Naturgefahrenversicherung für kommunale Gebäude[#]

Tim Philippi und Jörg Schiller

Universität Hohenheim

Fachgebiet für Versicherungswirtschaft & Sozialsysteme

Im Auftrag von

GDV – Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

30. November 2024

[#] Wir danken der SV SparkassenVersicherung, der Württembergischen Gemeindeversicherung, Ralf Braun (Gemeinde Hildrizhausen), Helena Zegowitz (Gemeinde Hildrizhausen), Thomas Bielefeld (BADK), Michael Doth und Max Witzke für ihre inhaltliche Unterstützung. Für die Durchführung und Verbreitung der Umfrage bedanken wir uns bei Sabine Richard-Ulmrich und Bernd Klotz vom Hessischen Städte- und Gemeindebund e.V., bei Stefan Braun und Mine Ünlü vom Gemeindetag Baden-Württemberg und bei Axel Kunze vom Gemeinde- und Städtebund Thüringen.

1 Einleitung

Zunehmende Starkregenereignisse führen nicht erst seit der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021, die durch Sturmtief „Bernd" ausgelöst wurde, und den jüngsten Überschwemmungen im Saarland und in Süddeutschland in 2024 zu erheblichen Schäden. Der Umgang mit dem aus Naturgefahren resultierenden finanziellen Risiko ist ein wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Anpassung an weltweite klimatische Veränderungen. In Deutschland verursachte Sturmtief Bernd insgesamt ca. 7,5 Mrd. € an versicherten Schäden (GDV, 2024). Ein Großteil der entstandenen Überschwemmungsschäden, die vor allem Nordrhein-Westfalen (ca. 12,3 Mrd. €) und Rheinland-Pfalz (ca. 18 Mrd. €) betrafen und hier vorrangig an privaten Wohngebäuden und öffentlicher Infrastruktur der Gemeinden auftraten (BMI und BMF, 2022), waren jedoch nicht versichert. Eine Folge solcher unversicherter Schäden aus Überschwemmungen sind steuerfinanzierte ad-hoc Hilfsprogramme des Bundes und der Bundesländer, über die unversicherte Betroffene entschädigt werden (so z.B. „Aufbauhilfe 2021", „Hochwasserhilfe Saarland 2024", „Bayrisches Hilfsprogramm Hochwasser 2024"). Im Fall der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 wurde von Bund und Ländern über den Fonds „Aufbauhilfe 2021" insgesamt 15 Mrd. € zur Verfügung gestellt, von denen bis August 2024 nur 1,4 Mrd. Euro (davon 863 Mio. Euro an Privathaushalte und 544 Mio. € an Kommunen für zerstörte Infrastruktur) ausgezahlt wurden (Smoltczyk, 2024).

Betrachtet man die Schäden und Hilfsprogramme im Fall des Sturmtiefs „Bernd" näher, wird ersichtlich, dass nicht nur Privathaushalte Empfänger der Fluthilfen sind, sondern ein Großteil der Hilfen auch zum Wiederaufbau der kommunalen Infrastruktur genutzt wird. Von den Wiederaufbauhilfen 2021 zur Finanzierung der Schäden nach Sturmtief „Bernd" entfielen 37% der gezahlten Fluthilfen in Nordrhein-Westfalen und 39% der gezahlten Fluthilfen in Rheinland-Pfalz auf den Wiederaufbau kommunaler Infrastruktur. Neben Straßen und Brücken wurden auch kommunale Gebäude, insbesondere Schulen, mit finanziellen Mitteln der Hilfsprogramme wiederaufgebaut (BMI und BMF, 2022).

Im Hinblick auf Gebäude ist die erweiterte Elementarrisikoversicherung eines der wichtigsten Instrumente zum Umgang mit Überschwemmungen und weiteren Naturgefahren. Diese ist jedoch ein optionaler Baustein. Trotz zahlreicher Naturkatastrophen in den letzten Jahren gibt es nach wie vor viele private und auch kommunale Gebäude, die nicht gegen erweiterte Elementarrisiken versichert sind. Aktuelle Statistiken des Gesamtverbands der Deutschen

Versicherungswirtschaft (GDV) geben einen Überblick über den Anteil der Wohngebäudeversicherungsverträge, die eine Abdeckung gegen erweiterte Elementarschäden einschließen (GDV, 2024). Insgesamt sind in Deutschland 54% der privaten Wohngebäude auch gegen erweiterte Elementarschäden versichert. Die größte regionale Auffälligkeit ist dabei, dass in Baden-Württemberg 94% der Gebäudeversicherungen erweiterte Elementargefahren miteinschließen. Der hohe Anteil an erweiterter Elementarschadendeckung in Baden-Württemberg wird vielfach auf die bis 1994 bestehende Pflicht zur Abdeckung von Elementarschäden in Baden-Württemberg zurückgeführt (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2021).

Über die Absicherung der kommunalen Infrastruktur gegen Elementarschäden ist bislang wenig öffentlich bekannt. Ein Kommunalbericht des Hessischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2019 stellt die Versicherungen von 14 ausgewählten Gemeinden dar und zeigt, dass 8 der 14 betrachteten Gemeinden gegen erweiterte Elementarrisiken versichert waren (Hessischer Rechnungshof, 2019). Aufbauend auf den Kommunalbericht soll der folgende Bericht einen grundlegenden Überblick über das kommunale Risikomanagement geben, insbesondere bezüglich des Umgangs mit Elementargefahren. Es soll untersucht werden, welche Möglichkeiten für Gemeinden bestehen, sich gegen diverse Naturgefahren abzusichern. Anschließend werden die Ergebnisse einer Umfrage präsentiert, in der insbesondere die aktuelle kommunale Abdeckung von Elementarrisiken in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen analysiert wurde.

Es zeigt sich, dass, ähnlich wie bei der Absicherung privater Wohngebäude, Versicherungsverträge das Hauptinstrument von Gemeinden zur Absicherung der Gebäuderisiken darstellen. Kommunen können ihre Gebäude einzeln oder per Sammelvertrag versichern und selbst darüber entscheiden, ob sie die Gebäude gegen erweiterte Elementarschäden versichern möchten. Der kommunale Schadenausgleich – nicht rechtsfähige Zusammenschlüsse verschiedener Gemeinden zur gemeinsamen Tragung von Risiken, die von der Versicherungsaufsicht befreit sind – dient nur der Absicherung von Haftpflichtrisiken, Risiken aus der Haltung von Kraftfahrzeugen und Unfallrisiken und spielt bei der Abdeckung von Gebäuderisiken keine Rolle.

