

InTeReg Working Paper Nr. 17-2004

*EXTREME WETTEREREIGNISSE: NATIONALE
RISIKOTRANSFERSYSTEME IM VERGLEICH*

Franz Prettenthaler, Nadja Vettters

Mai 2004

InTeReg Working Paper Nr. 17-2004

EXTREME WETTEREREIGNISSE: NATIONALE RISIKOTRANSFERSYSTEME IM VERGLEICH

Franz Prettenthaler

JOANNEUM RESEARCH, Institut für Technologie- und Regionalpolitik
Elisabethstraße 20, 8010 Graz, Austria
e-mail: franz.prettenthaler@joanneum.at
Tel: +43-316-876-1455

Nadja Vettters

Universität Graz, Institut für Volkswirtschaftslehre
Universitätsstraße 15, 8010 Graz, Austria
e-mail: na.vettters@uni-graz.at
Tel: +43-316- 380-7118

Abstract:

Das Dokument liefert eine detaillierte Beschreibung nationaler Risikotransfermechanismen im Hinblick auf Extremwetterereignisse, insbesondere Hochwasser. Die untersuchten Länder umfassen Deutschland, Frankreich, Schweiz, Spanien, die USA und die Türkei. Diese wurde aufgrund ihres neureformierten Mechanismus zur Deckung von Schäden nach Erdbeben, Katastrophen die mit Überschwemmungen vergleichbar sind, ausgewählt. Das Interesse an allen anderen Ländern entspringt deren sehr unterschiedlichen Zugängen zur Schadensabdeckung nach Überschwemmungen, insbesondere was die Rolle des privaten Versicherungssektors bzw. des Staates betrifft.

Keywords: Risk Transfer, Insurance, Natural Disasters, Floods

JEL Classification: G22, G28, H40, D80, Q54, Q58

1 Einleitung

Das Augusthochwasser 2002, von dem Deutschland, Tschechien und Österreich stark betroffen waren, hat in Österreich den Katastrophenfonds, der dort sowohl die Funktion der Finanzierung von Hochwasserschutzanlagen als auch der Entschädigung von Individuen und Körperschaften nach Katastrophen innehat, überfordert. Zahlreiche Umschichtungen im Bundeshaushalt, die durch die Katastrophe ausgelöst wurden, haben die Frage nach der Adäquatheit des Österreichischen Risikotransfermechanismus aufkommen lassen. Um aus der Katastrophe die richtigen Schlüsse für ein verbessertes volkswirtschaftliches Risikomanagement zu ziehen, werden in dieser Arbeit in einem ersten Schritt die Risikotransfermechanismen für Katastrophenereignisse verschiedener Länder einander gegenübergestellt.

Alle Länderberichte weisen dabei dieselbe Struktur auf, wobei beachtet werden muss, dass der Organisationsgrad sowie das staatliche Engagement in den untersuchten Ländern erheblich voneinander abweichen. Die Auswahl der Länder erfolgte zum einen aufgrund der Verfügbarkeit von entsprechenden nationalen Darstellungen, aber auch aufgrund der relativen Unterschiedlichkeit der Systeme, sodass ein möglichst breites Spektrum an Politikoptionen sichtbar wird. Für jedes Land wird zunächst untersucht, welche Optionen sich einem ökonomischen Akteur bieten, sein Hab und Gut gegen Überschwemmungskatastrophen zu versichern, wobei naturgemäß auch Versicherungen gegen andere Katastrophenereignisse zur Sprache kommen. Der Länderbericht der Türkei stellt insofern eine Ausnahme dar, als er das dortige Risikotransfersystem im Bezug auf Erdbeben darstellt. Dennoch wird der dort gewählte Ansatz als instruktiv für mögliche Reformen auf dem Gebiet der Versicherbarkeit gegen Hochwässer in Österreich, und anderen Ländern mit Reformbedarf erachtet, da er erst vor relativ kurzer Zeit auf die ebenfalls völlig unzureichenden bisherigen Regelungen angesichts steigender Vulnerabilität reagiert hat und durch die Unterstützung der Weltbank erhebliche ökonomische Expertise aufweist.

Nach Darstellungen über drei wesentliche Details der nationalen Risikotransfermechanismen, die jeweils einer wichtigen Fragestellung von Anreiztheorie (Wie geschieht die Risikoprüfung, um Antiselektion auszuschließen?), sozialer Ausgewogenheit (wie sieht die Prämiengestaltung aus, ist sie auch für Bürger in gefährdeten Gebieten erschwinglich?) und versicherungstechnischer Effizienz (Wie passiert die Risikobegrenzung der Primärversicherer?) zuzuordnen sind, erfolgt eine Analyse der nachahmenswerten und der verbesserungswürdigen Elemente des jeweiligen nationalen Risikotransfersysteme (RTS).

2 Internationaler Vergleich von Risikotransfersystemen für Überschwemmungsereignisse

2.1 DEUTSCHLAND¹

2.1.1 Versicherungsoptionen

In Deutschland sind Feuer- und Sturmschäden traditionell in der Deckung der Wohngebäudeversicherung inkludiert. Die Überschwemmungsversicherung besteht seit 1991 als Teil der so genannten erweiterten Elementarschadenversicherung. Man hat hier eine Paketlösung gewählt, das heißt gewisse Elementarschäden (Überschwemmung, Erdbeben, Erdbeben, Erdbeben, Erdrutsch, Erdsenkung, Schneedruck, Lawinen, Vulkanausbruch) können nur als Paket gegen eine Zusatzprämie im Rahmen der Hausrat- und Wohngebäude- sowie der Gewerbeversicherung versichert werden. Es besteht dabei allerdings keinerlei Deckungsverpflichtung, das heißt die Elementarschadendeckung kann sowohl seitens des Versicherers als auch seitens des Kunden ausgeschlossen werden.

2.1.2 Organisationsstruktur und Durchführung

In Deutschland erfolgt die Deckung von Elementargefahren auf freiwilliger privatwirtschaftlicher Basis ohne Zwang seitens des Staates und auch ohne begleitende staatliche Maßnahmen. Das deutsche System stellt somit auf europäischer Ebene eher eine Ausnahme dar.

2.1.3 Risikoprüfung

Die Risikoprüfung erfolgt mit Hilfe des EDV-gestützten Zonierungsmodells ZÜRS (Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen), das mit und im Auftrag vom Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft entwickelt wurde und seit August 2001 bei allen Versicherungen Deutschlands im Einsatz ist. Über eine digitale Abfrage nach Hausnummern kann jedes Gebäude der entsprechenden Gefährdungsklasse zugeordnet werden.

In den Versicherungspolicen werden dabei drei Gefahrenzonen unterschieden. Die Zone E1 repräsentiert mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit von kleiner als 2%, das bedeutet weniger als ein Hochwasserereignis in 50 Jahren, die schwach hochwassergefährdeten Regionen. Mittel hochwassergefährdete Regionen (Wahrscheinlichkeit kleiner als 10%) werden in der Zone E2 zusammengefasst, Regionen mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit größer als 10% bilden die Zone E3 und gelten als stark hochwassergefährdet.

Derzeit werden die Daten zur Einstufung in die unterschiedlichen Risikoklassen überarbeitet, da die Überschwemmungen im August 2002 gezeigt haben, dass die drei Risikoklassen nicht mehr der aktuellen Hochwassergefahr entsprechen. Der Anteil der Gebiete, die als nicht versicherbar gelten, liegt zurzeit bei ungefähr 10%.

