

14. (Ver-)Sicherung als Komponente der Risikopolitik – eine betriebswirtschaftliche Perspektive

UTE WERNER

ABSTRACT

Im Folgenden wird Versicherung als Sicherungsinstrument in den Gesamtkomplex des Risikomanagements eingebettet. Dieses wirkt institutionenübergreifend, wobei die von den originären Risikoträgern ergriffenen risikopolitischen Maßnahmen bestimmen, welcher Schadenanteil an weitere Institutionen in der Kette der Risikoträger transferiert wird.

Risikopolitik kann ursachen- oder wirkungsbezogen angelegt sein. Versicherung dient zunächst dazu, die finanziellen Wirkungen der im Versicherungsvertrag beschriebenen Risiken zu managen. Dies erfolgt über einen Ausgleich im Kollektiv und in der Zeit sowie durch Risikoteilung zwischen Versicherungsunternehmen und weiteren professionellen Risikoträgern. Beispiele zur Elementarschaden- und Terrorversicherung zeigen praktizierte Aufteilungen des potenziellen Finanzierungsbedarfs in Deutschland.

Es sind jedoch nicht alle Risiken versicherbar – sei es aus versicherungstechnischen Gründen, wenn z.B. das zu erwartende Schadensausmaß schlecht schätzbar ist, oder bei bestimmten Marktkonstellationen wie mangelnder Nachfrage nach Versicherungsschutz. Insbesondere im Elementarschadenbereich lässt eine geringe Versicherungsdichte die vorsorgende, ursachenbezogene Funktion von Versicherungsschutz lediglich begrenzt zum Tragen kommen, da bspw. monetäre Anreize zur Schadenverhütung, die im Versicherungsvertrag vereinbart würden, nur bei den Versicherten greifen können.

Somit stellt sich die Frage, ob bzw. wie der Staat über das risikopolitische Instrument der Versicherung zur vorsorgenden ursachen- und wirkungsbezogenen Sicherung beitragen kann.

14.1 RISIKOPOLITIK

14.1.1 Ursachen- und wirkungsbezogene Differenzierung

Risikopolitik findet auf verschiedenen institutionellen Ebenen und in verschiedenen Formen statt: Natürliche und juristische Personen, Kommunen, Länder, Staat und internationale Organisationen managen die in ihren Verantwortungsbereich fallenden, durch eigene oder fremde Entscheidungen und Aktivitäten generierten Risiken.¹

Hierbei kann *ursachenbezogen* vorgegangen werden, indem versucht wird, die Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. das Ausmaß von Schäden zu vermindern. Beispiele dafür wären die Einrichtung eines Werkschutzes im Unternehmen oder ein intensiver Umweltschutz. Auch private Haushalte sind gefordert, schadenverhütend vorzusorgen, sei es durch Blitzableiter, Winterdienst oder Fortbildung in Erster Hilfe. Eine umfassende Kooperation zwischen Kommunen, Ländern und Staat wiederum kann zur Effizienz des Bevölkerungsschutzes beitragen und somit das Schadeneindämpfungspotenzial erhöhen.

Im *wirkungsbezogenen* Risikomanagement gilt es, vorausschauend Entscheidungen darüber zu treffen, wie die finanziellen Folgen jener Schäden gehandhabt werden sollen, die sich trotz ursachenbezogenen Risikomanagements ereignen. Handelt es sich um häufiger eintretende Schäden kleinerer Dimension, ist es in der Regel sinnvoll, diese selbst zu finanzieren. Bestimmte Risiken des Geschäftsverkehrs, wie etwa der Verlust von Waren beim Transport, nicht rechtzeitige Lieferung oder Abnahme, auch Währungskursänderungen, lassen sich im Rahmen von Kaufverträgen und darauf basierenden weiteren Vereinbarungen zwischen den beteiligten Parteien aufteilen. Zur Finanzierung größerer Schadenspotenziale bieten sich Versicherungsunternehmen als professionelle Risikoträger an.

Die unterschiedenen Schadensdimensionen hängen natürlich vom relativen Ausmaß potenzieller Schäden bei den jeweiligen Risikoträgern ab, sowie von deren Finanzkraft: Was für ein kleines Unternehmen Großschadenpotenzial birgt – wie ein Brand in der Produktionshalle –, kann für ein international tätiges Unternehmen selbst finanzierbar sein,² sofern Folgeschäden durch ursachenbezogene Schadenverhütung begrenzt werden.

1 | Der hier verwendete Risikobegriff ist relativ breit, da er die negativen und positiven Konsequenzen menschlichen Handelns umfasst.

2 | Z.B. über Captives, also konzerneigene Versicherungsunternehmen, oder durch den weltweiten Ausgleich im Kollektiv des Großunternehmens.