Die Ergebnisse der durchgeführten Umfrage zeigen, dass in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen die allermeisten Gemeinden ihre Gebäude gegen Feuer, Leitungswasserschäden und Schäden aus Sturm oder Hagel versichern. Die Abdeckung gegen erweiterte Elementarschäden ist vergleichsweise niedriger. In Baden-Württemberg gaben 70% der an der Umfrage

teilgenommenen Gemeinden an, sich für die Abdeckung von erweiterten Elementarrisiken entschieden zu haben. In Thüringen beträgt der Anteil 55%, in Hessen 50%. Die in Baden-Württemberg bis 1994 geltende Versicherungspflicht gegen Elementarschäden galt auch für kommunale Gebäude, wodurch sich die auch weiterhin höhere Abdeckung erklären könnte. Der von den Gemeinden angegebene Hauptgrund für die Absicherung von Elementarrisiken ist die Vermeidung der finanziellen Belastung ihres Haushalts. Hier dürften die häufig sehr engen finanziellen Spielräume der Kommunen zum Tragen kommen. Insgesamt deuten die Befragungsergebnisse jedoch darauf hin, dass nur ein Teil der Gemeinden ein aktives Risikomanagement betreibt. Vielfach verlassen sich die Gemeinden auf die regelmäßige Überprüfung ihres Versicherungsschutzes durch die zuständigen Versicherer.

2 Kommunales Risikomanagement

Die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigten Gebäude sind typischen Gefahren, wie Feuer, Leitungswasserschäden, Sturm & Hagel sowie erweiterten Elementarschäden durch Erdbeben oder Überschwemmungen, ausgesetzt. Der Umgang mit diesen Gebäuderisiken ist den Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung selbst überlassen.

Das Grundgesetz sowie die Landesverfassungen räumen den Gemeinden entsprechende Rechte zur Selbstverwaltung explizit ein.[1] Die jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder halten die Gemeinden dazu an, sparsame und wirtschaftliche Haushaltspläne aufzustellen und Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu behandeln.[2] Diese Pflichten schließen die Vorsorge für unvorhersehbare finanzielle Schäden im eigenen Vermögen mit ein. Dementsprechend können die Kommunen über Abschluss und Umfang von Versicherungen für ihre Vermögensgegenstände im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung bzw. eines Risikomanagements selbst entscheiden (Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2016, S. 70).

Sowohl der Hessische als auch der Niedersächsische Landesrechnungshof haben in ihren Prüfberichten bei Gemeinden ein Verbesserungspotential im Hinblick auf das Risikomanagement bzw. Vertragscontrolling festgestellt (Hessischer Rechnungshof, 2019, S. 273-275;

[1] Siehe bspw. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz, §137 Abs. 3 Verfassung des Landes Hessen, §91 Verfassung des Freistaats Thüringen.
[2] Siehe bspw. §93 Abs. 3 und §78 Abs. 2 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, §77 Abs. 2 und §Abs. 91 Abs. 2 Gemeindeordnung Baden-Württemberg, §92 Abs. 2 und §108 Abs. 2 Hessische Gemeindeordnung §53 Abs. 2 und §66 Abs. 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung.

Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2016, S. 70-71). Die festgestellten Defizite sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass entsprechende Mitarbeiterkapazitäten nicht vorhanden seien. So wurde bemängelt, dass die geprüften Kommunen keinen Risikomanagementprozess für den Umgang mit ihren Risiken nutzten und somit ihre Risiken nicht systematisch und vollständig bewerteten. Vielfach wurden die Risiken und Versicherungsverträge unzureichend dokumentiert und der bestehende Versicherungsschutz nur sporadisch bzw. anlassbezogen überprüft (Niedersächsische Landesrechnungshof, 2016, S. 71). Auch im Jahr 2023 bemängelte der Niedersächsische Landesrechnungshof, dass Kommunen Entscheidungen über den Abschluss von Versicherungsverträgen nicht zentral, sondern meist an unterschiedlichen Stellen ihrer Verwaltung, treffen. Die geprüften Kommunen verstößen weiterhin gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, da der bestehende Versicherungsschutz nicht regelmäßig überprüft und aktualisiert werde (Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2023, S. 56).

Ziel eines kommunalen Risikomanagements sollte die Stabilisierung von Zahlungsströmen sein, sodass Gemeinden weder größere Rücklagen aufbauen noch bei unerwarteten Großschäden auf verhältnismäßig teure Kredite zurückgreifen müssen (Allen und Santomero, 1998). Um hohe Zinskosten und kurzfristige, ungeplante Kreditbedarfe zu vermeiden, kann sich ein aktives Risikomanagement lohnen, durch welches im Schadenfall genügend finanzielle Mittel, z.B. durch Entschädigungsleistungen aus Versicherungsverträgen, bereitstehen.

Gemeinden können grundsätzlich auf verschiedene Risikomanagementinstrumente zurückgreifen. Kleinere Schäden können typischerweise selbst getragen werden (Hessischer Rechnungshof, 2019, S. 277). Größere Schäden, die nicht aus allgemeinen Rücklagen finanziert werden, können im Rahmen einer kommunalen Selbsttragung durch Zusammenschlüsse verschiedener Gemeinden abgesichert und somit gemeinschaftlich getragen werden. Die Möglichkeit der Gründung nicht rechtsfähiger Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden besteht in Deutschland im Bereich von Haftpflichtrisiken, Risiken aus der Haltung von Kraftfahrzeugen und Unfallrisiken (§3 Abs. 4 Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG). Eine solche gemeinschaftliche Risikotragung ist häufig lokal begrenzt und wird in der Regel als „kommunaler Schadenausgleich" bezeichnet. So können sich deutsche Gemeinden beispielsweise beim „Kommunalen Schadenausgleich westdeutscher Städte" oder beim „Autoschadenausgleich Deutscher Gemeinden und Gemeindeverbände" absichern, sofern sie im Geschäftsgebiet der jeweiligen Schadenausgleiche liegen.

Kommunale Schadenausgleiche basieren grundsätzlich auf einem Umlageverfahren, sodass keine Rücklagen oder Rückstellungen gebildet und angefallene Schäden ex-post, d.h. nach Abschluss eines Geschäftsjahres, auf die teilnehmenden Gemeinden umgelegt werden. Anders als bei typischen Versicherungsprodukten finden keine Prämienzahlungen im Vorhinein statt, sondern der auf ein Mitglied umzulegende Anteil an den Ausgaben des Kommunalen Schadensausgleichs bemisst sich nach dem Risiko, das es in die Verrechnungsstelle eingebracht hat (siehe bspw. §9 in KSA, 2024).

