehmen, Steuerzahler.



Pro: (1) Zu Recht betont die Kommission den Vorteil risikobasierter Versicherungstarife für Versicherungen gegen Katastrophenschäden. Pauschalprämien sind danach abzulehnen.

(2) Bei Industrie- und Offshore-Unternehmen ist eine Versicherungshaftpflicht sinnvoll.

Contra: (1) Staatliche Kompensationen für Katastrophenschäden an Gebäuden kommen einer extremen Subvention einzelner Hauseigentümer gleich und veranlassen diese, auf einen angemessenen Versicherungsschutz zu verzichten („moral hazard“).

(2) Eine Pflichtversicherung ist abzulehnen, denn sie stärkt die Eigenverantwortung gerade nicht.

(3) Die Bündelung von Versicherungen sollte nicht verpflichtend vorgeschrieben werden, denn sie verringert die Wahlmöglichkeiten der Eigentümer und geht oft mit einer Quersubventionierung einher.

INHALT

Titel

Grünbuch COM(2013) 213 vom 16. April 2013: **Versicherung gegen** Naturkatastrophen und von Menschen verursachte **Katastrophen**

Kurzdarstellung

► Allgemeines

- Laut Kommission haben Naturkatastrophen in Europa zwischen 1980 und 2011 Schäden von rund 450 Mrd. Euro verursacht (S. 5). Sie sieht die Gefahr, dass Versicherungsschutz für Gebäude in manchen Gebieten „unerschwinglich“ oder gar „unmöglich“ wird (S. 6). Gleichzeitig „verschärft es die Finanzlage der Mitgliedstaaten“, wenn diese „weiterhin Opfer großzügig entschädigen“ (S. 14).
- Laut Kommission sind Katastrophenversicherungen für Gebäude nicht in allen Mitgliedstaaten verbreitet. Mit dem Grünbuch lotet sie aus, ob Maßnahmen zur „Verbesserung“ des Versicherungsmarkts geboten sind (S. 7 und 2).
- Als konkrete Maßnahmen zur Erhöhung des Versicherungsschutzes hinterfragt die Kommission risikobasierte Versicherungstarife und thematisiert insbesondere
 - die Bündelung von Versicherungen gegen verschiedene Gefahren,
 - einheitliche Versicherungstarife (Pauschalprämien),
 - eine Pflichtversicherung und
 - Versicherungspools.

► Risikobasierte Versicherungstarife: Anreizwirkung und Probleme

- Die Kommission sieht risikobasierte Versicherungstarife als starkes Instrument für „marktwirtschaftliche Anreize zur Risikoprävention“ (S. 14).
- Risikobasierte Versicherungsprämien gehen laut Kommission jedoch oft einher mit
 - einem hohen Informationsbedarf beim Versicherer, und daher hohen Verwaltungskosten (S. 14),
 - sozialer Ungerechtigkeit, wenn hohe Risiken, etwa in hochwasserbedrohten Gebieten, zu unbezahlbaren Versicherungstarifen führen (S. 15).

► Einheitliche Versicherungstarife (Pauschalprämien)

- Einheitliche, vom Risiko unabhängige Versicherungstarife (Pauschalprämien) können laut Kommission den Versicherungsschutz in Hochrisikogebieten zwar verbessern. Allerdings geht dies mit einer Quersubvention schlechter durch gute Risiken einher und „verschärft die negativen Auswirkungen der Landnutzung“ in Hochrisikogebieten, da die dortigen Anwohner das wahre Risiko nicht voll berücksichtigen. Sinnvoll wäre daher die Verschärfung von Bauvorschriften in diesen Gebieten. (S. 15)
- Die Kommission fragt, ob für bestimmte Katastrophen Pauschalprämien eingeführt werden sollten oder ob andere Lösungen denkbar sind, um Versicherungskunden mit niedrigem Einkommen den Abschluss einer Versicherung gegen Katastrophen zu ermöglichen (S. 15).