14.1.2 Eine Kette von Risikoträgern

Versicherer übernehmen einen vertraglich festgelegten Anteil bei der Finanzierung von Schäden,³ die nach Ursache, Art, Ereignisort und -zeitraum sowie in ihren Wirkungen für die Versicherten im Versicherungsvertrag beschrieben werden. Als Gegenleistung bezahlt der Versicherungsnehmer regelmäßig Prämien in der vereinbarten Höhe. Hierdurch transformiert er sein Risiko, zu einem im Voraus nicht bekannten Zeitpunkt Schäden in ebenfalls nicht bekannter Höhe finanzieren zu müssen, in eine Verpflichtung zur laufenden Zahlung relativ fixer und im Vergleich zum möglichen Schadenmaximum relativ niedriger Beträge. Diese werden im Kollektiv ähnlich bedrohter weiterer Versicherungsnehmer angespart, verzinslich angelegt und kommen zur Auszahlung, wenn sich bei einem Mitglied des Kollektivs Schäden ereignen, die unter den Versicherungsvertrag fallen.

Da Versicherungsverträge nicht nur zwischen den *originären Risikoträgern* und ihren Versicherern (sog. *Erstversicherer*) abgeschlossen werden, sondern die Erstversicherer Teile der übernommenen Risiken durch *Mit- oder Rückversicherung*⁴ auf weitere professionelle Risikoträger transferieren, entsteht eine sukzessive Aufteilung und Übertragung transformierter Risiken im Versicherungsmarkt. Aufgabe der Versicherer ist, ein Kollektiv von Risiken so zusammenzustellen, dass ein gewisser Ausgleich zwischen den jeweiligen Finanzierungsbedarfen, falls nötig auch über einen längeren Zeitraum, hergestellt werden kann. Aufsichtsrechtliche Vorschriften⁵ sorgen dafür, dass nicht mehr Risiken gezeichnet und für eigene Rech-

3 | Hier und im Folgenden wird aus Sicht der Schadensversicherung argumentiert, weil sich der risikopolitische Beitrag von Versicherung darüber gut erläutern lässt. Eine Übertragung auf andere Versicherungszweige, wie z.B. die Lebensversicherung, ist aber problemlos möglich.

4 | Bei der *Mitversicherung* zeichnet ein führender Versicherer das Risiko (z.B. Feuerversicherung eines Industriekunden) und teilt dieses originäre Risiko nach vereinbarten Regeln mit weiteren Versicherern. Rückversicherung liegt vor, wenn ein Versicherer zunächst das gesamte Risiko für eigene Rechnung übernimmt und es dann vollständig oder teilweise, evtl. auch in transformierter Form, an andere Versicherer überträgt.

5 | Die für europäische Versicherungsunternehmen seit den 1970er Jahren relativ einheitlich geregelten Solvabilitätsvorschriften schreiben eine Mindestausstattung mit unbelastetem Vermögen vor, welche sich nach dem Umfang des Versicherungsgeschäfts und den dabei eingegangenen Risiken bemisst. Unter der Bezeichnung »Solvency II« wird seit einigen Jahren an einer grundlegenden Reform des Versicherungsaufsichtsrechts gearbeitet, die neben einer ausreichend bemessenen Kapitalausstattung auch qualitative Mindestanforderungen an das Risikomanagement im Unternehmen und dessen Berichterstattung vorsieht. Träger des Solvency-II-Projekts ist die Europäische Kommission: vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/index_de.htm vom 6. März 2009.

nung behalten werden, als mit hoher Wahrscheinlichkeit auch finanziert werden können.

Durch die Beteiligung vieler Risikoträger auf verschiedenen Stufen entsteht eine Kette von Risikoaufteilung, -verteilung und -transformation, welche selbst große Schadenspotenziale finanzierbar macht. Für katastrophale Ereignisse haben sich in den letzten 20 Jahren darüber hinaus alternative Möglichkeiten zum Risikotransfer in den Kapitalmarkt (sog. ART, Alternativer Risikotransfer) herausgebildet: Die Risiken werden dabei verbrieft, z.B. in Form von Katastrophenbonds, sind folglich handelbar und können von speziellen Kapitalanlagegesellschaften oder bei entsprechend kleiner Stückelung auch von Privatinvestoren erworben werden. Im Vergleich zum traditionellen Versicherungsmarkt erweitert dies die globale Finanzierungskapazität um ein Vielfaches.⁶

Das letzte Glied in der Kette der Risikoträger ist der *Staat*, sofern er sich nicht selbst weiter absichert – sei es durch Bildung von Rücklagen, über Rückversicherung oder Vereinbarungen mit Finanzdienstleistern zur Überlassung »bedingten Kapitals« (Contingent Capital), wenn vorab festgelegte Ereignisse eintreten.⁷ Staatliche Instanzen werden deshalb auch als »Insurer of Last Resort« bezeichnet: Sie tragen die Konsequenzen jenes Anteils an Katastrophenschäden, die von den originären Risikoträgern weder verhindert noch vermindert wurden und deren Finanzierung auch nicht mit Hilfe professioneller Risikoträger vorausschauend abgesichert ist.

