

InTeReg Working Paper Nr. 21-2005

*FINANZIELLE BEWÄLTIGUNG VON
NATURGEFAHREN:*

VORSCHLÄGE ZUR REFORM DES ÖSTERREICHISCHEN MODELLS

Franz Prettenthaler, Nadja Vettters

Februar 2005

InTeReg Working Paper Nr. 21-2005

*FINANZIELLE BEWÄLTIGUNG VON
NATURGEFAHREN:
VORSCHLÄGE ZUR REFORM DES ÖSTERREICHISCHEN
MODELLS*

Franz Prettenthaler

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

Nadja Vettters

Universität Graz, Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel,
Leechgasse 25, 8010 Graz
e-mail: na.vettters@uni-graz.at
Tel: +43-316-380/8451

Abstract:

The August 2002 floods in Austria, the Czech republic and Germany revealed shortcomings also in the Austrian risk transfer mechanism, characterised by low insurance coverage, 9 different loss claim procedures for public support in the Länder as well as 9 different coverage rates. This working paper summarizes some of those shortcomings that were analysed in detail and sketches one reform option for the Austrian system that convinces in solving most of the described problems.

Keywords: Risk Transfer, Insurance, Natural Disasters

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

1 Einleitung

Das Augsthochwasser 2002, das im Rahmen des Projekts FloodRisk im Auftrag von BMLFUW, BMVIT, DEZA (Schweiz) einer umfassenden disziplinenübergreifenden Analyse unterzogen wurde, hat auch Fragen nach der Adäquatheit des derzeit in Österreich bestehenden Risikotransfersystems für finanzielle Schäden aus Naturkatastrophen und Extremen Wetterereignissen aufkommen lassen. Auch in Zukunft werden Hochwasserschäden nicht vermeidbar sein. In insgesamt drei FloodRisk-Teilprojekten¹ wurden in diesem Zusammenhang die Stärken und Schwächen des Österreichischen Risikotransfersystems analysiert und Schlussfolgerungen für ein verbessertes volkswirtschaftliches Risikomanagement und konkrete Reformen des derzeitigen Systems gezogen. Das vorliegende Papier fasst die wesentlichen Erkenntnisse dieser Arbeiten kurz zusammen. In Österreich werden Schäden aus Naturkatastrophen und Extremen Wetterereignissen einerseits durch den privaten Versicherungsmarkt und andererseits durch den Österreichischen Katastrophenfonds abgedeckt. Das in weiterer Folge skizzierte Reformmodell (siehe Abbildung 4) stellt ein eindeutiges Bekenntnis zur Notwendigkeit dar, auf eine klar definierte Kooperation zwischen diesen beiden Akteuren in Form eines Public Private Partnership hinzuarbeiten.

¹ FloodRisk – Workpackage Schadensbilanzierung:

- TP 5: Erfahrungen mit dem Österreichischen Katastrophenfonds im Rahmen des Hochwassers August 2002.
- TP 6: Internationale Erfahrungen mit nationalen Risikotransfersystemen im Zusammenhang mit Großschadenereignissen aus Naturkatastrophen.
- TP 7: Mechanismen zur Abdeckung der Schäden aus Extremen Wetterereignissen: Institutionelle, soziale und anreiztheoretische Aspekte.

2 Veränderungsbedarf des bestehenden Systems

In Österreich erfolgt der Abschluss einer Elementarschadenversicherung sowohl seitens der Versicherungsunternehmen als auch seitens der Versicherungsnehmer auf freiwilliger Basis. Versicherungsschutz für Gebäude und Inventar ist dabei grundsätzlich für alle Gebiete erhältlich, in (hochwasser-) gefährdeten Regionen allerdings nur in begrenztem Umfang (Standarddeckung von 3.700 bis 15.000 €). Der Österreichische Katastrophenfonds zählt neben der Finanzierung von Präventionsmaßnahmen sowohl die Beseitigung von Schäden im Vermögen der Gebietskörperschaften, die in der Regel keinen Versicherungsschutz erwerben, als auch die Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse, die einem Land durch finanzielle Hilfe zur Beseitigung von Schäden im Vermögen von Privathaushalten und Betrieben entstehen, zu seinen Aufgaben. Obwohl im Katastrophenfondsgesetz 1996 derzeit nur 4,21 % der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für Zwecke der Beseitigung von Schäden im Vermögen von Privathaushalten und Betrieben vorgesehen sind, spielt der Katastrophenfonds neben den Zahlungen der Länder, die 40 % der ausbezahlten Beihilfen tragen, auch auf Grund der relativ geringen Versicherungsdichte und der begrenzten Deckung, bei der Kompensation von Schäden nach Naturkatastrophen eine wichtige Rolle.