¹ Die folgende Übersicht beruht auf Darstellungen aus: Gardette (1997), Pohlhausen (1999), Schwarze/Wagner (2002), Schwarze/Wagner (2003)

2.1.4 Prämien-gestaltung

Die Höhe der Prämie für die Zusatzdeckung wird vom Wert des versicherten Objekts sowie von der Gefahrenzone, in der sich das Objekt befindet, bestimmt. In der Zone E1 werden derzeit 10 bis 20 Cent, in der Zone E2 15 bis 20 Cent je 1000 Euro Versicherungssumme und Jahr verrechnet. In der stark hochwassergefährdeten Zone weisen die Deckungsbedingungen zwischen den einzelnen Versicherungen starke Unterschiede auf. Der Selbstbehalt beträgt in der Regel 10% je Schadensfall.

2.1.5 Risikobegrenzung für Versicherungsträger

Die Risikobegrenzung der Versicherer erfolgt durch Risikoselektion bei der Zeichnung und durch Rückversicherung des Bestandes im internationalen Rückversicherungsmarkt.

2.1.6 Nachahmenswerte Elemente

- Die Paketlösung, das heißt die Bündelung verschiedener Naturgefahren, diversifiziert die Risiken und trägt zu einer Verbreiterung der Risikobasis bei.
- Als positiv ist auch zu bewerten, dass das Zonierungsmodells ZÜRS eine risikoadäquatere Gestaltung der Prämien ermöglicht.

2.1.7 Verbesserungswürdige Elemente

- Die Verbreitung der erweiterten Elementarschadenversicherung ist noch immer eher gering. Zwar wird durch die Paketlösung die Antiselektionsgefahr etwas entschärft, sie stellt aber nach wie vor ein Problem für die Versicherungsunternehmen dar. Diese ziehen sich immer weiter aus gefährdeten Gebieten zurück. In manchen Gebieten mit sehr hoher Risikoexposition ist Versicherungsschutz gegen Elementarschäden gar nicht oder nur zu unerschwinglichen Konditionen erhältlich. All das ist mit ein Grund, warum nach dem Hochwasser vom Sommer 2002 staatliche Ad-hoc-Hilfen und private Spenden wieder eine große Rolle gespielt haben. Von Bund, Ländern und Gemeinden wurden insgesamt 10 Mrd. Euro an Soforthilfen bereitgestellt. Die Mittelaufbringung erforderte unter anderem eine einjährige Verschiebung der zweiten Stufe der geplanten Steuerreform sowie die Umschichtung von Mitteln in Verkehrshaushalt und EU-Strukturfonds.
- Diese Vorgehensweise belastet nicht nur den Staatshaushalt sondern untergräbt auch systematisch die Anreize der Individuen, sich auf dem privaten Versicherungsmarkt gegen Elementarschäden abzusichern, wenn vorhergesehen werden kann, dass im Katastrophenfall der Staat für die Kompensation der Schäden sorgt. Auch Anreize zur kollektiven Risikovorsorge auf Gemeinde- oder Länderebene sind nicht gegeben.
- Auf Seiten der Versicherungen war die Allianz-Versicherung mit Schäden in der Höhe von 770 Mill. Euro von der Hochwasserkatastrophe am stärksten betroffen. Die Allianz hatte im Zuge der Wiedervereinigung Haushaltspolice aus der DDR übernommen, deren Deckung Flutschäden inkludiert. Dies war der Hauptgrund für die hohen Kosten, die auch bei anderen Unternehmen bedeutend höher ausfielen als erwartet. Als Konsequenz wurden von der Allianz Prämien-erhöhungen von bis zu 7% im Bestand sowie eine Anhebung der Selbstbehalte vorgenommen. Es ist zu befürchten, dass sich die privaten Versicherer angesichts der wachsenden Zahl von Naturkatastrophen zunehmend aus der Deckung von Elementarschäden zurückziehen.
- Als mögliche Lösung wurde nach dem Hochwasser neuerlich die Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung diskutiert.

2.2 FRANKREICH²

2.2.1 Versicherungsoptionen

Im Jahr 1982 führte die französische Regierung ein spezielles System – das Cat.Nat. Entschädigungssystem – für die Deckung von Naturgefahren ein, für die Versicherungsschutz nicht einfach verfügbar war. Mit dem Gesetz vom 13. Juli 1982 wurde Sachversicherern die Verpflichtung auferlegt, die Deckung verschiedener Versicherungsverträge um Schäden aus Naturkatastrophen zu erweitern. Diese Deckungserweiterungspflicht betrifft vor allem Feuer- und Fahrzeugversicherungspolicen sowie Hausrat- und Betriebsunterbrechungsversicherungspolicen. Der erste Artikel legt die im Falle einer Naturkatastrophe versicherten Schäden fest: „Versicherungsverträge von allen Personen, Firmen oder sonstigen juristischen Personen (außer staatlichen), die Feuer und andere Schäden an Eigentum in Frankreich, Schäden an Kraftfahrzeugen und Gewinnausfälle decken, sichern den Policen-Inhaber auch gegen durch Naturkatastrophen verursachte direkte Materialschäden und Gewinnausfälle ab.“ Dabei muss angemerkt werden, dass in Frankreich in diesem Bereich für Privatpersonen und Firmen eine Versicherungspflicht besteht: alle Eigentümer und Mieter müssen eine Haftpflichtversicherung abschließen. Gemeinsam mit der Deckungserweiterungspflicht seitens der Versicherer kommt dies einer Versicherungspflicht gegen Naturkatastrophen gleich.

Das Gesetz definiert eine „Naturkatastrophe“ als ein Ereignis, das durch die ungewöhnlich hohe Intensität eines Naturelements hervorgerufen wird. Dazu zählen zum Beispiel Erdbeben, Überschwemmungen, Dürren, Lawinen, Flutwellen oder Erdbeben.

Die Deckungshöhe orientiert sich am Versicherungswert, der in der zugrunde liegenden Police angegeben wird.

Es gibt nur zwei Fälle, in denen eine Versicherungsgesellschaft (ohne vorherige Rücksprache mit dem Zentralen Tarifbüro (BCT)) eine Police ausstellen darf, von der Naturkatastrophen nicht abgedeckt werden:

- Wenn sich Güter oder Aktivitäten in als Bauland ungeeigneten Gebieten befinden, nachdem ein Risikopräventionsplan (PPR) für vorhersehbare Naturgefahren erstellt wurde, sowie
- wenn Güter oder Aktivitäten in Übertretung geltender Verwaltungsvorschriften, die zur Vermeidung von durch Naturkatastrophen verursachten Schäden erlassen wurden, errichtet werden (wie z.B. Überschwemmungsgefährdenzonenpläne, Risikozonierung, Flächennutzungspläne).

Andere Naturgefahren wie Windstürme, Hagel und Schnee werden durch ein separates System abgedeckt, das nur von privaten Versicherungen betrieben wird.