Zentrale Vorteile des Schadensausgleichs ergeben sich durch relative niedrige Verwaltungskosten, da die Institutionen des kommunalen Schadensausgleichs gemäß §3 Abs. 4 VAG von der Beaufsichtigung befreit sind. Zudem entstehen im Vergleich zu marktlichen Versicherungslösungen niedrige Vertriebs- und Werbekosten (Haftpflichtverband öffentlicher Verkehrsbetriebe, 2024). Ähnliche Vorteile sind auch bezüglich der früheren Monopolpflichtversicherung im Bereich der Gebäudeversicherung in Deutschland aufgeführt worden (Epple und Schäfer, 1996; Felder, 1996; Von Ungern-Sternberg, 1996). Typischerweise werden im Rahmen des kommunalen Schadensausgleichs die entstandenen Schäden aufgrund der Anwendung von Verrechnungsschlüsseln, nicht risiko- und somit verursachungsgerecht, sondern gleichmäßig unter den Mitgliedern aufgeteilt, sodass für die einzelnen Mitglieder niedrigere Anreize zur Risikoprävention resultieren.

Kommunen können ihre Gebäuderisiken auch im Rahmen traditioneller Gebäudeversicherungen absichern, die u.a. von spezialisierten Kommunalversicherern angeboten werden. Kommunalversicherer werden meist direkt oder indirekt über die örtlichen Sparkassen bzw. Landesbanken von Kommunen und Ländern getragen und sind somit aufgrund ihrer Eigentümerstruktur stark auf die Bedürfnisse von Städten und Gemeinden ausgerichtet. Sie müssen sich jedoch im Wettbewerb behaupten und sich aktiv um Kunden bemühen, sodass höhere Vertriebskosten als bei einem kommunalen Schadensausgleich entstehen. Andererseits erheben Gebäudeversicherer aufgrund des bestehenden Wettbewerbs risikogerechte Prämien, sodass Risikokosten, anders als beim kommunalen Schadensausgleich, nicht im Kollektiv umverteilt werden. Darüber hinaus ergeben sich aus dem Wettbewerb für Anbieter Service- und somit Qualitätsanreize, die sich insbesondere in Form einer schnellen Schadenabwicklung sowie in umfangreichen Beratungsangeboten im Hinblick auf Präventionsmaßnahmen oder den Versicherungsschutz zeigen können (Mayers and Smith, 1982).

3 Kommunale Gebäudeversicherung

Auf Basis von mit verschiedenen Kommunalversicherern und Gemeindevertretern geführten Interviews zeigt sich, dass kommunale Gebäude mithilfe der typischen Gebäudeversicherungsbausteine Feuer, Leitungswasser, Sturm & Hagel und erweiterte Elementarschäden versichert werden. Zusätzlich können kommunale Gebäude gegen Schäden durch Fahrzeuganprall, Rauch und Überschalldruckwellen abgesichert werden und Kommunen können zusätzlich Glasbruchversicherungen abschließen. Verträge können mit sowie ohne Selbstbehalte abgeschlossen werden. Typische Selbstbehalte reichen bis 5.000 € je versichertem Gebäude. Die Höhe der Selbstbehalte hängt jedoch stark vom Versicherungswert der betreffenden Gebäude ab. Zusätzlich kann die ausgezahlte Versicherungsleistung für ausgewählte Gefahren durch die Vereinbarung von Höchstentschädigungen unterhalb der sonst vereinbarten Versicherungssumme des Gebäudes begrenzt werden. Höchstentschädigungen können dabei je Schadenfall vereinbart oder es können Jahreshöchstentschädigungen festgelegt werden.

Kommunale Gebäude können entweder einzeln oder im Rahmen von Sammelverträgen versichert werden. Insbesondere wenn der Träger des Gebäudes nicht die Gemeinde selbst ist, sondern bspw. eine Tochtergesellschaft der Gemeinde, wie Stadtwerke, werden Gebäude vielfach einzeln versichert. Gemeinden mit mehreren Gebäuden schließen dagegen typischerweise Sammelversicherungsverträge ab, über die alle Gebäude versichert sind und die laufend um Wertänderungen oder Änderungen im Gebäudebestand aktualisiert werden können. Die Sammelverträge versichern alle Gebäude eines kommunalen Bestands gegen die im Vertrag festgelegten Gefahren.

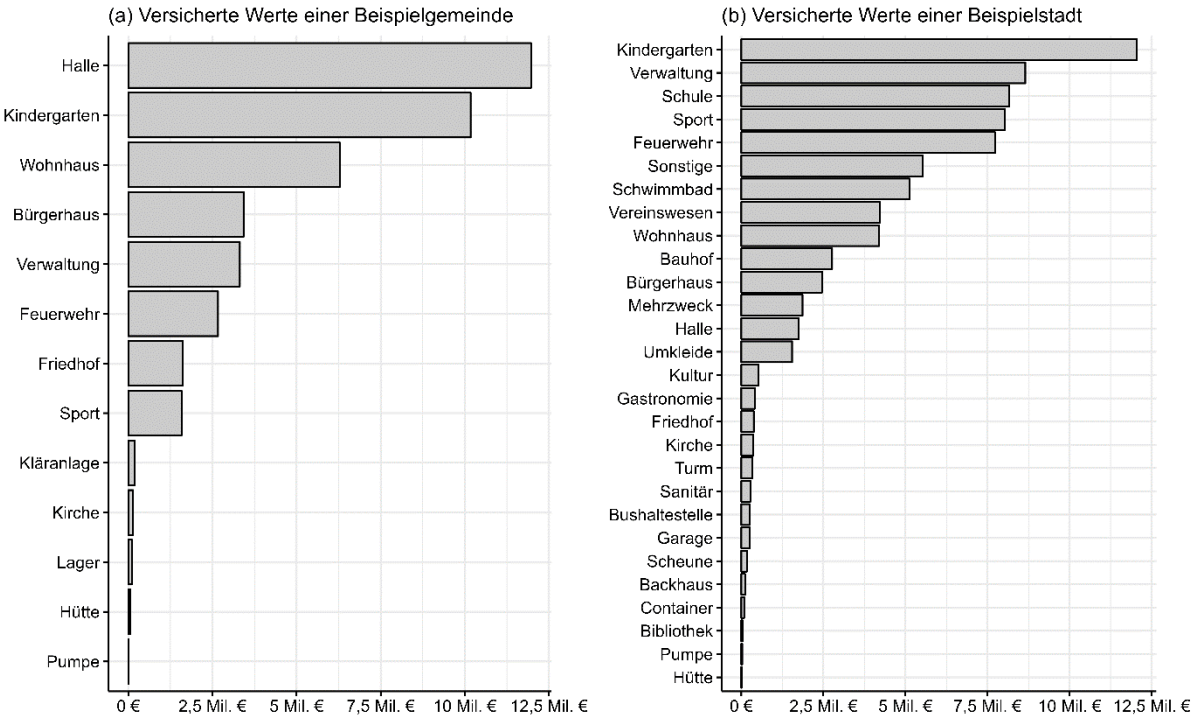
Die über den Sammelvertrag versicherten Gebäudewerte geben daher auch Aufschluss über die Vermögenskonzentration der Gemeinden. In der folgenden Abbildung 1 sind die Versicherungswerte der versicherten Gebäude zweier Beispielgemeinden dargestellt. Abbildung 1 veranschaulicht beispielhaft den Versicherungsschutz für eine kleinere Gemeinde (ca. 4.000 Einwohner) und eine größere Gemeinde (ca. 10.000 Einwohner), die aufgrund ihrer Größe auch als (Klein-)Stadt bezeichnet werden kann.