In diesem Zusammenhang ist zunächst von Bedeutung wie die Reserven des Katastrophenfonds gestaltet sind. Um zu verhindern, dass größere Naturkatastrophen staatliche ad-hoc Hilfen aus anderen Budgetmitteln notwendig machen, müssen Reservemittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. Bereits eine Abkehr von der derzeitigen Praxis, jährlich Mittel des Katastrophenfonds abzuschöpfen, würde wesentlich dazu beitragen, den Fonds besser gegen Großrisiken abzusichern (siehe Abb. 1).

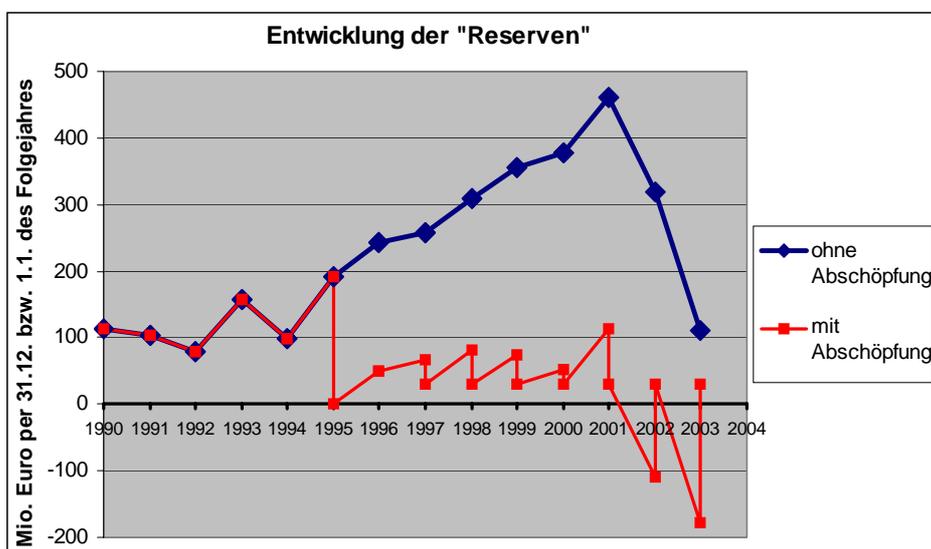


Abbildung 1: Entwicklung der Reserven mit und ohne Begrenzung (wäre es seit 1995 zu keiner jährlichen Abschöpfung der Reserven gekommen, hätten die Zahlungen für das Hochwasser 2002 aus dem Katastrophenfonds abgedeckt werden können).

Wie Abbildung 2 zeigt, stellt der Bereich Schadenregulierung den einzigen Ausgabenbereich des Katastrophenfonds mit großen Schwankungen dar und bedarf daher Maßnahmen des (budgetären) Risikomanagements, während alle anderen Ausgabenbereiche relativ konstant und vorhersehbar verlaufen und lediglich der üblichen Budgetplanung bedürfen. Dies spricht für eine Abspaltung und eigenständige, an versicherungstechnischen Gesichtspunkten orientierte Ausgestaltung des Bereichs Schadensregulierung.