² Die folgende Übersicht beruht auf Darstellungen aus: Central de Réassurance (2003), De-Marcellis-Warin/Michel-Kerjan (2002), Gardette (1997), Michel-Kerjan (2001), Scawthorn (2001), Von Ungern-Sternberg (2003), Von Ungern-Sternberg (1997)

2.2.2 Organisationsstruktur und Durchführung

Das Cat.Nat. - System bedient sich primär der privaten Versicherungen. Diese erhalten die gesamten zusätzlichen Prämien, die ihre Kunden für die Naturkatastrophen-Deckungserweiterung bezahlen, und regulieren die Schäden.

Der Entschädigungsprozess setzt voraus, dass ein „Naturkatastrophenzustand“ erklärt wird. Eine solche Erklärung erfolgt durch einen Regierungserlass (Arrêté Interministériel), das heißt, die Entscheidung, ob es sich um ein zu entschädigendes Ereignis handelt, obliegt dem Staat. Nachdem die Regierung diesen Entscheid getroffen hat, kann jeder einzelne Bürgermeister darum ansuchen, die Gemeinde als sich im „Naturkatastrophenzustand“ befindlich erklären zu lassen. Eine französische Regierungskommission überprüft daraufhin alle Anfragen der Bürgermeister und kann diese annehmen oder abweisen.

2.2.3 Risikoprüfung

Es erfolgt keine Risikoprüfung, da die Prämien unabhängig von der Risikoverteilung für das ganze Land gleich hoch sind.

2.2.4 Prämiengestaltung

Das Cat.Nat. System wird durch eine zusätzliche Prämie finanziert, die auf Basis eines einzelnen Tarifsatzes für jede Policenkategorie berechnet wird. Das System ist also auf einem nationalen Solidaritätsprinzip aufgebaut: jeder Bürger zahlt dieselbe zusätzliche Prämienrate ungeachtet der individuellen Risikoverteilung. Diese Prämienrate wird per Verordnung durch das Finanzministerium festgelegt und der jeweiligen Versicherungsprämie aufgeschlagen.

Bei den Selbstbehalten wurde am 1. Jänner 2001 eine Gleitskala eingeführt. Sie findet in Gebieten Anwendung, die noch keine Risikopräventionspläne erstellt haben. Wenn ein Regierungserlass in einer Gemeinde den „Naturkatastrophenzustand“ erklärt, wird auf die Selbstbehalte der Policeninhaber dieser Gemeinde ein Koeffizient angewandt, der davon abhängt, wie oft seit der Einführung der PPR (Februar 1995) in der selben Gemeinde für die selbe Art von Naturereignis bereits der „Naturkatastrophenzustand“ erklärt wurde. Bei ein oder zwei Erlassen finden die normalen Selbstbehalte Anwendung. Bei drei Erlassen wird der Selbstbehalt verdoppelt, bei vier verdreifacht und bei fünf und mehr Erlassen vervierfacht.

2.2.5 Risikobegrenzung für Versicherungsträger

Die Versicherungsunternehmen sichern sich selbst durch Rückversicherungsverträge gegen Katastrophenschäden ab. Rückversicherung kann am Privatmarkt oder bei der staatlichen Rückversicherungsanstalt Caisse Central de Reassurance (CCR) erworben werden. Die CCR wird durch eine unbegrenzte Staatsgarantie unterstützt. Diese unbeschränkte finanzielle Gewährleistung, die von der französischen Regierung zur Verfügung gestellt wird, stellt eine der Besonderheiten dieses Systems dar. Die CCR bietet den Erstversicherern einerseits eine proportionale Quoten-Rückversicherung und andererseits eine Stop Loss-Rückversicherung. Die CCR selbst kauft keine Rückversicherung auf dem internationalen Markt. Außerdem besteht für die Versicherer die Möglichkeit, steuerfrei Schwankungsrückstellungen zu bilden.

2.2.6 Nachahmenswerte Elemente

- Die soziale Verträglichkeit ist durch die allgemein verfügbare Deckung und die relativ geringe Prämienhöhe als hoch einzustufen.
- Die bestehende Versicherungspflicht im Bereich der Sach- und Haftpflichtversicherung macht es möglich, bei der Naturkatastrophendeckung einen Ausgleich über das größtmögliche Risikokollektiv zu schaffen. Die Rückversicherungsmöglichkeit bei der CCR macht die Naturkatastrophendeckung für die Erstversicherer tragbar.
- Durch die Gleitskala bei den Selbstbehalten wird ein gewisser Druck auf die Gemeinden ausgeübt, Risikopräventionspläne zu erstellen. Diese Struktur fördert so die Schadenverhütung und Präventionsmaßnahmen.

2.2.7 Verbesserungswürdige Elemente

- Die Bestimmung, dass letztlich Behörden entscheiden, ob ein Ereignis versichert ist oder nicht, führt zu einer gewissen Intransparenz und Unsicherheit für die Versicherten. Außerdem kommt es durch diese Vorgehensweise zu Verzögerung bei der Kompensation der Schäden.
- Trotz der bestehenden Gleitskala bei den Selbstbehalten könnten die Anreize zur kollektiven Risikovorsorge noch verstärkt werden. Wie in Spanien haben die Lokal- und Regionalregierungen noch zu wenig Anreiz, auf diesem Gebiet entscheidende Maßnahmen zu setzen.
- Eine risikogerechtere Prämiengestaltung könnte neben den Selbstbehalten zu einer Verringerung des Moral Hazard-Problems beitragen.
- Bei der Bildung von Reserven wäre denkbar, bezüglich der Bilanzierung der Zinseinkommen dem spanischen System zu folgen, um das Risiko für den Staat zu verringern, als Letztversicherer einspringen zu müssen.

2.3 SCHWEIZ³

2.3.1 Versicherungsoptionen

Die Gebäudeversicherung gegen Feuer- und Elementarschäden ist in der Schweiz auf zwei unterschiedliche Arten geregelt. In 19 der 26 Kantone ist der Versicherungsnehmer dazu verpflichtet, die Gebäudeversicherung bei einer öffentlichen Monopolanstalt (der jeweiligen Kantonalen Gebäudeversicherung) abzuschließen. In den übrigen 7 Kantonen sind nur private Anbieter auf diesem Markt tätig. Mobilien und Fahrhabe wird in allen bis auf zwei (Waadt, Nidwalden) Kantonen nur von den Privatversicherern versichert.

Alle gegen Feuer versicherten Werte wie Gebäude, Hausrat, Waren oder Betriebseinrichtungen sind in der Schweiz von Gesetzes wegen automatisch auch gegen Elementarschäden versichert. Zu den Elementarereignissen zählen Hochwasser, Überschwemmung, Sturm, Hagel, Lawinen, Schneedruck, Felssturz, Steinschlag und Erdbeben.

Die Deckung versicherter Schäden ist bei den Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) unbegrenzt, die Leistungen der Privatversicherungen sind mit Fr. 25 Millionen pro Versicherungsnehmer und Fr.

³ Die folgende Übersicht beruht auf Darstellungen aus: Fischer (2003), Interkantonaler Rückversicherungsverband (2003), Schweizer Versicherungsverband (2003), Van Schoubroeck (1997), Von Ungern-Sternberg (1997), Von Ungern-Sternberg (2003)

250 Millionen Gesamtschaden pro Ereignis begrenzt. Wird das Ereignislimit überschritten, werden alle Schadenzahlungen proportional gekürzt.