Die größte Immobilie der Beispielgemeinde (siehe Abschnitt (a) in Abbildung 1) ist eine Mehrzweckhalle mit einem Versicherungswert von ca. 12 Mio. €. Dazu kommen zwei Kindergärten, einige Wohnhäuser, ein Bürgerhaus für ortsansässige Vereine, Verwaltungsgebäude und

Feuerwehrgeräte. Der lokale Friedhof und Sportanlagen sowie weitere kleinere Posten sind ebenfalls versichert.

Die Beispielstadt in Abschnitt (b) von Abbildung 1 zeichnet sich insbesondere durch eine größere Vielzahl an versicherten Gebäuden aus. Neben Kindergärten, Verwaltungsgebäuden, Sportstätten und Feuerwehrgeräten betreibt die Gemeinde auch mehrere Schulen. Da teilweise auch Landkreise die Träger von Schulen sind, werden örtliche Schulen nicht immer über die Gemeinden versichert. Die Stadt betreibt zusätzlich ein Schwimmbad. Alle aufgeführten Gebäude sind jeweils über einen Sammelversicherungsvertrag abgesichert.

Abbildung 1: Versicherte Werte zweier Beispielgemeinden



4 Umfrage zur kommunalen Elementarschadenabdeckung

4.1 Durchführung und Repräsentativität

Für ein genaueres Verständnis der kommunalen Versicherungsnachfrage wurde im Frühjahr bzw. Sommer 2024 eine Umfrage unter Gemeinden in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen durchgeführt. Die Umfrage wurde mithilfe des Gemeindetags Baden-Württemberg, des Hessischen Städte- und Gemeindebunds und des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen verbreitet. In Tabelle 1 sind die Teilnehmerzahlen sowie die Rücklaufquoten in den drei Bundesländern dargestellt.

Tabelle 1: Rücklaufquote der Umfrage

	Baden-Württemberg	**Hessen**	**Thüringen**
Grundgesamtheit	1.101	421	189
Stichprobe	227	70	40
Rücklaufquote	**19,3%**	**16,6%**	**21,2%**

In Baden-Württemberg nahmen 227 der 1.101 bzw. 19,3% der Gemeinden teil, in Hessen 70 der 421 bzw. 16,6% der Gemeinden (Statistisches Bundesamt, 2023). Thüringen unterscheidet sich von Hessen und Baden-Württemberg, da sich dort viele Gemeinden entweder zu Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen haben oder einzelne Gemeinden als erfüllende Gemeinden Aufgaben anderer Gemeinden übernehmen. Unter der Annahme, dass die Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden für den Abschluss von Gebäudeversicherungsverträgen zuständig sind, wurde die Anfrage zur Teilnahme an der Umfrage direkt an die Verwaltungsgemeinschaften, die erfüllenden Gemeinden oder eigenständige Gemeinden versendet. Insgesamt umfasst der Freistaat Thüringen 605 Gemeinden (Stand 01.01.2024), von denen sich 368 zu 42 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen haben. 38 Gemeinden übernehmen als erfüllende Gemeinden die Aufgaben von weiteren 90 Gemeinden (Thüringer Landesamt für Statistik, 2024a). Insgesamt wurden daher 189 Gemeinden kontaktiert (42 Verwaltungsgemeinschaften, 38 erfüllende Gemeinden, 109 gemeinschaftsfreie Gemeinden). An der Umfrage nahmen 28 gemeinschaftsfreie Gemeinden, 6 Verwaltungsgemeinschaften und 6 erfüllende Gemeinden teil. Insgesamt entspricht die Rücklaufquote in Thüringen daher 21,2%. Nachfolgend werden die 189 Gemeindevertreter aus Thüringen sowie die 40 Thüringer Umfrageteilnehmer als Gemeinden bezeichnet.

Um neben der Rücklaufquote die Repräsentativität der Stichprobe abzuschätzen, wird in Abbildung 2 und Abbildung 3 die Verteilung der jeweiligen Stichprobe mit der Verteilung der Grundgesamtheit hinsichtlich der Lage der Gemeinden und der Einwohnerzahl der Gemeinden verglichen. Die Verteilung der Grundgesamtheit in Baden-Württemberg und Hessen basiert auf zwei Übersichten des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt, 2023; Statistisches Bundesamt, 2024). Die Grundgesamtheit in Thüringen basiert auf Zahlen des Thüringer Landesamts für Statistik (Thüringer Landesamt für Statistik, 2024b).