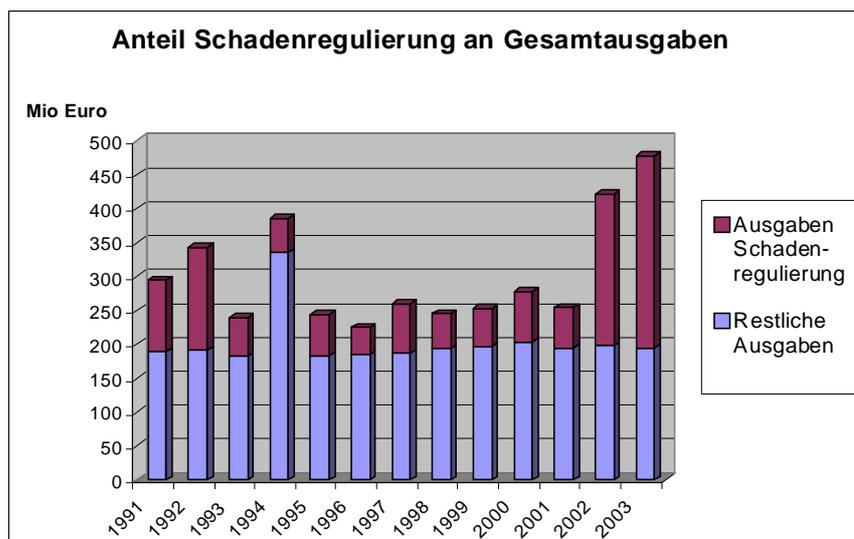


Abbildung 2: Anteil der Ausgaben für Schadensregulierung an den Gesamtausgaben 1991 bis 2003 (die restlichen Ausgaben beinhalten im Jahr 1994 eine Transferzahlung an den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen) (Quelle: Katastrophenfondsberichte des Bundesministers für Finanzen 1991–2003)

Bereits jetzt handelt es sich bei der öffentlichen Schadenskompensation durch den Katastrophenfonds für Haushalte und Unternehmen de facto um eine Quasi-Pflichtversicherung, die über das Steuersystem (Lohn- und Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer I, Körperschaftsteuer) finanziert wird und einer Prämienbelastung von rund 7 Euro pro Haushalt bzw. rund 30 Euro pro Unternehmen entspricht, ohne die rechtlichen Vorteile eines Versicherungsvertrages. Diese Berechnung bezieht sich nur auf den Bundesanteil (60 %). In Spanien beträgt zum Vergleich der Zuschlag für die Katastrophenversicherung (Consortio) für ein Eigenheim 0,09 Promille vom Versicherungswert, für ein typisches Einfamilienhaus mit einer Versicherungssumme von 350.000 Euro (100.000 davon Inventar) würde dieser Zuschlag demnach 31,50 € (für volle Deckung!) betragen.

Da die Gewährung finanzieller Hilfen den Bundesländern im selbständigen Wirkungsbereich obliegt, gibt es in Österreich im Bereich der Regulierung von Privatschäden aus Naturkatastrophen neun unterschiedliche Regelwerke und Vorgehensweisen, die zum Teil erheblich voneinander abweichen. So hätte beispielsweise ein betroffener Beispielhaushalt (Einfamilienhaus erb. 1994, Anschaffungswert 250.000 € österr. Durchschnittseinkommen von ca. 2.500 € brutto, 140.000 € Schulden, 2 Kinder) mit einem Schaden am Gebäude von 15.000 € und 4.000 € am Inventar (davon 3.000 € bzw. 1.000 € von Versicherung gedeckt) nach dem Hochwasser 2002 eine Unerstützung zwischen 4.500 € (Kärnten) und

10.130 € (Salzburg) erhalten, womit auch die Leistungen aus dem Katastrophenfonds eine große Differenz aufweisen (siehe Abbildung 3).

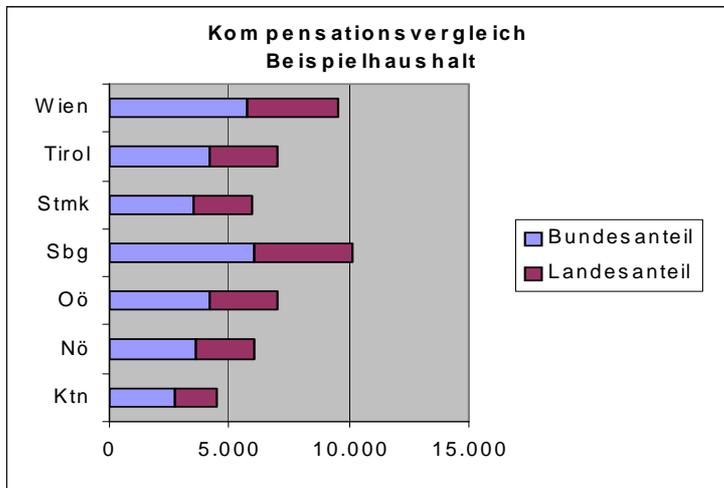


Abbildung 3: *Kompensationshöhe eines Beispielhaushaltes mit 15.000 € Schaden in verschiedenen Bundesländern (Quelle: zuständige Landesbehörden)*