2.3.2 Organisationsstruktur und Durchführung

Eine Kantonale Gebäudeversicherung ist eine selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt kantonalen Rechts, die über ein indirektes rechtliches Monopol in ihrem Kantonsgebiet verfügt. Die KGV unterliegen aufgrund dieser Monopolstellung einem Annahmezwang, das heißt sämtliche Risiken müssen versichert werden. Die KGV versichern nur Gebäude (mit Ausnahme der Kantone Waadt und Nidwalden), Versicherungsschutz für Hausrat und Betriebsinventar kann bei privaten Versicherungsunternehmen erworben werden.

In den sieben GUSTAVO⁴ -Kantonen wird die Gebäudeversicherung und damit auch die Elementarschadenversicherung ausschließlich von privaten Versicherungen übernommen. Diese sind ebenfalls per Gesetz dazu verpflichtet, Elementarrisiken als zwingende Deckungserweiterung im Rahmender Feuerversicherung mit einzuschließen.

2.3.3 Risikoprüfung

Die Gebäude werden grundsätzlich nach Bau- und Betriebsart in verschiedene Gefahrenklasse eingeteilt. Die Risikoprüfung in Bezug auf Elementargefahren erfolgt nach den Bestimmungen des jeweiligen Kantons. Der kantonalen Gebäudeversicherung in Graubünden kommt beispielsweise die Aufgabe zu, Bauvorhaben in Gefahrenzonen einer gesonderten Prüfung zu unterziehen und kann Bauten in der roten Gefahrenzone von der Elementarschadenversicherung ausschließen. Im Kanton Zürich wird aufgrund der dort angewandten Einheitsprämie keinerlei Risikoprüfung vorgenommen.

Auch bei den Privatversicherungen entfällt die Risikoprüfung in Bezug auf Elementargefahren.

2.3.4 Prämiengestaltung

Bei den KGV setzt jeder Kanton seine eigenen Prämien fest. Die Prämien werden meist von der Regierung des jeweiligen Kantons festgelegt oder müssen von dieser genehmigt werden. Die Prämien sind (innerhalb der Gefahrenklassen nach Bau- und Betriebsart) grundsätzlich einheitlich gestaltet, für besonders gefährdete Gebäude kann ein Prämienzuschlag verrechnet werden. In manchen Kantonen kann der Eigentümer freiwillig einen Selbstbehalt je Gebäude wählen und erhält dafür eine Prämienreduktion, in anderen ist ein Selbstbehalt automatisch vorgesehen. Versichert wird grundsätzlich zu Neuwerten.

Bei den Privatversicherern werden Elementarschäden für alle Versicherungsnehmer mit einer Einheitsprämie versichert. Das Risiko wird über den so genannten Elementarschaden-Pool (siehe unten) ausgeglichen und so für unwettergefährdete sowie weniger risikoreiche Gebiete die gleiche Prämie verrechnet.

Im Schnitt sind die Prämien der Kantonalen Gebäudeversicherungen niedriger. Dies lässt sich auf den Entfall der Akquisitionskosten zurückführen. Aus der Sicht der Privatversicherer trägt auch der Umstand bei, dass die sieben Kantone, in denen die Privatversicherer zugelassen sind, mit Ausnahme von Genf alle in den Alpen oder Voralpen liegen. Diese Kantone würden ein deutlich höheres Schadenrisiko aufweisen als die versicherten Gebiete der KGV. Der Hauptgrund für die

⁴ Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell-Innerrhoden, Wallis, Obwalden

Prämiendifferenz der privaten und staatlichen Versicherer seien somit die nicht vergleichbaren Risiken und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Schadenbelastungen.

2.3.5 Risikobegrenzung für Versicherungsträger

Die 19 kantonalen Gebäudeversicherungen haben sich bereits im Jahr 1910 im Interkantonalen Rückversicherungsverband (IRV) zusammengeschlossen um jederzeit über die gewünschte Rückversicherungskapazität zu verfügen. Die Rückversicherung erfolgt zum Teil durch den IRV selbst, zum Teil werden die gebündelten Risiken am nationalen und internationalen Rückversicherungsmarkt platziert. Zusätzlich haben sich die 19 kantonalen Gebäudeversicherungen und der IRV zur Interkantonalen Risikogemeinschaft Elementar (IRG) zusammengeschlossen. Die IRG hat den Zweck im Katastrophbereich, das heißt über der Großschadensgrenze der einzelnen Versicherung, zusätzliche Deckung zur Verfügung zu stellen. Die Gebäudeversicherungen stehen dabei gemeinsam mit dem IRV in Form von Eventualverpflichtungen für das Risiko ein. Jede Versicherungen haftet dabei im Verhältnis zu ihrer Größe und hat für diesen Fall gebundene Rückstellungen gebildet. Die Großschadensgrenze variiert von Versicherung zu Versicherung und wird im Vorhinein bestimmt. Durch dieses System wird ein zusätzlicher Schutz in der Höhe von Fr. 750 Mio. erreicht. Auch die Schweizer Privatversicherer haben für die Deckung von Elementarschäden ein Solidaritätssystem aufgebaut. Im so genannten Elementarschaden-Pool werden die Ansprüche an die verschiedenen Versicherungen zusammengeführt und unter diesen aufgeteilt. Das einzelne Unternehmen transferiert die eingenommen Prämien nicht an den Pool sondern hält sie in einem separaten Fonds. Der Pool übernimmt die Rückversicherung und den Ausgleich der Schäden. Jedes Mitglied des Pools trägt 15% der Schäden und die Verwaltungskosten für die eigenen Versicherungsnehmer. Die restliche Schadenlast wird gepoolt und gemäß einer Quote aufgeteilt. Die Quote ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem versicherten Kapital eines Unternehmens (im Bereich Feuerversicherung) und dem versicherten Kapital aller Poolmitglieder. Zurzeit gehören dem Pool 22 private Versicherungsgesellschaften an, die 95% des Marktes abdecken.

2.3.6 Nachahmenswerte Elemente

- Als sehr positiv zu sehen ist, dass die KGV stark in den Bereich der Prävention eingebunden sind. Beispielsweise sind sie häufig bei der Raumplanung auf kantonaler Ebene aktiv beteiligt und wenden große Summen für Präventionsmaßnahmen auf. Auf diese Weise kommt den Institutionen, die am meisten von Präventions- und Schadenverhütungsmaßnahmen profitieren, auch die Aufgabe der Organisation und Finanzierung dieser Maßnahmen zu. Ein zusätzlicher Anreiz mag sein, dass die KGV Schäden im „normalen“ Schadenbereich, in dem die Elementarschadenprävention Wirkung zeigt, alleine tragen müssen.
- Die IRG und der Elementarschaden-Pool der Privatversicherer sind sehr gute Beispiele dafür, wie ein Zusammenschluss von Versicherern (bei den KGV unter Beteiligung eines Rückversicherers) die Versicherbarkeit von Kumul- und Großrisiken fördern kann. Durch den 15-prozentige „Selbstbehalt“ beim Elementarschaden-Pool wird Moral Hazard seitens der teilnehmenden Versicherungen verhindert.
- Durch die niedrig gehaltenen Prämien und die allgemeine Absicherung gegen Elementarschäden kann von hoher soziale Verträglichkeit gesprochen werden.
- Das Versicherungsobligatorium befreit die Versicherungen von Antiselektionsproblemen.