Abbildung 2: Repräsentativität der Stichprobe nach Regierungsbezirk/Lage

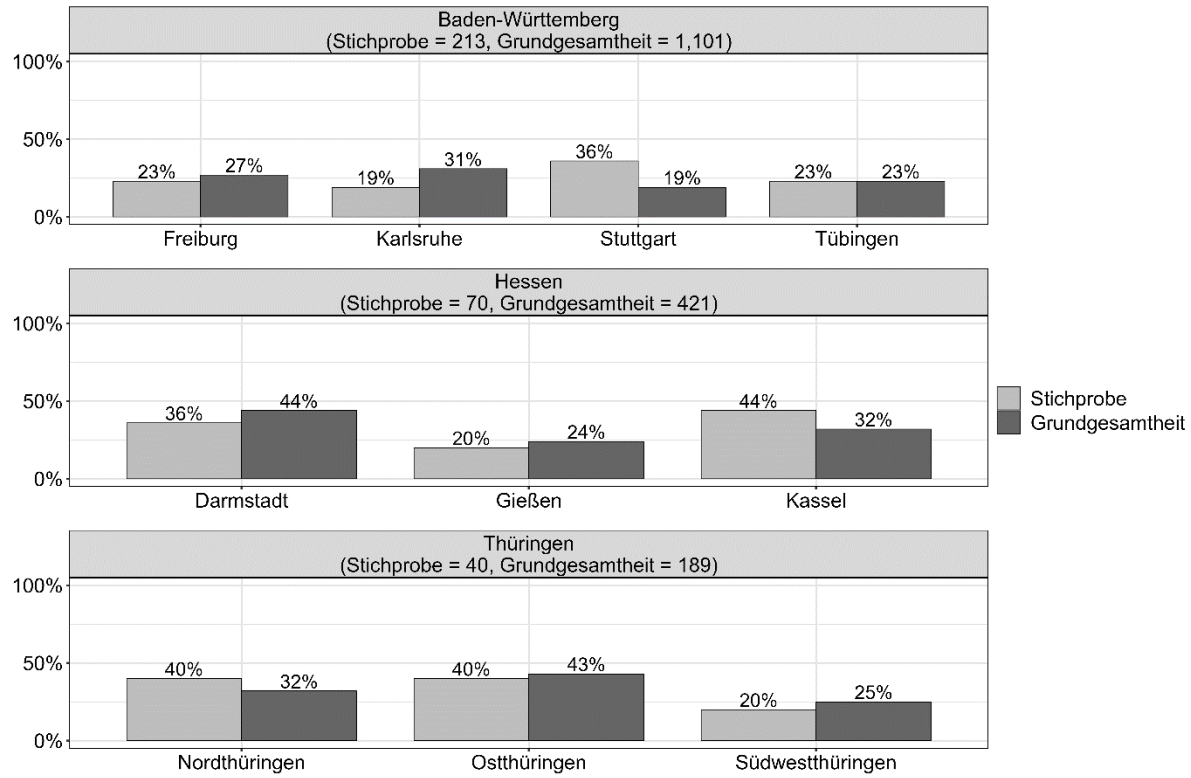


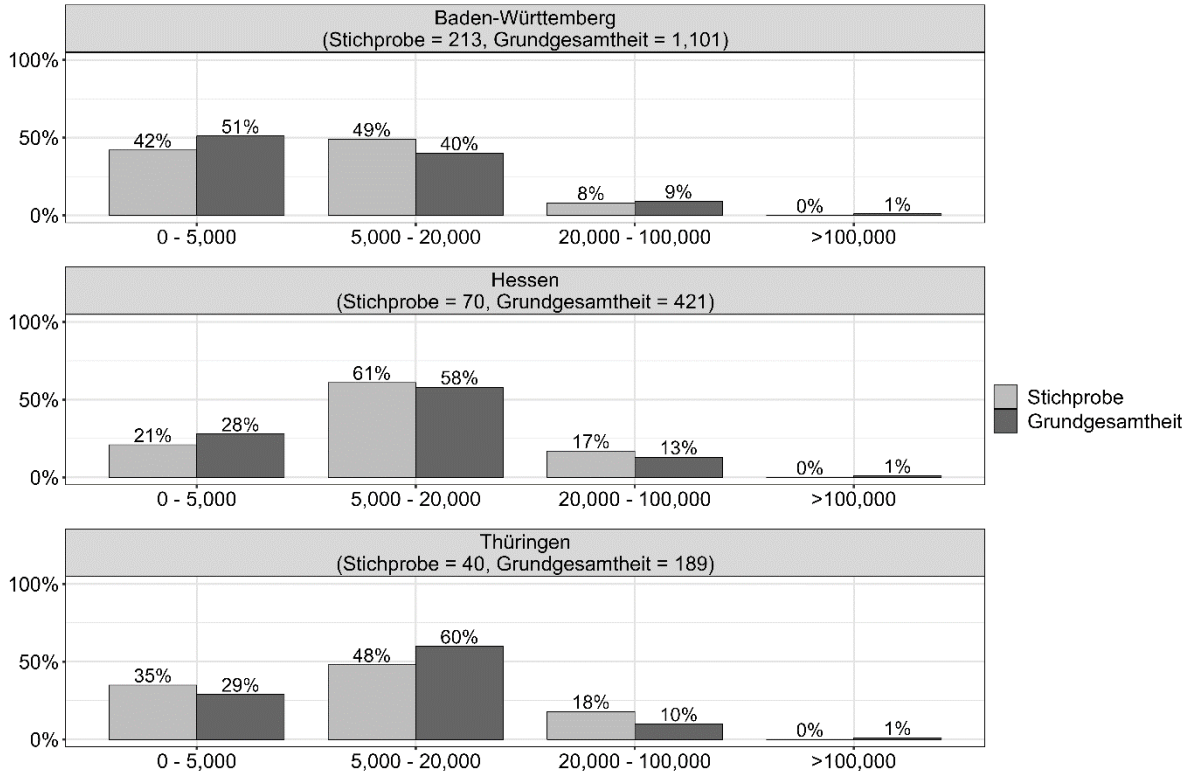
Abbildung 2 stellt die Regionen dar, in denen die teilnehmenden Gemeinden liegen. In Baden-Württemberg und Hessen bezieht sich die Aufteilung auf die Regierungsbezirke. In Thüringen wurden die Gemeinden nach deren Lage in die Regionen Nordthüringen, Ostthüringen und Südwestthüringen unterteilt.[3] Die Stichprobe deckt alle Regionen in den drei Bundesländern ab. In Baden-Württemberg ist der Regierungsbezirk Karlsruhe leicht unterrepräsentiert während der Regierungsbezirk Stuttgart leicht überrepräsentiert ist. In Hessen und Thüringen entspricht die Verteilung der Stichproben in etwa der Verteilung der jeweiligen Grundgesamtheit.

Abbildung 3 stellt die Größe der Gemeinden nach Einwohnern dar. Die Gemeinden in Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen haben überwiegend weniger als 20.000 Einwohner. Die Stichprobe bildet dies entsprechend ab, auch wenn es leichte Abweichungen zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit bei Gemeinden mit Einwohnerzahlen 0 – 5.000 und 5.000 – 20.000 gibt.

[3] Die Regionen in Thüringen sind nach Kreisen bzw. kreisfreien Städten unterteilt. Kreise bzw. kreisfreie Städte in Ostthüringen: Saalfeld-Rudolstadt, Jena, Saale-Holzland-Kreis, Gera, Saale-Orla-Kreis, Greiz, Altenburger Land. Kreise bzw. kreisfreie Städte in Nordthüringen: Ilm-Kreis, Gotha, Erfurt, Weimar, Weimarer Land, Sömmerda, Kyffhäuserkreis, Unstrut-Hainich-Kreis, Eichsfeld, Nordhausen. Kreise bzw. kreisfreie Städte in Südwestthüringen: Wartburgkreis, Schmalkalden-Meiningen, Suhl, Hildburghausen, Sonneberg.