Die Analyse des bestehenden Systems ergab des Weiteren, dass wesentliche Anreizpotenziale in Hinblick auf Risikovermeidung und Eigenvorsorge derzeit ungenützt bleiben bzw. sogar negative Anreize für Haushalte und Unternehmen gesetzt werden. So konterkariert der Auszahlungsmodus der Mittel des Katastrophenfonds das Bemühen von Einzelpersonen zur privaten Eigenvorsorge dadurch, dass Versicherungssummen von der anerkannten Schadenssumme in Abzug gebracht werden. Darüber hinaus müssen auch das bestehende Informationsdefizit der breiten Öffentlichkeit über Leistungen und Nicht-Leistungen bzw. die auch tatsächlich bedeutenden öffentlichen Kompensationszahlungen, als Hemmschuh für verstärkte Eigenvorsorge gesehen werden. Durch verstärkte Eigenvorsorge würde auch das finanzielle Risiko aus Großkatastrophenereignissen für den Staat vermindert.

3 Reformmodell für eine Umgestaltung des Österreichischen Risikotransfersystems

Ausgehend vom dargestellten Veränderungsbedarf und der Analyse unterschiedlicher internationaler Mechanismen und deren Instrumente im zweiten Teilprojekt wurde im dritten Teilprojekt ein Modell erarbeitet², das neben der Behebung dringender Mängel eine umfassende Reform des bestehenden Systems hin zu einer echten Naturgefahrenversicherung anstrebt. Das Modell ‚Katastrophenfonds NEU‘ wird durch eine enge, klar definierte Kooperation der privaten Versicherungswirtschaft und der öffentlichen Hand charakterisiert. Die Eckpunkte des Reformmodells sind in Abbildung 4 dargestellt und werden anschließend einzeln näher beleuchtet.

Modell Katastrophenfonds NEU

- Aufteilung der Bereiche Schadenregulierung und Prävention des Katastrophenfonds in:
 - Schadenspool (KatFonds NEU)
 - Präventionsfonds (KatFonds NEU)
- Ausgliederung des Schadenspools aus Bundeshaushalt, Kontrolle durch Finanzmarktaufsicht
- Automatische Deckungserweiterung von Sachversicherungen (Haushalt, Feuer etc.) um Naturgefahrenpaket mit risikodifferenzierter Prämie/ risikodifferenziertem Selbstbehalt
- Aufteilung der Prämieinnahmen: 30 % für Versicherung, 70 % Schadenspool
- Senkung der Lohn-, Einkommens-, Körperschafts- und Kapitalertragssteuer I um die Anteile für den alten Katastrophenfonds (Bereich Schadenregulierung) oder andere Maßnahmen für Haushalte und Unternehmen (Teilkompensation für Prämien).
- Schadenregulierung durch Versicherungen: zu 30 % aus eigenen Mitteln, zu 70 % aus Schadenspoolmitteln
- Stopp- Loss Rückversicherung durch Schadenspool (KatFonds NEU): Wenn Jahresleistungen der Versicherung die 7fachen Jahresprämien übersteigen, übernimmt der Schadenspool die Deckung für restlichen Schaden
- Kreditaufnahmemöglichkeit des Schadenspools beim Staat zu günstigen Konditionen, bzw. steuerfreie Rückstellungen in Überschussjahren

² In TP7: „Mechanismen zur Abdeckung der Schäden aus Extremen Wetterereignissen: Institutionelle, soziale und anreiztheoretische Aspekte.“ wurden noch weitere Modelle eines reformierten österreichischen Risikotransfermechanismus erarbeitet.

- Automatische Prämienanpassung nach unten und oben bei Über- bzw. Unterschreitung einer festgelegten Reservenhöhe

Abbildung 4: Reformmodellskizze Katastrophenfonds NEU

4 Gestaltungselemente des Reformmodells Katastrophenfonds NEU

Abspaltung und Ausgliederung

Die im Reformmodell vorgenommene Aufteilung des Katastrophenfonds in die Bereiche Schadenspool und Präventionsfonds verwirklicht die weiter oben formulierte Forderung nach einer Abspaltung und stärker versicherungstechnischen Ausgestaltung des risikobehafteten Ausgabenbereichs Schadenregulierung. Im Vergleich zu der derzeit bestehenden Quasi-Pflichtversicherung hat die vorgeschlagene Versicherungslösung den entscheidenden Vorteil, dass die positiven Elemente einer Pflichtversicherung (ohne ein Obligatorium) wie die Nutzung von Informationen über das Schadenspotenzial, Rechts- und Planungssicherheit auch für den Versicherungsnehmer, Rechtsanspruch auf Kompensation oder eine hohe Deckung tatsächlich realisiert werden können. Das bestehende Marktversagen wird beseitigt.