2.3.7 Verbesserungswürdige Elemente

- Wie generell bei Pflichtversicherungen mit Einheitsprämien ist auch hier anzumerken, dass wenig Anreiz zu risikogerechtem Verhalten oder Risikominderung durch den Versicherungsnehmer geschaffen wird. Hier könnten eventuell in manchen Kantonen risikogerechtere Prämien oder gezielte Selbstbehalte zusätzliche Anreize neben den bereits bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich Baurecht und Raumordnung geben.

2.4 SPANIEN⁵

2.4.1 Versicherungsoptionen

Versicherungsschutz gegen "außergewöhnliche Ereignisse" anzubieten ist in Spanien Aufgabe des im Jahr 1954 geschaffenen "Consortio de Compensación de Seguros" (Consortio). Seit 1990 ist der Consortio ein unabhängiges öffentlich-rechtliches Unternehmen, das dem Wirtschafts- und Finanzministerium unterstellt ist.

Der Abschluss bestimmter Sach- und Personenversicherungen (dazu gehören insbesondere Unfallversicherung sowie Feuer- und Elementargefahrenversicherung, Kfz-Kaskoversicherung (nicht Haftpflicht) und sonstige Sachversicherungen) berechtigt sowie verpflichtet den Versicherungsnehmer sich gleichzeitig beim Consortio gegen Katastrophenschäden zu versichern. Dies bedeutet, dass in Spanien im Bereich der Katastrophenversicherung ein Versicherungsobligatorium besteht..

Die Ereignisse die durch den Consortio versichert sind, können in zwei Gruppen eingeteilt werden:

- Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Erdbeben, Tsunamis, Vulkanausbrüche, außergewöhnliche Wirbelstürme und Meteoriten)
- Ereignisse mit sozialen Auswirkungen (z.B. Terroranschläge, Aufstände, Aufruhr, Unruhen oder Eingriffe von Armee oder Polizei in Friedenszeiten)

Seit 1986 setzt der Entschädigungsprozess keine offizielle Erklärung mehr voraus, die eine betroffene Region zum Katastrophengebiet erklärt. Die Liste von Ereignissen, die durch den Consortio abgedeckt werden, ist gesetzlich genau geregelt. Der Entschädigungsprozess wird automatisch ohne Verzögerungen in Gang gesetzt. Der Versicherungsschutz beinhaltet neben Gebäudeschäden auch Schäden an Fahrzeugen und Personen. Eine Betriebsausfallversicherung wird nicht angeboten. In der Periode von 1992-2000 betrafen 86,53% der Leistungen Schäden aus Überschwemmungen.

2.4.2 Organisationsstruktur und Durchführung

Die Prämien werden von den Privatversicherern gegen eine Provision von 5% eingehoben und an den Consortio weitergeleitet. Die Schäden werden vom Consortio über eigene Schätzer selbst reguliert und direkt an die Kunden ausbezahlt.

Interessant am spanischen System ist auch, dass es sich dabei de facto um ein staatliches Monopol handelt. Obwohl es den Privatversicherungen seit 1990 nicht mehr untersagt ist, auch Katastrophenschäden abzudecken, besteht dennoch kein Wettbewerbsmarkt. Da der Versicherungsschutz des Consortio nur subsidiär zum Tragen kommt, entfällt durch den Abschluss

⁵ Die folgende Übersicht beruht auf Darstellungen aus: Consortio de Compensación de Seguros (2003), Von Ungern-Sternberg (1997), Gaschen et. al. (1998)

einer zusätzlichen Katastrophenversicherung am freien Markt die obligatorisch erworbene automatische Deckung durch den Consorcio. Die Prämienzahlung an den Consorcio wird jedoch nicht rückerstattet sondern muss weiterhin jährlich entrichtet werden. Diese Überlegungen sind allerdings eher theoretisch, da bis dato von keiner privaten Versicherung eine Deckung gegen "außergewöhnliche Ereignisse" angeboten wird.

Spanien ist es gelungen, sein Consorcio mit Hilfe einer Ausnahmeregelung auch nach der "Dritten Richtlinie Schadenversicherung" der EU beizubehalten. Die Zahlungen an den Consorcio wurden dabei in der Begründung nicht als Versicherungsprämien sondern als indirekte Steuern bezeichnet.

2.4.3 Risikoprüfung

Es erfolgt in der Regel keine Risikoprüfung, da die Prämien unabhängig von der Risikoverteilung für das ganze Land gleich hoch sind.

2.4.4 Prämiengestaltung

Seit 1986 kann der Consorcio die Höhe der Prämien selber festlegen. Die Prämienätze je Versicherungssparte werden dabei auf den jeweiligen Versicherungswert angewandt. Der Versicherungsschutz erstreckt sich grundsätzlich auf die selben Objekte und Personen wie die zugrundeliegende Versicherungspolice. Der darin festgelegte Versicherungswert kann auf Wunsch des Versicherungsnehmers erhöht, nicht jedoch unterschritten werden. Für Risiken in Flussnähe, wird ein Prämienzuschlag verrechnet.

Bei Sachschäden wird abhängig vom Versicherungswert ein Selbstbehalt von 10% bis 15% der Schadenssumme von der Entschädigung abgezogen.

2.4.5 Risikobegrenzung für Versicherungsträger

Wie die französische CCR ist der Consorcio durch eine unbegrenzte Staatsgarantie abgesichert, auf die er allerdings noch nie zurückgreifen musste. Die Ertragsüberschüsse, auf die der Consorcio keine (Gewinn-)Steuer zahlen muss, werden in einen speziellen Reservefonds eingezahlt. Auch die Zinserträge werden zur Gänze der Reserve, die nach oben hin nicht begrenzt ist, zugeführt. Der internationale Rückversicherungsmarkt wird bei der Risikobegrenzung nicht mit einbezogen.

2.4.6 Nachahmenswerte Elemente

- Das bestehende Versicherungsobligatorium wirkt Problemen der negativen Auslese entgegen. Die Regelung, dass der Versicherungswert jenen im zugrunde liegenden Vertrag nicht unterschreiten darf, verhindert zusätzlich, dass von weniger gefährdeten Versicherungsnehmern das Obligatorium durch die Wahl sehr niedriger Versicherungswerte faktisch umgangen wird.

- Die Deckung ist für alle verfügbar, was zu einer hohen sozialen Verträglichkeit beiträgt.

- Die Bündelung verschiedener Naturgefahren sowie sozialer Risiken bewirkt, dass praktisch jeder Versicherungsnehmer durch mindestens eine dieser Gefahren auch tatsächlich oder potentiell persönlich betroffen ist, was das Maß an subjektiv empfundener ‚Quersubventionierung‘ vermindert.

- Der Umstand, dass auch die Zinserträge zur Gänze dem Reservefonds zugeführt werden und der Consorcio keine Ertragssteuern zahlt, lässt die Reserven und damit die Mittel, die dem Consorcio im Katastrophenfall zur Verfügung stehen, schneller anwachsen. Das mag mit ein Grund sein, warum der Consorcio noch nie auf seine Staatsgarantie zurückgreifen musste.