► **Bündelung von Versicherungen gegen verschiedene Gefahren**

- Bei einer Versicherungsbündelung werden verschiedene Arten von Gefahren – Hochwasser, Sturm, Erdbeben – in einer Versicherungspolice zwecks besserer Risikodiversifizierung zusammengefasst. Die Gefahren sind dabei idealerweise voneinander unabhängig. (S. 9)
- Die Kommission fragt, ob eine verpflichtende Bündelung der Versicherungen gegen verschiedene Elementarschäden den Versicherungsschutz „verbessern“ kann oder ob „weniger restriktive Maßnahmen“ besser geeignet wären. (S. 9)

► **Pflichtversicherung**

- Laut Kommission lassen sich durch eine Pflichtversicherung gegen Katastrophenrisiken drei Probleme lösen (S. 9 und 10):
 - „Risikoblindheit“: Menschen unterschätzen Katastrophenrisiken und deren finanziellen Folgen.
 - Trittbrettfahren: Menschen verlassen sich auf private oder auf staatliche Hilfe.
 - „Antiselektion“: Vor allem Personen mit überdurchschnittlichem Risiko schließen eine Versicherung ab, wodurch die Prämien „in unerschwingliche Höhen“ steigen und der Kreis der Versicherten zu klein wird.
- Die Kommission fragt (S. 10), ob es in den Mitgliedstaaten Pflichtversicherungen gegen Katastrophen gibt und ob dabei
 - der Versicherer zum Versicherungsabschluss gezwungen wird (Kontrahierungszwang),
 - der Versicherungsnehmer bestimmte Risiken ausschließen kann,
 - EU-Maßnahmen „zweckdienlich“ wären.

► **Versicherungspools**

- Bei Versicherungspools teilen mehrere Versicherungen die Folgekosten bestimmter Risiken vertraglich untereinander auf.
- Laut Kommission können Versicherungspools den Versicherungsschutz verbessern, wenn der Markt ohne Pooling zu klein und/oder die Schäden zu hoch wären. Nachteil ist die Einschränkung des Wettbewerbs. (S. 10)

► **Sonstige Instrumente zur Erhöhung des Versicherungsschutzes**

- Indexbasierte Wetterversicherungen, die bei Überschreitung eines Schwellenwertes eine – schadensunabhängige – Auszahlung an den Versicherungsnehmer auslösen, können den Versicherungsschutz verbessern. Durch niedrige Verwaltungskosten gehen sie mit niedrigeren Prämien einher. Nachteil ist, dass die Auszahlung vom tatsächlichen Schaden abweichen kann. (S. 11)
- Auch von den Versicherern begebene Katastrophenanleihen können laut Kommission den Versicherungsschutz verbessern. Solche Anleihen, die nur dann eine Rückzahlung an den Investor vorsehen, wenn eine vorher definierte Katastrophe nicht eintritt, verbessern die Risikodiversifizierung des Versicherers. (S. 12)
- Versicherungsverträge mit längerer Vertragsdauer – derzeit sind Jahresverträge üblich – können laut Kommission einerseits die Anreize für Investitionen in die Risikominderung erhöhen, etwa indem sie Prämiennachlässe für solche Investitionen vorsehen. Andererseits führt die längere Vertragsdauer zu strengeren Eigenkapitalanforderungen für die Versicherungsunternehmen, was die Prämien ansteigen lässt. (S. 15)

► **Rolle des Staates**

- Laut Kommission kann der Staat (S. 11)
 - direkt als Versicherer tätig werden,
 - private Versicherungen oder Versicherungspools finanziell unterstützen, etwa indem der Staat die Schäden ab einer bestimmte Höhe übernimmt.
- Die Kommission fragt, wie vermieden werden kann, dass Versicherungsnehmer – in der Erwartung staatlicher Hilfe – zu hohe Risiken eingehen, also unter- oder gar nicht versichert sind („moral hazard“). (S. 11)

► **Informationspflichten**

- Die Kommission moniert, dass die vorvertraglichen und vertraglichen Informationspflichten für Schadensversicherungen EU-weit nicht harmonisiert sind. Sie fragt, ob und für welche Informationen eine Vollharmonisierung oder eine Mindestharmonisierung anzustreben ist. (S. 17)

► **Umweltschäden durch Industrieunternehmen**

- Die Kommission überlegt, die Umwelthaftungsrichtlinie (2004/35/EG) – die Naturkatastrophen nicht umfasst – um eine obligatorische Deckungsvorsorge für Industrieunternehmen zu ergänzen, über die die Beseitigung von selbst verursachten Umweltschäden finanziert werden soll.
- Versicherungsprodukte könnten diese Deckungsvorsorge ersetzen.
- Die Kommission fragt, ob genügend Daten und Instrumente für die Versicherungsanalyse vorliegen (S. 21).

► **Haftpflichtversicherung für Offshore-Erdöl und -Erdgasunternehmen**

- Die Kommission stellt fest, dass größere Unfälle bei der Erdöl- und Erdgasgewinnung mit Schäden in Milliardenhöhe in der EU derzeit nicht versicherbar sind (S. 23).