Automatische Deckungserweiterung

Eines der grundlegenden Gestaltungselemente des Reformmodells besteht in der automatischen Deckungserweiterung von Sachversicherungen wie Haushalts- oder Feuerversicherungen um ein Naturgefahren- oder Elementarschadenpaket. Da bei diesen Versicherungen eine nahezu 100%ige Durchversicherungsquote besteht, schafft eine automatische Deckungserweiterung ein großes Risikokollektiv, was durch den damit verbundenen Risikoausgleich das Angebot von Versicherungsschutz auch in risikoexponierten Zonen möglich macht. Auch andere europäische Staaten wie Frankreich, Spanien oder die Schweiz, haben mit automatischen Deckungserweiterungen bzw. einem Versicherungsobligatorium gute Erfahrungen gemacht. Das große Kollektiv erlaubt es, die Prämien gering und für alle tragbar zu gestalten.

Elementarschadenpaket

Ein Elementarschadenpaket, in dem verschiedenen Naturgefahren wie Hochwasser, Lawinen, Erdbeben, Schneedruck etc. gebündelt werden, trägt zu einer Diversifizierung der Risiken bei und erhöht das Risikokollektiv. Dadurch wird im vorgeschlagenen Modell ebenso Antiselektion (d.h. nur Kunden mit hohem Risiko schließen eine Versicherung ab) vermindert und die Prämien können geringer ausfallen. Es hat den Vorteil, dass der Großteil der Gebäudebesitzer von mindestens einem Risiko potentiell betroffen ist. Elementarschadenpakete werden in Österreich teilweise bereits angeboten.

Risikodifferenzierte Prämien

Die Erweiterung der Deckung um ein Naturgefahrenpaket soll mittels einer risikodifferenzierten Prämie finanziert werden. Wie Erfahrungen in Ländern wie Frankreich, Großbritannien oder den USA zeigen, führen homogene Prämien, die in Risikogebieten nicht das tatsächliche Risiko reflektieren, zu

Problemen. Eine risikobezogene Gestaltung der Prämien schafft wichtige Anreize für Haushalte, nicht zuletzt bei der Wahl des Bauplatzes, risikomindernd zu agieren. Voraussetzung für die Risikodifferenzierung sind jedoch Informationen über die Risikoexposition einzelner Standorte, das heißt flächendeckende Gefahrenzonenpläne. Risikodifferenzierte Prämien unterscheiden sich zudem von risikogerechten Prämien, welche viele Gebiete, zum Beispiel bestehende Objekte in Hochrisikogebieten, unversicherbar machen würden. Die tatsächliche Prämienhöhe wird im vorliegenden Modell auch in Anbetracht bestehender Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung des Risikopotenzials nicht fixiert sondern durch die Höhe der Reserven des Schadenspools geregelt. Übersteigen die vorhandenen Mittel eine bestimmte Obergrenze, so werden die Prämienätze entsprechend gesenkt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Reserven nicht für sonstige budgetäre Maßnahmen herangezogen werden können.

Schadenregulierung durch Privatversicherer

Im vorgeschlagenen Modell wird die Schadenbewertung und -regulierung von den Fachleuten der privaten Versicherungsunternehmen, die auch Versicherungsgeber sind, durchgeführt. Wie zum Beispiel im französischen System macht man sich so die Kompetenz und Routine der Mitarbeiter der Versicherungsunternehmen zu nütze. Die Versicherungsunternehmen erhalten dafür 30% der Prämieinnahmen, 70% fließen in den Schadenspool. Die Mittel für die Schadenregulierung kommen zu 30% von den Versicherten selbst, 70% werden aus Mitteln des Schadenspools abgedeckt. Diese Vorgehensweise stellt auch sicher, dass es seitens der Versicherungsunternehmen nicht zu Moral Hazard bei der Schadenregulierung kommt.

Schadenspool

Durch einen Zusammenschluss von Versicherern, in diesem Fall von einzelnen Versicherungsunternehmen mit dem Schadenspool des Katastrophenfonds NEU, zu einem Mit- oder Rückversicherungspool können sich diese gegen Großschadensereignisse absichern. Gute Erfahrungen wurden damit in der Schweiz gemacht. Auch die Türkei hat sich im Jahr 2000 zu einer Poolinglösung entschieden, die Erdbebenrisiken versicherbar macht.