2.4.7 Verbesserungswürdige Elemente

- Pflichtversicherungen geben in der Regel wenig Anreiz zu risikogerechtem Verhalten. Zwar werden vom Consorcio Selbstbehalte berechnet, zur Minimierung von Moral Hazard seitens der Versicherungsnehmer könnte die Prämiengestaltung jedoch risikogerechter vorgenommen werden.
- Im Bereich der Prävention könnte dem Consorcio zum Beispiel durch ein Mitspracherecht bei der Erstellung von Bauzonenplänen eine bedeutendere Rolle zukommen. Zurzeit haben die Gebietskörperschaften wenig Anreiz, tätig zu werden, da Maßnahmen im Bereich der Schadenverhütung oft kontrovers und kostspielig sind, die niedrigeren Schadenssummen aber vor allem für den Consorcio von Vorteil sind.

2.5 TÜRKEI⁶

2.5.1 Versicherungsoptionen

Die verheerenden Folgen des Marmara-Erdbebens am 17. August 1999 veranlassten die Türkische Regierung, die notwendigen Entschlüsse zu fassen um ein neues Versicherungssystem einzuführen. Am 27. Dezember 1999 wurde ein Regierungsbeschluss betreffend einer Pflichtversicherung gegen Erdbebenschäden verabschiedet. Mit diesem Erlass wurde der Abschluss einer Erdbebenversicherung für registrierte Privatgebäude beginnend mit 27. September 2000 verpflichtend gemacht. Um diesen Versicherungsschutz anzubieten, wurde der Türkische Katastrophen Versicherungs-Pool (TCIP), eine Körperschaft öffentlichen Rechts, gegründet, sowie eine Naturkatastrophen-Versicherungsbehörde (DASK) geschaffen, um die Tätigkeit des TCIP zu verwalten. Bei der Entwicklung dieses Risikotransfersystems wurde die Türkei von der Weltbank unterstützt.

Die wichtigsten Ziele und Aufgaben des neuen Versicherungssystems sind:

- Sicherzustellen, dass fast alle Gebäude gegen Erdbeben versichert sind
- Die finanzielle Belastung des Staates nach Erdbebenkatastrophen zu reduzieren
- Verstärkter Risikotransfer an internationale Rückversicherungen und Kapitalmärkte
- Über die Zeit soll eine solide Kapitalbasis aufgebaut werden, um gegen größere Ereignisse abgesichert zu sein
- Anreize zu Risikovermeidung und Etablierung erdbebensicherer Bauweisen zu setzen

Die Erdbeben Pflichtversicherung des TCIP ist ein allein stehendes Produkt und wird unabhängig von der Feuer- oder Gebäudeversicherung verkauft. Die Deckung beträgt zurzeit 30.000\$ pro Gebäude. Übersteigt der Neuwert des Gebäudes diese Summe, so kann der Besitzer optional am privaten Versicherungsmarkt zusätzlich eine höhere Deckung erwerben.

Da auch Gebäudeinhalte durch den TCIP nicht abgedeckt sind, können diese ebenso optional bei privaten Versicherungen versichert werden.

⁶ Die folgende Übersicht beruht auf Darstellungen aus: Gülkan (2002), World Bank Finance Forum (2002)

2.5.2 Organisationsstruktur und Durchführung

Die technischen Anforderungen des TCIP sowie die operative Geschäftsführung wurden vom Finanzministerium an eine nationale Rückversicherungsgesellschaft ausgelagert (zurzeit ist das Milli Re, die größte Rückversicherung der Türkei).

Die Jahresabschlüsse, Transaktionen und Ausgaben des TCIP werden von einer dem Finanzministerium nachgelagerten Dienststelle geprüft. Der TCIP ist von allen Steuern, Abgaben und anderen Gebühren befreit.

Der Vertrieb der Policen erfolgt über autorisierte Versicherungsgesellschaften, die danach das gesamte Risiko sowie die eingenommenen Prämien an den TCIP weitergeben. Die Versicherungsgesellschaften erhalten dafür eine Provision zwischen 12,5 und 17,5 Prozent, abhängig von der geographischen Lage des gezeichneten Risikos.

Bei der Schadenregulierung werden vom TCIP unabhängige Schadenssachverständige eingesetzt. Die Entschädigungen werden direkt vom TCIP ausbezahlt.

2.5.3 Risikoprüfung

Es erfolgt eine genaue Risikoprüfung, bei der vor allem untersucht wird, in welcher seismischen Gefahrenzone sich das Objekt befindet und wie erdbebensicher die Bauweise und Konstruktion einzuschätzen sind.

2.5.4 Prämiengestaltung

Die Versicherungsprämien ergeben sich aus der Quadratmeterwohnfläche der Gebäude, der baulichen Kategorie und der seismischen Gefahrenzone, in der das Gebäude liegt. Es ergeben sich daraus 15 verschiedene Prämienraten. Diese werden als prozentueller Anteil des Versicherungswertes dargestellt.

Der Selbstbehalt beträgt 2% der Versicherungssumme.

2.5.5 Risikobegrenzung für Versicherungsträger

Die angesammelten Reserven werden vom TCIP verwaltet und in verschiedene Finanzinstrumente im In- und Ausland investiert. Man geht davon aus, dass bei akkumulierten Schadenssummen, die die verfügbaren Ressourcen des TCIP übersteigen, die Türkische Regierung eintritt.

Außerdem sichert man sich durch den Erwerb von Rückversicherung auf den internationalen Märkten ab.

2.5.6 Nachahmenswerte Elemente

· Die allgemeine Verfügbarkeit einer Erdbebenversicherung zu angemessenen Prämienraten führen zu hoher sozialer Verträglichkeit des TCIP. Durch die risikogerechte Prämiengestaltung werden Anreize geschaffen, bei der Konstruktion von Gebäuden stärker auf das Erdbebenrisiko Rücksicht zu nehmen, was nicht nur zu geringeren Schadenssummen sondern vor allem auch zur Sicherheit der Bewohner beiträgt.

· Im Vergleich zum amerikanischen NFIP kann positiv hervorgehoben werden, dass die Schadenregulierung von unabhängigen Schadenregulierern vorgenommen wird. Dies kann dazu beitragen, dass die Entschädigungen nicht ungerechtfertigt hoch ausfallen.

· Der TCIP stellt einen wirksamen Mechanismus dar, die finanziellen Belastungen, denen der türkische Staat durch seine Verpflichtung nach Erdbebenkatastrophen den Wiederaufbau zerstörter Gebäude zu finanzieren immer wieder ausgesetzt war, spürbar zu reduzieren.

2.5.7 Verbesserungswürdige Elemente

· Ein Defizit könnte die Tatsache darstellen, dass erst rund ein Fünftel aller Versicherungspflichtigen tatsächlich eine Erdbebenversicherung abgeschlossen haben. Damit besteht trotz Versicherungspflicht nach wie vor das Problem der Antiselektion. Es wird bereits an gesetzlichen Lösungen gearbeitet (wie zum Beispiel Strafen bei Missachtung der Versicherungspflicht), um die Versicherungsdichte weiter zu erhöhen.

2.6 USA⁷

2.6.1 Versicherungsoptionen

Das 'National Flood Insurance Program' (NFIP) der USA besteht seit 1968 und wurde seit damals mehrfach durch Gesetzesänderungen erweitert und verbessert.

Das NFIP bietet Deckung gegen Überschwemmungsschäden für Gebäude und Inhalte in Gemeinden, die am NFIP teilnehmen. Diese Gemeinden müssen Maßnahmen zum Risikomanagement in Überflutungsgebieten verordnen und durchsetzen, die die Minimalanforderungen des NFIP erfüllen oder übersteigen.