Obwohl die Stichprobe die Grundgesamtheit der Gemeinden nach Lage und Einwohnerzahl gut zu entsprechen scheint, können gewisse Selektionseffekte nicht ausgeschlossen werden. So könnten sich beispielsweise diejenigen Gemeinden von der Umfrage angesprochen gefühlt haben, für die Versicherungsverträge generell ein wichtiges Thema sind, auch wenn in Baden-Württemberg und Hessen jeweils 21% und in Thüringen 28% der Umfrageteilnehmer angaben, sich nur selten und unregelmäßig mit ihren Versicherungsverträgen zu beschäftigen.

Abbildung 3: Repräsentativität der Stichprobe nach Einwohnern



4.2 Aufbau und Ergebnisse

Kern der Gemeindebefragung waren vier Fragen, die darauf abzielten, die Versicherungsabdeckung sowie das Verhalten der Gemeinden bezüglich deren Abschluss von Versicherungsverträgen abzuschätzen:

Frage 1 – Gegen welche Gefahren ist der Großteil Ihrer Gebäude versichert?

Frage 2 – Was sind Ihre Hauptgründe für Versicherung gegen erweiterte Elementarschäden?

Frage 3 – Von wem wird der Versicherungsstatus Ihrer Gebäude regelmäßig überprüft?

Frage 4 – Wie würden Sie Schäden aus Naturkatastrophen an unversicherten Gebäuden finanzieren, die Ihre jährlichen Einnahmen übersteigen?

Frage 1 dient der Abfrage des allgemeinen Versicherungsschutzes und insbesondere der erweiterten Elementarschadenabdeckung. Vor dem Hintergrund der verschiedenen Gründe für ein kommunales Risikomanagement (siehe Kapitel 2), sollte durch Frage 2 ermittelt werden, weshalb Gemeinden sich für die Abdeckung erweiterter Elementarrisiken entscheiden. Frage 3 diente der Ermittlung des Stellenwerts von Versicherungsverträgen bei der Absicherung von Naturgefahren in den teilnehmenden Gemeinden. Mit Frage 4 sollten potentielle Alternativen zu Versicherungsverträgen abgefragt werden. Die Ergebnisse der Umfrage sind in den Abbildung 4 – 7 dargestellt.

Abbildung 4: Versicherungsabdeckung (Mehrfachantworten möglich)

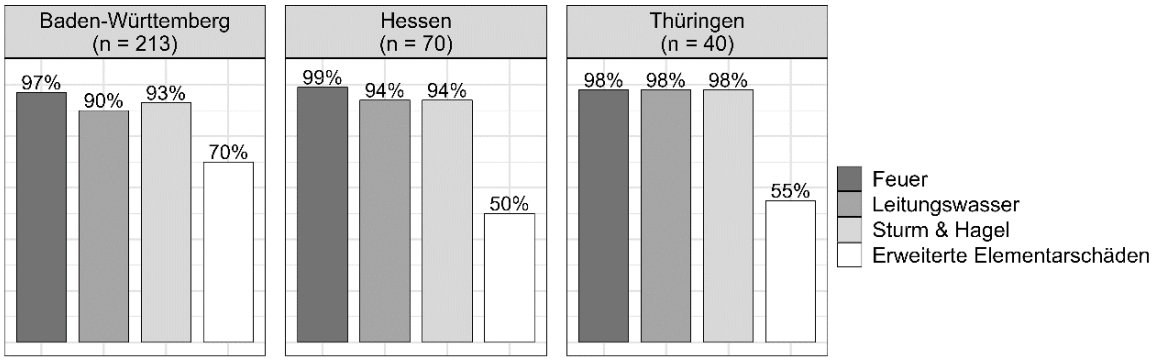
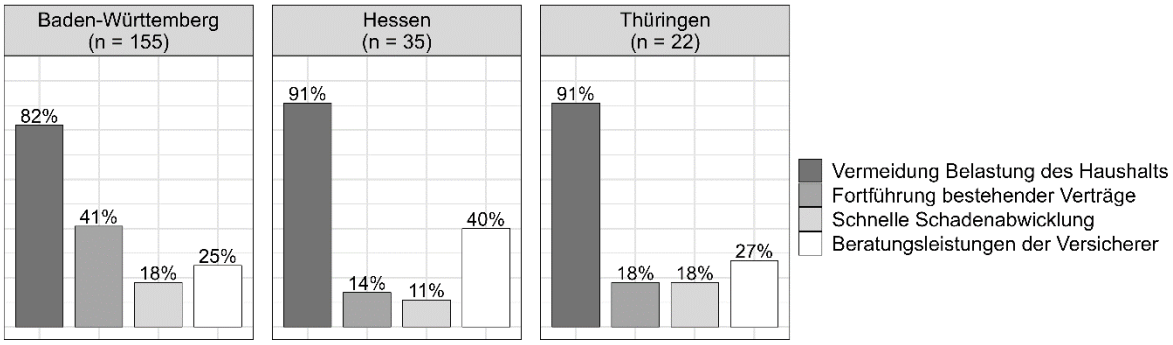


Abbildung 4 zeigt die Antworten auf Frage 1 und verdeutlicht, dass nahezu alle teilnehmenden Gemeinden ihre Gebäude gegen Feuer, Leitungswasserschäden und Sturm & Hagel versichert haben. Die erweiterte Elementarschadenabdeckung ist dagegen weniger weit verbreitet. In Baden-Württemberg gaben 70% der Teilnehmer an, dass der Großteil der Gebäude innerhalb ihrer Gemeinde gegen erweiterte Elementarschäden versichert sei. In Hessen und Thüringen gaben jeweils 50% und 55% der Gemeinden an, dass ihre Gebäude gegen erweiterte Elementarschäden versichert seien. Da die bis 1994 geltende Pflicht für die Versicherung von Elementarschäden in Baden-Württemberg auch für Gemeinden galt und auch unter Privathaushalten bis heute eine höhere Abdeckung von erweiterten Elementarschäden in Baden-Württemberg zu beobachten ist, ist die leicht höhere Nachfrage nach erweiterten Elementarschadenversicherungen in Baden-Württemberg nicht überraschend.