Staat als Rückversicherer

Die im Modell vorgesehene Regelung, dass 70% der Schadenszahlungen vom Schadenspool getragen werden, sowie die Stopp-Loss Rückversicherung durch den Schadenspool, auf die die Versicherungsunternehmen bei allen Schadenszahlungen, die das 7fache der jährlichen Prämieinnahmen übersteigen, zurückgreifen können, machen Naturgefahren und vor allem Großschadensereignisse für die Versicherungsunternehmen tragbar und damit versicherbar. Der Schadenspool hat die Möglichkeit, beim Staat zu günstigen Konditionen Kredite aufzunehmen, sollten seine Kapazitäten nicht ausreichen und kann in Überschussjahren steuerfreie Rückstellungen bilden. Der Vorteil im Vergleich zum französischen Modell, in dem die Rückversicherung bei der staatlichen CCR (Caisse Central de Réassurance) nicht obligatorisch ist, besteht darin, dass nicht nur die schlechten Risiken durch das Rückversicherungsangebot des Staates abgesichert sind.

5 Vorteile für die beteiligten Akteure

Abschließend werden die Vorteile des Reformmodells ‚Katastrophenfonds NEU‘ für die beteiligten Akteure im Vergleich zum bisherigen System zusammengefasst (siehe Abbildung 5).

Vorteile Katastrophenfonds NEU

Für die öffentliche Hand:

- Versicherungstechnisch optimiertes Risikomanagement
- Informationen aus Einzelpolizze (Versicherungswert, Lokalität) werden verfügbar
- Schadenspotential wird dadurch kalkulierbar
- Großereignisse gefährden Budget nicht

Für die Versicherten (Haushalte und Unternehmen):

- Erstmals Rechtsanspruch auf Leistungen im Katastrophenfall
- Schnellere Schadensregulierung durch die eigene Versicherung

Für die Versicherungsunternehmen:

- Bisher schwer kalkulierbare Risiken werden versicher- und kalkulierbar
- Zusätzlicher Kundenkontakt
- Günstige (Stopp- Loss) Rückversicherung
- Keine Marktstörungen mehr durch bisherigen Katastrophenfonds

Abbildung 5: Vorteile des reformierten Risikotransfersystems für die beteiligten Akteure

6 Literatur

Prettenthaler F., Hyll W., Vettters N., Nationale Risikotransfermechanismen für Naturgefahren, Analyse der Problemlagen für Individuen, Versicherer und Staat, InTeReg Working Paper No. 19-2004, Graz, 2004 ISSN 1810-5807

Prettenthaler F., Hyll W., Vettters N., Ausgestaltung nationaler Risikotransfermechanismen: grundsätzliche Überlegungen, in: Steininger et al. (Hg.) Extreme Wetterereignisse und ihre wirtschaftlichen Folgen: Anpassung, Auswege und politische Forderungen aus betroffenen Wirtschaftsbranchen, Springer

Prettenthaler F., Vettters N., Vergleich von nationalen Risikotransfermechanismen am Beispiel Hochwasser, in: Steininger et al. (Hg.) Extreme Wetterereignisse und ihre wirtschaftlichen Folgen: Anpassung, Auswege und politische Forderungen aus betroffenen Wirtschaftsbranchen, Springer

Prettenthaler F., Vettters N., Extreme Wetterereignisse: Nationale Risikotransfersysteme im Vergleich, InTeReg Working Paper No. 17-2004, Graz, 2004 ISSN 1810-5807

Prettenthaler F, Hyll W, Vettters N (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? Startprojekt Klimaschutz: Erste Analysen extremer Wetterereignisse und ihrer Auswirkungen in Österreich. Institut für Meteorologie und Physik, Universität für Bodenkultur, Wien

InTeReg Working Paper Series

Working Papers des Institutes für Technologie- und Regionalpolitik der JOANNEUM RESEARCH dienen zur Dissemination von Ergebnissen für den wissenschaftlichen Sektor und interessierte Personen. Da Forschung ein fortwährender Prozess ist, nehmen die Autoren gerne Stellungnahmen und Kommentare entgegen. Weitere .pdf-Files der Working Paper Series können unter <http://www.joanneum.at/rtg/wp> heruntergeladen werden.

Für weitere Fragen wenden Sie sich bitte an interreg@joanneum.at.

© 2005, JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH – Alle Rechte vorbehalten.