Die Teilnahme der Gemeinden am NFIP erfolgt freiwillig. Um jedoch den Anreiz zu erhöhen, ist es Bundesbehörden verboten, finanzielle Unterstützung für den Erwerb oder Bau von Gebäuden und gewisse Katastrophenhilfe in Überflutungsgebieten von Gemeinden zu gewähren, die bis 1. Juli 1975 oder innerhalb eines Jahres nachdem sie als hochwassergefährdet eingestuft wurden, nicht am NFIP teilgenommen hatten. Zusätzlich müssen Bundesbehörden oder staatlich versicherte oder regulierte Kreditgeber für alle Zuschüsse oder Darlehen für den Erwerb oder den Bau von Gebäuden in festgelegten 'Special Flood Hazard Areas' (SFHAs) in Gemeinden, die am NFIP teilnehmen, den Abschluss einer Überschwemmungsversicherung verlangen.

Die SFHAs sind jene Teile innerhalb des Überflutungsgebietes einer Gemeinde, in denen die Wahrscheinlichkeit einer Überschwemmung in jedem Jahr bei 1 Prozent oder höher liegt.

Versicherungsnehmer in NFIP-Gemeinden können Hauseigentümer, Mieter, Bauherrn, Eigentümervereinigungen oder Besitzer von Eigentumswohnungen sein. Versicherungsschutz kann auch dann erworben werden, wenn das Objekt außerhalb des Überflutungsgebietes der Gemeinde liegt.

Die Deckung ist für Wohngebäude mit 250.000 \$ und für bewegliches Privateigentum mit 100.000 \$ limitiert. Für gewerbliche Gebäude geht die Deckung bis 500.000 \$. Seit 1994 beinhaltet die Deckung auch einen Beitrag von maximal 20.000 \$ zu Relokations- oder Umbaukosten, die aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen nach einer Überschwemmung, bei dem das Objekt wesentlich beschädigt wurde, erforderlich werden.

⁷ Die folgende Übersicht beruht auf Darstellungen aus: Crichton (2003), FEMA (2002), Scawthorn (2001), Swiss Re (1998)

Das NFIP ist nicht die einzige Quelle von Überschwemmungsversicherungen. Auch private Versicherungsunternehmen können diesen Schutz anbieten, was jedoch von den meisten nicht gemacht wird.

2.6.2 Organisationsstruktur und Durchführung

Das NFIP wird von der 'Federal Insurance and Mitigation Administration' (FIMA) verwaltet, die Teil der unabhängigen Bundesbehörde 'Federal Emergency Management Agency' (FEMA) ist.

Die Finanzierung des NFIP erfolgt durch den 'National Flood Insurance Fund' (NFIF). Die eingenommenen Prämien werden in den Fonds eingezahlt, die Leistungen, Betriebs- und Verwaltungskosten werden daraus ausbezahlt.

Der Vertrieb und die Schadenregulierung der Überschwemmungsversicherung erfolgt über staatlich lizenzierte Versicherungsagenten und Makler, die direkt mit der FEMA zusammenarbeiten, oder über private Versicherungsunternehmen (95% aller Policen). Diese erhalten eine Kommission und leiten die darüber liegenden Prämieinnahmen an die FEMA weiter. Die FEMA bezahlt die Schäden und setzt die Prämien, die Deckungshöhe sowie die Voraussetzungen für den Abschluss fest.

2.6.3 Risikoprüfung

Das NFIP identifiziert und kartographiert die Überschwemmungsgefahrenzonen. Das Programm liefert somit die nötigen Daten für das Risikomanagement in den Gemeinden und die versicherungsmathematische Berechnung der Prämie. Für letzteres werden die sogenannten 'Flood Insurance Rate Maps' (FIRMs) verwendet.

2.6.4 Prämiengestaltung

Für Gebäude die nach der Erstellung der ersten FIRM für die Gemeinde errichtet oder wesentlich verbessert wurden, werden die Prämien aktuarisch fair berechnet (Erwartungswert des Verlustes). Gebäude, die bereits davor bestanden haben, bezahlen eine subventionierte Prämie, die nach Schätzungen der FEMA bei circa 30 -40% der vollen Gefahrenprämie liegt.

Die Prämienhöhe spiegelt eine Reihe von Faktoren wie die Risikozone laut FIRM, die Art des Gebäudes, die Anzahl der Stockwerke oder die Erhebung des untersten Stockwerkes über die 'Base Flood Elevation' wider. Gebäude die den Gemeindebestimmungen im Bereich des Hochwasser-Risikomanagements entsprechen, zahlen so meist Prämien, die wesentlich niedriger sind als die gestützten Prämien für Gebäude, die bereits vor der Erstellung der FIRM bestanden hatten.

Seit 1991 wird zusätzlich von fast allen Policen eine 'Federal Policy Fee' in der Höhe von 30 \$ eingehoben, um Lohn- und Programmkosten sowie die Kosten in Zusammenhang mit der Gefahrenzonierung und dem Risikomanagement zu decken.

Alle Versicherungspolicen sehen auch einen Selbstbehalt des Versicherten in Höhe von 500 \$ für ein einfaches Geschäft vor.

Durch das 'Community Rating System' (CRS) des NFIP werden in jenen Gemeinden Rabatte auf die Versicherungsprämien gewährt, die Risikomanagementprogramme erstellen, die über die Minimalanforderungen des NFIP hinausgehen. Die Rabatte reichen von 5 - 45% der Versicherungsprämie.

2.6.5 Risikobegrenzung für Versicherungsträger

Das NFIP hat das Recht, bis zu 1,5 Mrd. \$ vom Finanzministerium zu leihen. Die Rückzahlung erfolgt mit Zinsen. Es wird keine Rückversicherung auf internationalen Märkten erworben.

2.6.6 Nachahmenswerte Elemente

- In den USA erfolgt die Regulierung der Bautätigkeit in Überflutungsgebieten, einschließlich der Verordnung von Auflagen, Erteilung von Baubewilligungen sowie die Inspektion und Kontrolle, auf Gemeindeebene. Es ist daher positiv zu bewerten, dass die Gewährung von Versicherungsschutz an Maßnahmen zur Schadenverhütung auf Gemeindeebene geknüpft ist. Das CRS des NFIP schafft zusätzlich Anreize für die Gemeinden, ihre Bemühungen beim Hochwasser-Risikomanagement zu verstärken.
- Die von der FEMA erstellten, oft sehr kostspieligen Risikozonenpläne liefern nicht nur die Grundlage für ein effizientes Risikomanagement auf Gemeindeebene und die notwendigen Daten für die risikogerechte Prämiengestaltung, sondern leisten auch einen wichtigen Beitrag dazu, ein breiteres Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen.
- Die Selbstbehalte tragen zur Minimierung des Moral Hazard seitens der Versicherungsnehmer bei.

2.6.7 Verbesserungswürdige Elemente

- Da keine generelle Versicherungspflicht gegen Überschwemmungsschäden besteht und die Deckung für bestehende Gebäude in teilnehmenden Gemeinden auch nicht verweigert werden kann, wird Versicherungsschutz in der Regel nur in gefährdeten Gebieten erworben. Das NFIP sieht sich somit einem großen Antiselektionsproblem gegenüber. Durch den Versicherungsbestand wird kein ausreichender Risikoausgleich geschaffen.
- Ein Problem kann auch die Auslagerung der Schadenregulierung an private Versicherungsunternehmen darstellen. Da diese die Kosten vom NFIP rückerstattet bekommen, besteht die Gefahr, dass die Kosten pro Schadenfall höher ausfallen, als dies bei einem privaten Versicherungssystem der Fall wäre.