Abbildung 5: Gründe für die Abdeckung von Elementarrisiken (Mehrfachantworten möglich, max. 2)

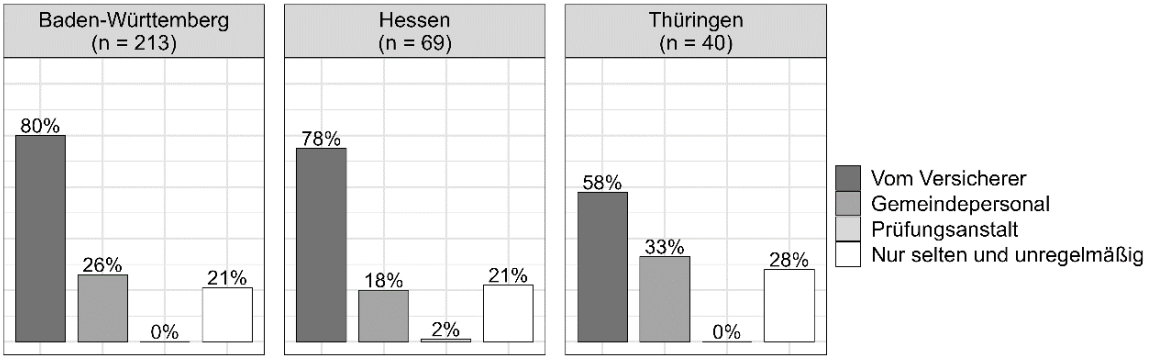


Der zentrale Grund für das Abschließen von Versicherungsverträgen gegen erweiterte Elementarrisiken ist nach Angabe der Befragten die Vermeidung der Haushaltsbelastung im Schadenfall (siehe Abbildung 5). Wie in Kapitel 2 erläutert, dient eine Versicherung der Stabilisierung von Zahlungsströmen sowie der Vermeidung von finanziellen Notlagen und möglicherweise hohen Zinszahlungen. Zudem müssen keine höheren Rücklagen gebildet werden. Diese allgemeinen Motive des Risikomanagements scheinen auch unter Gemeinden vorrangig zu sein.

In Baden-Württemberg geben 41% der Gemeinden an, dass sie bestehende Versicherungsverträge fortführen. Im Vergleich zu Hessen und Thüringen, wo nur 14% bzw. 18% die Fortführung bestehender Verträge als Hauptmotiv nennen, könnte die Fortführung bestehender Verträge ebenfalls auf das bis 1994 in Baden-Württemberg bestehende Monopol zurückzuführen sein. In diesem Zusammenhang scheint der Status-Quo-Bias (Samuelson und Zeckhauser, 1988) eine bedeutende Rolle zu spielen, da Gemeinden, wie viele Individuen, dazu tendieren, bestehende Situationen bzw. Verträge beizubehalten. Ein weiterer Grund, der zur Fortführung von bestehenden Versicherungsverträgen führen könnte, ist eine etwaige Ausschreibungspflicht im Falle eines Versichererwechsels.

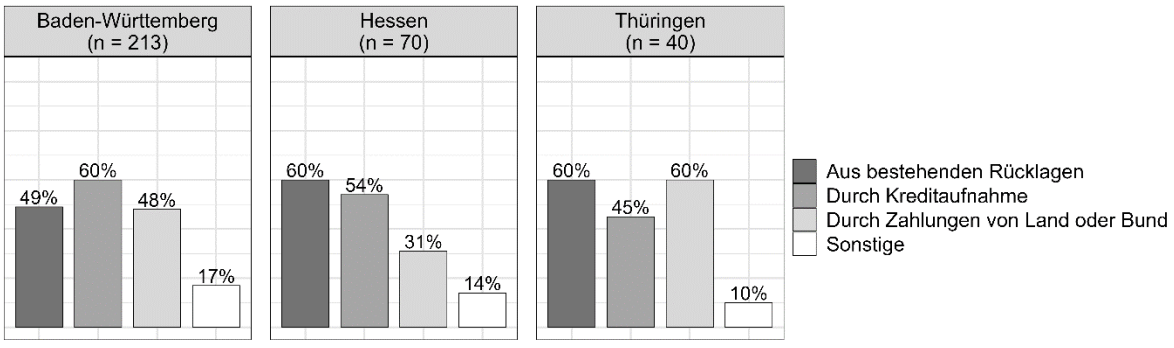
Das Angebot von Beratungsleistungen der Versicherer scheint insbesondere in Hessen wichtig zu sein, aber auch in Baden-Württemberg und Thüringen entscheiden sich Gemeinden für Elementarschadenabdeckung aufgrund der Beratungsleistungen der Versicherungsunternehmen, zum Beispiel im Hinblick auf die Schadenprävention. Das insgesamt am wenigsten genannte Motiv ist die schnellere Schadenabwicklung durch Versicherer.

Abbildung 7: Überprüfung des Versicherungsschutzes (Mehrfachantworten möglich)



Neben der Übernahme von Risiken, scheinen die Versicherer für Gemeinden auch eine wichtige Rolle bei der regelmäßigen Überprüfung der Versicherungsverträge bzw. des Versicherungsschutzes zu spielen. Die Antworten zu Frage 3 (Abbildung 6) verdeutlichen, dass Versicherungsverträge vor allem von Versicherern selbst regelmäßig eingesehen werden und somit der Versicherungsschutz durch diese überprüft wird. Nur in 18% – 33% der Gemeinden sind eigene Beschäftigte speziell mit der Überprüfung des Versicherungsschutzes betraut. Kommunale Prüfungsinstitutionen wie bspw. die Gemeindeprüfungsanstalt in Baden-Württemberg scheinen die Versicherungsverträge nicht regelmäßig einzusehen. Die Versicherungsentscheidungen scheinen daher, wie in Kapitel 2 erläutert, vollständig in die kommunale Selbstverwaltung zu fallen. In Baden-Württemberg und Hessen geben zusätzlich jeweils 21% der Gemeinden (in Thüringen 28% der Gemeinden) an, sich nur selten und unregelmäßig mit ihren Versicherungsverträgen zu beschäftigen. Die Umfrageergebnisse bestätigen somit die in Kapitel 2 dargestellte Einschätzung der Landesrechnungshöfe, dass viele Gemeinden kein systematisches Risikomanagement betreiben und zum Teil den bestehenden Versicherungsschutz nicht näher überprüfen.

Abbildung 6: Finanzierung unversicherter Schäden (Mehrfachantworten möglich)



Frage 4 (Abbildung 7) diente dazu, die Bedeutung alternativer Möglichkeiten zur Finanzierung von Schäden abzuschätzen. Sollte keine Versicherung gegen erweiterte Elementarschäden abgeschlossen worden sein, oder die abgeschlossene Versicherungssumme nicht ausreichen, die aufgetretenen Schäden auszugleichen, könnten Gemeinden auf bestehende Rücklagen zurückgreifen, neue Kredite aufnehmen oder darauf hoffen, durch Zahlungen von Land oder Bund unterstützt zu werden. Die Finanzierung durch Rücklagen und Kreditaufnahme wird von allen Bundesländern ungefähr gleich bewertet (45% – 60% der Gemeinden geben diese Antwortmöglichkeiten an). In Hessen gaben nur 31% der Gemeinden an, ihre unversicherten Schäden möglicherweise durch Ausgleichszahlungen durch Land oder Bund zu finanzieren. In Baden-Württemberg wurde von 48% der Gemeinden diese Antwortmöglichkeit angegeben, in Thüringen 60%. Bezüglich der Ausgleichszahlungen scheint es in den drei Bundesländern unterschiedliche Einschätzungen zu geben. Weitere Antworten, die unter „Sonstige" zusammengefasst werden, umfassen den Verweis auf Einzelfallentscheidungen sowie den Verweis auf umfangreichen Versicherungsschutz, der Situationen mit hohen unversicherten Schäden ausschließt.