- Die Kommission fragt, welche „innovativen Versicherungsmechanismen“ für die Offshore-Erdöl und -Erdgasindustrie angemessen sein könnten (S. 23).

► **Transparenz über die Haftpflichtversicherung von Unternehmen**

- Die Kommission fragt, ob alle Unternehmen die Vertragsbedingungen ihrer Haftpflichtversicherungen offenlegen sollten. Dies könnte die Schadensbearbeitung erleichtern. (S. 23)

Politischer Kontext

Taggleich mit dem vorliegenden Grünbuch veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel [COM(2013) 216]. Am 30. Juli 2013 leitete die Kommission eine Online-Konsultation zur Versicherung und Kompensation von Unfällen in Atomkraftwerken ein.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Annahme der Kommission, dass künftig mit einer wachsenden Gefährdung von Gebäuden durch Naturkatastrophen gerechnet werden muss, ist angesichts der gehäuften Sturm- und Hochwasserereignisse der letzten Jahre nachvollziehbar. Da viele Menschen in gefährdeten Gebieten nicht oder nicht ausreichend versichert sind, ist es sachgerecht, auf einen umfassenderen Versicherungsschutz hinzuwirken, der auch gegen Elementarschäden infolge von Hochwasser, Sturm und Erdbeben absichert.

Die Überlegung der Kommission, in der EU auf einen umfassenderen Gebäudeversicherungsschutz – der auch die sogenannten Elementarschäden absichert – hinzuwirken, ist nachvollziehbar. Unterschiede in der Risikobereitschaft sowie meteorologische und geografische Unterschiede können die geringe Verbreitung von Hochwasser-, Sturm- oder Erdbebenversicherungen in einigen Ländern der EU nur teilweise erklären. Wichtigere Erklärungsgründe sind die systematische Unterschätzung des bestehenden Risikos durch die derzeitige Lage besser zu erklären.

Staatliche Kompensationen für Katastrophenschäden sind kein tragfähiges Konzept für die zukünftige Katastrophenbewältigung. Sie kommen einer extremen Subvention einzelner Hauseigentümer gleich die diese dazu veranlassen, auf einen angemessenen Versicherungsschutz zu verzichten („moral hazard“), und die Staaten bei häufiger auftretenden Naturkatastrophen finanziell überfordern können. Darüber hinaus können sie weitere **falsche Anreize setzen**, etwa zum Erwerb von Eigentum in katastrophengefährdeten Gebieten. Sie vergrößern damit das Problem, statt es zu lösen.

Vielmehr sollte das Haftungsprinzip voll zum Tragen kommen und daher das Risiko für Elementarschäden grundsätzlich komplett bei den Hauseigentümern liegen. Diese haben in der Regel einen wirtschaftlichen Anreiz, eine (Teil-)Elementarversicherung abzuschließen. Die Möglichkeit der Überwälzung des Schadens auf die Gesellschaft sollte nicht länger gegeben sein.

Staatliche Eingriffe sind allenfalls für Gebiete mit derart hohem Katastrophenrisiko gerechtfertigt, dass dort gelegene Gebäude gar nicht oder nur zu prohibitiv hohen Prämien versicherbar sind. Auch könnte ein gesellschaftlicher Konsens vorliegen, dass die Besiedlung solcher Gebiete erhaltenswert ist. In diesem Fall sollte aber weiterhin zumindest auf eine Teilversicherungslösung gesetzt werden, welche die Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümer aufrecht hält. Denkbar sind hohe Selbstbeteiligungen der Versicherungsnehmer und die Pflicht zu vorbeugenden Schadensabwehrmaßnahmen.

Zu Recht betont die Kommission den Vorteil risikobasierter Versicherungstarife für Versicherungen gegen Katastrophenschäden: Solche Tarife setzen effiziente Anreize, Schäden vorzubeugen, und wirken sich so auf die Immobilienpreise aus. **Pauschalprämien sind daher abzulehnen.** Das gilt auch für die Bezieher niedriger Einkommen, die sich einen risikobasierten Tarif nicht leisten können. Dieses Problem ist über die Sozialpolitik zu lösen, statt es der Versichertengemeinschaft aufzuerlegen.