3 Übersicht und Schlussfolgerungen

Wie eine abschließende Übersicht in Tabelle 1 über die bisher besprochenen Systeme inklusive jenes von Österreich⁸ zeigt, kann ein funktionierender Markt aufgrund der gegebenen Informationsassymetrien und der Gefahr der Antiselektion (d.h. nur „schlechte“ Risiken fragen Versicherungsschutz nach) nur durch einen mittels staatlicher Eingriffe entsprechend entwickelten Organisationsgrad überhaupt etabliert werden. Diese Systeme, die in den beobachteten Fällen nicht ganz ohne obligatorische Elemente auskommen, führen aufgrund der gebannten Antiselektionsgefahr zu niedrigen Prämien und daher zu großer sozialer Verträglichkeit. Ein zweites Problemfeld, jenes der fehlenden Anreize zur individuellen bzw. kollektiven Risikovermeidung kann nicht so eindeutig dieser Dichotomie Staatliches Engagement versus Laisser Faire zugeordnet werden. Denn natürlich hat ein Individuum theoretisch dann den größten Anreiz risikovermindernd zu handeln, wenn eine Versicherung oder sonstige Kompensationsmöglichkeiten überhaupt nicht existieren. Der Anreiz zur kollektiven Risikovermeidung kann aber bei Instrumenten, die in das Risikotransfersystem bewusst eingebaut wurden, von staatlich gut organisierten Systemen gut gewährleistet werden, wie die Beispiele Schweiz, Frankreich und USA zeigen.

Tabelle 1 Ländervergleich der Risikotransfersysteme

Land	A	D	CH	F	E	USA	TR
Staatlicher Organisationsgrad	•		•••	•••	•••	••	•••
Soziale Verträglichkeit	••	••	•••	•••	•••	•	•••
Minimierung von Moral Hazard (Anreiz zur ind. Risikoverminderung)	•	••	•	••	••	••	••
Anreiz zur kollektiven Risikovermeidung/ -verminderung	•	•	•••	•••	•	•••	••
Prämienhöhe	•••	••	•	•	•	•••	•
Antiselektionsgefahr	•••	••				•••	
Risikokataster angewandt		✓				✓	✓
Deckung obligatorisch			✓	✓	✓		✓
Kontrahierungszwang			✓	✓	✓	✓	✓
Staatliche Subvention	✓	✓		✓	✓	✓	n.v.
Risikodifferenzierte Prämien-gestaltung	✓	✓	✓			✓	✓

Legende			
•••	sehr hoch	✓	trifft zu
/•	sehr gering/ gering		trifft nicht zu

⁸ das wir andernorts ausführlich beschrieben haben, siehe Pretenthaler et. al. (2003)

4 Bibliographie

- Caisse Central de Reassurance,
<http://www.ccr.fr/ANG/pages/catastrophe/entrep.htm?1> (Stand Juni 2003)
- Consortio de Compensación de Seguros,
<http://www.consorseguros.es/extra/ingles/friskscoverage.cfm> (Stand Juni 2003)
- Crichton, D., 2003: Flood Risk and Insurance in England&Wales: Are There Lessons to be Learned from Scotland? Benfiled Greig Hazard Research Centre, London.
- De-Marcellis-Warin, N., Michel-Kerjan, E. (2002) "The Public-Private Sector Risk-Sharing in the French Insurance Cat.Nat. System." ,*Working Paper*, Paris: Ecole Polytechnique.
- Federal Emergency Management Agency.(2002) National Flood Insurance Program: Program Description. <http://www.fema.gov/doc/library/nfipdescrip.doc> (Stand: Juni 2003).
- Fischer, M. (2003) „Solidarität schafft Sicherheit“, *Referat anlässlich der öffentlichen Vorlesungsreihe ‚Katastrophen und ihre Bewältigung‘ des Collegium generale der Universität Bern*, April 30, 2003.
- Gardette, J.-M. (1997) "Versicherungsschutz für Hochwasserschäden? Vergleichende Betrachtungen zum deutschen und französischen Recht", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*, Karlsruhe, 211-232.
- Gaschen, S., Hausmann, P., Menzinger, I. and Schaad, W. (1998) Überschwemmungen: Ein versicherbares Risiko? Eine Marktübersicht. Schweizerische Rückversicherungs-Gesellschaft, Zürich, Schweiz.
- Gülkan, P. (2002) "Setting the Stage for Urban Risk Mitigation: Seismic Risks and Compulsory Insurance Policy Issues in Turkey", paper presented at *Integrated Disaster Risk Management: Megacity Vulnerability and Resilience*, Laxenburg, Austria: IIASA, July 29-31, 2002.
- Interkantonaler Rückversicherungsverband,
<http://www.irv.ch> (Stand Juni 2003)
- Michel-Kerjan, E. (2001) "Insurance against Natural Disasters: Do the French Have the Answer? Strengths and Limitations", *Cahier du Laboratoire d'économétrie* , 2001-007, Paris: Ecole Polytechnique.
- Monti, A. (2002) „Environmental Risiks and Insurance“, OECD Report, Paris
- Pohlhausen, R. (1999) "Gedanken zur Überschwemmungsversicherung in Deutschland", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft* 2/3, Karlsruhe, 457 – 467.
- Prettenthaler, F. et. al. (2003), Risk Management and Public Welfare in the Face of Extreme Weather Events: What is the Optimal Mix of Private Insurance, Public Risk Pooling and Alternative Risk Transfer Mechanisms?, in: *Startprojekt Klimaschutz: Erste Analysen extremer Wetterereignisse und ihrer Auswirkungen in Österreich*, Wien: Institut für Meteorologie und Physik, Universität für Bodenkultur.
- Scawthorn, C. (2001) "National Programs for Natural Hazards Insurance", *First Annual IIASA-DPRI Meeting Integrated Disaster Risk Management – Reducing Socio-Economic Vulnerability*, International Institute for Advanced Systems Analysis, Laxenburg, Austria, August 1-4, 2001.
- Schwarze R., Wagner G. (2002) „Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken“, *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 35/2002.
- Schwarze R., Wagner G. (2003) „Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen - Bausteine einer Elementarschadenversicherung“, *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 12/2003.

Schweizer Versicherungsverband,
<http://www.svv.ch> (Stand Juni 2003)

Van Schoubroeck, C. (1997) "Legislation and practice concerning natural disasters and insurance in a number of European countries", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 22(8), 238-267.

Von Ungern-Sternberg, T. (1997) „Die Katastrophenversicherung in Spanien“, *Cahiers de Recherches Economiques du Département d'Économétrie et d'Économie politique (DEEP)* / Université de Lausanne, Ecole des HEC, DEEP

Von Ungern-Sternberg, T. (2003) *Gebäudeversicherung in Europa: Die Grenzen des Wettbewerbs*, Bern: Haupt..

World Bank Finance Forum (2002) *Aligning Financial Sector Knowledge and Operations*,
<http://www.worldbank.org/wbi/banking/finsecpolicy/financeforum2002/> (Stand Juni 2003)