5 Diskussion & Fazit

Insgesamt scheint der kommunale Gebäudeversicherungsmarkt und die kommunale Nachfrage insbesondere nach erweiterten Elementarrisikoabdeckungen den herkömmlichen privaten und gewerblichen Gebäudeversicherungsmärkten ähnlich zu sein. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass Gemeinden vorrangig Gebäudeversicherungen nachfragen, um ihr finanzielles Risiko zu begrenzen. Die schnelle Schadenabwicklung durch Versicherungsunternehmen sowie die Beratungsleistungen spielen bei der Nachfrage eine untergeordnete Bedeutung.

Die Gebäude werden in der Regel gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasserschäden und Sturm & Hagel versichert. Auf Basis der durchgeführten Umfrage erscheint die Nachfrage von erweiterten Elementarrisikoabdeckungen in Baden-Württemberg mit 70% etwas stärker ausgeprägt zu sein als in Hessen (50%) und Thüringen (55%).

Im Hinblick auf die kontinuierliche Überprüfung des Versicherungsschutzes verlassen sich die Gemeinden vielfach auf die Versicherungsunternehmen. Nur zum Teil sind eigene Mitarbeiter mit dem Risikomanagement und somit mit der Überprüfung des Versicherungsschutzes betraut. Unversicherte Schäden werden bei Gemeinden durch etwaige Rücklagen, durch eine

Kreditaufnahme oder durch finanzielle Hilfen von Bund oder Land finanziert. Somit antizipieren Gemeinden zum Teil staatliche Hilfen, was ein Einflussfaktor dafür sein kann, warum erweiterte Elementarrisken zum Teil nicht versichert werden.

Gemeinden geben an, dass sie erweiterte Elementarschäden hauptsächlich zur Begrenzung ihres finanziellen Risikos versichern. Es scheint wahrscheinlich, dass dies auch der Hauptgrund für den Abschluss von Versicherungen gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasser und Sturm & Hagel ist. Die verhältnismäßig niedrigere Nachfrage nach erweiterter Elementarrisikoabdeckung müsste sich daher auf andere Faktoren zurückführen lassen. Die in der Literatur am häufigsten genannten Gründe sind die Unterschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeiten von Elementarschäden sowie die Antizipation staatlicher Hilfen (Kunreuther, 1996). Gerade auf staatliche Hilfen können Privathaushalte und Kommunen nur im Falle einer größeren Naturkatastrophe (wie Bernd im Juli 2021) hoffen. Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass sich diese Gründe auch auf Kommunen übertragen lassen.

Literaturverzeichnis

Allen, F., & Santomero, A. M. (1998). The theory of financial intermediation. *Journal of Banking & Finance*, 21(11-12), 1461-1485.

BMI und BMF (2022). *Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021*. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/ab-schlussbericht-hochwasserkatastrophe.html

Epple, K., & Schäfer, R. (1996). The transition from monopoly to competition: The case of housing insurance in Baden-Württemberg. *European Economic Review*, 40(3), 1123-1131.

Felder, S. (1996). Fire insurance in Germany: A comparison of price-performance between state monopolies and competitive regions. *European Economic Review*, 40(3), 1133-1141.

GDV (2024). *Datenservice zum Naturgefahrenreport 2024*. https://www.gdv.de/gdv/statistik/datenservice-zum-naturgefahrenreport/sachversicherung-elementar

GDV (2024). Flutkatastrophe von 2021: 7,5 Milliarden Euro an über 200.000 Versicherte ausbezahlt. https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/flutkatastrophe-ahrtal-schadenregulierung-180752

Haftpflichtverband öffentlicher Verkehrsbetriebe (2024). *Umlageverfahren – Warum ist der HÖV so günstig?*. https://www.hoev.de/unprotected/menu/choose.do?menuID=2040

Hessischer Rechnungshof (2019). Kommunalbericht 2019. *Präsident des Hessischen Rechnungshofs*. https://rechnungshof.hessen.de/veroeffentlichungen/kommunalberichte

KSA (2024). Satzung des kommunalen Schadenausgleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. https://www.ksa.de/pdf/2023/Satzung/20240102_KSA_Satzung_01_01_2024_www.pdf

Kunreuther, Howard. "Mitigating disaster losses through insurance." *Journal of risk and Uncertainty* 12 (1996): 171-187.

Mayers, D., & W, S. C. (1982). On the Corporate Demand for Insurance. The Journal of Business, 55(2), 281-296.

Niedersächsischer Landesrechnungshof (2016). *Kommunalbericht der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2016*. https://www.lrh.niedersachsen.de/download/111414/Kommunalbericht_2016.pdf

Niedersächsischer Landesrechnungshof (2023). *Kommunalbericht der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2023*. https://www.lrh.niedersachsen.de/download/199604/Kommunalbericht_2023.pdf

Samuelson, W., & Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7-59.

Smoltczyk, A. (2024). Häuser, noch so verwüstet, als läge die Donezk-Front um die Ecke und nicht die Sommerrodelbahn, *Der Spiegel*, Ausgabe 35.

Statistisches Bundesamt (2023). *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2022*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html

Statistisches Bundesamt (2024). *Alle politisch selbstständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.06.2024* (2.Quartal 2024). Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.06.2024 (2. Quartal 2024) - Statistisches Bundesamt (destatis.de)

Thüringer Landesamt für Statistik (2024a). *Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen*. https://statistik.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp

Thüringer Landesamt für Statistik (2024b). *Bevölkerung der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach Geschlecht in Thüringen*. https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=GG000102%7C%7C

von Ungern-Sternberg, T. (1996). The limits of competition: Housing insurance in Switzerland. *European Economic Review*, 40(3), 1111-1121.

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2021). Elementarschadenversicherung Zur Frage der Einführung einer Versicherungspflicht. WD 7 – 3000 – 082/21. https://www.bundestag.de/resource/blob/855918/b60c095da0bb03d4a4b36f7cf279b809/WD-7-082-21-pdf-data.pdf