Die Bündelung von Sturm-, Hochwasser- und Erdbebenversicherungen in einer Police erhöht die Versicherungsverbreitung, wie die Erfahrungen in Belgien, Frankreich und Großbritannien zeigen. Sie **sollte aber nicht verpflichtend vorgeschrieben werden. Denn sie verringert die Wahlmöglichkeiten der Eigentümer und geht oft auch mit einer Quersubventionierung einher.**

Eine Pflichtversicherung ist abzulehnen. Zwar kann sie das Problem beheben, dass viele Eigentümer auf eine Versicherung verzichten, weil ihr Risikobewusstsein zu gering ausgeprägt ist oder sie im Ernstfall fest mit staatlicher Hilfe rechnen. Sie erfordert jedoch tiefgreifende staatlichen Eingriffe: Notwendig sind ein Kontrahierungszwang für den Versicherer, die staatliche Regulierung der Prämienhöhe und insbesondere Vorschriften darüber, inwieweit verschiedene Risikozonen und damit verschiedene Prämien zulässig sind. Im Ergebnis führt eine Pflichtversicherung hierdurch zu einer Quersubvention zulasten von Eigentümern in Niedrigrisikogebieten. **Sie stärkt daher die Eigenverantwortung gerade nicht.**

Bei der Überarbeitung der Umwelthaftungsrichtlinie sollte das Ziel sein, dass Industrie- und Offshore-

Unternehmen die Beseitigung selbst verursachter Umweltschäden finanzieren können. Angesichts der sehr hohen potentiellen Schäden **ist eine Versicherungspflicht sinnvoll**. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen werden weiterer Vorschriften – etwa zur Versicherungssumme – unumgänglich sein.

Die Pflicht für Unternehmen, die Bedingungen ihrer Haftpflichtversicherungen offenzulegen, schafft bei Dritten Anreize zum Missbrauch, etwa einen höheren Schaden anzusetzen, als wirklich entstanden ist. Der Schadenersatzanspruch eines Geschädigten gegen den Verursacher entsteht unabhängig davon, ob dieser versichert ist oder nicht.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Rechtsgrundlagen der legislativen Folgemaßnahmen hängen von deren Ausgestaltung ab. In Betracht kommt Art. 53 Abs. 1 Alt. 2 AEUV, der die EU zur Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften ermächtigt, die die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten regeln. Die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) ist eine mögliche Rechtsgrundlage, wenn unterschiedliche nationale Vorschriften über Kontrahierungszwänge für Versicherungsunternehmen Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben können.

Subsidiarität

Derzeit nicht absehbar.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht absehbar.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Kontrahierungszwänge beschränken die Vertragsfreiheit als Teil der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 Grundrechtecharta der EU), sodass eine verhältnismäßige Ausgestaltung erforderlich ist.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Pflichtversicherungen und Kontrahierungszwänge müssen verhältnismäßig ausgestaltet werden, da sie in die Vertragsfreiheit als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz) oder der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) eingreifen. Insbesondere ist erstens darauf zu achten, dass sich das versicherte Risiko bei allen Pflichtversicherten verwirklichen kann (vgl. BVerfGE 103, 197 (223 f.). Rechtlich vertretbar, wengleich ökonomisch abzulehnen (s.o.), wäre eine Pflichtversicherung für einen großen Kreis an Versicherten in Form einer Bündelung unterschiedlicher Elementarrisiken. Alternativ ist auch eine Pflichtversicherung denkbar, die nur ein einzelnes Risiko umfasst (etwa Hochwasser), und daher nur für einen kleinen Personenkreis von tatsächlich Betroffenen gilt, etwa Flußanrainer. Damit sind aber Abgrenzungs- und Gleichbehandlungsprobleme verbunden. Zweitens dürfen durch eine etwaige Prämiengestaltung weder die Versicherungsnehmer noch die Versicherer übermäßig belastet werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Staatliche Kompensationen für Katastrophenschäden an Gebäuden sind kein tragfähiges Konzept für die zukünftige Katastrophenbewältigung. Sie kommen einer extremen Subvention einzelner Hauseigentümer gleich und veranlassen diese, auf einen angemessenen Versicherungsschutz zu verzichten („moral hazard“). Zu Recht betont die Kommission den Vorteil risikobasierter Versicherungstarife für Versicherungen gegen Katastrophenschäden. Pauschalprämien sind daher abzulehnen. Auch eine Pflichtversicherung ist abzulehnen, denn sie stärkt die Eigenverantwortung gerade nicht. Die Bündelung von Versicherungen sollte nicht verpflichtend vorgeschrieben werden, denn sie verringert die Wahlmöglichkeiten der Eigentümer und geht oft mit einer Quersubventionierung einher. Bei Industrie- und Offshore-Unternehmen ist eine Versicherungspflicht sinnvoll.