14.1.3 Beispiele für praktizierte Aufteilungen des potenziellen Finanzierungsbedarfs für Großschäden

Aufgrund der geringen Versicherungsdichte für *Elementargefahren* (wie Überschwemmung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen etc.), die im Bundesgebiet durchschnittlich⁸ bei 10 % für Schäden am Hausrat bzw. 4 %

6 | Zu diesen Instrumenten und beispielhaften Einsatzbereichen vgl. Torben J. Andersen: Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk Management, in: Inter-American Development Bank (Hg.), Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Washington D.C. 2002: [www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative %20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative%20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf) vom 6. März 2009.

7 | So ist die Stadt Istanbul für den Fall eines katastrophalen Erdbebens mehrfach abgesichert u.a. durch einen Versicherungspool, in welchem Prämien aus der türkischen Erdbebenpflichtversicherung von Wohngebäuden gesammelt werden, durch klassische Erst- und Rückversicherung sowie durch eine Vereinbarung mit der Weltbank zu »Bedingtem Kapital«; vgl. Andersen, Innovative Financial Instruments, S. 22.

8 | Die Versicherungsdichte ist hier angegeben als Anteil der Haushalte, die eine Elementarschadendeckung vereinbart haben. In jenen Bundesländern, die in der Vergangenheit eine entsprechende Deckung vorsahen – sei es im Rahmen der

für Schäden an Wohngebäuden liegt, musste ein großer Teil des durch die Sommerflut im Jahr 2002 verursachten Finanzierungsbedarfs über ad hoc initiierte steuerfinanzierte Hilfsprogramme gedeckt werden. Lediglich 19 % der erfassten Schadenkosten konnten durch Versicherungsleistungen ausgeglichen werden. Der Rest wurde über den Solidaritätsfonds der EU und über private Spenden beglichen.⁹ König bezeichnet diese Aufteilung der finanziellen Schadenbewältigung als ein für die Bundesrepublik charakteristisches Drei-Wege-System.¹⁰

Abbildung 19 zeigt die Anteile verschiedener Quellen zur Finanzierung der Schäden durch die Sommerflut im Jahr 2002. Die mangelnde private Vorsorge führte zum wiederholten Male dazu, dass der Staat seine Rolle als »Insurer of Last Resort« ausüben musste.¹¹

Als Beispiel für eine kooperativ geplante Aufteilung der Großschadenfinanzierung zwischen verschiedenen Risikoträgern sei die Deckung von *Terror Schäden*¹² in Deutschland erwähnt. Gegenstand der Terrorversicherung, die seit 2002 vom Spezialversicherer Extremus Versicherungs-AG für industrielle und großgewerbliche Kunden angeboten wird, sind Schäden an Gebäuden, Einrichtungen und Vorräten sowie Kosten, die zur

Haushaltsversicherung der DDR oder der Pflichtversicherung für Wohngebäude in Baden-Württemberg – liegt die so gemessene Versicherungsdichte weit höher, nämlich zwischen 50 und 80 %. Vgl. Stefan Simon/Thomas Grollmann: Flutkatastrophen – Boten des Klimawandels?, in: Zeitschrift für Versicherungswesen 21 (2002), S. 682-689, hier S. 689.

9 | Vgl. Ute Werner/Reinhard Mechler/Tina Plapp: Hochwasser 2002 – Wechselwirkungen zwischen der Finanzierung von Überschwemmungsschäden und der Wahrnehmung von Hochwasserrisiken, in: Zeitschrift für Versicherungswesen 23 (2003), S. 722-727, hier S. 724-725.

10 | Vgl. Robert König: Die Elementarschadenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland als Element der finanziellen Risikovorsorge gegen Naturereignisse, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2006, S. 73; zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für sozialstaatliche Hilfen der öffentlichen Hand vgl. ebd., S. 73-86.

11 | Auch beim Oder-Hochwasser 1997 dienten neben privaten Spenden Hilfsprogramme des Bundes und der Länder zur Finanzierung von Überschwemmungsschäden; beim Pfingsthochwasser 1999 gewährte das Land Bayern finanzielle Hilfen zum Teil ohne Prüfung der finanziellen Verhältnisse der Geschädigten. In Baden-Württemberg wurden finanzielle Hilfen nur für nicht versicherte Schäden geleistet bzw. für betroffene Kommunen und die Landwirtschaft verwendet. Vgl. ebd., S. 74 mit weiteren Verweisen.

12 | Nach den Allgemeinen Bedingungen für die Terrorversicherung (ATB 2008, Punkt A1, 2) der Extremus Versicherungs-AG sind Terrorakte »jegliche Handlungen von Personen oder Personengruppen zur Erreichung politischer, religiöser, ethnischer oder ideologischer Ziele, die geeignet sind, Angst oder Schrecken in der Bevölkerung oder Teilen der Bevölkerung zu verbreiten und dadurch auf eine Regierung oder staatliche Einrichtungen Einfluss zu nehmen«. Vgl. www.extremus.de/download.php?93e91f1bd685a16edd02dbb3439db265 vom 6. März 2009

Wiederherstellung der Betriebsbereitschaft aufgebracht werden müssen; außerdem werden Kosten infolge von Betriebsunterbrechungen gedeckt, wozu auch der entgehende Betriebsgewinn gehört.¹³

Abbildung 19: Finanzierung der Sommerflut von 2002¹⁴

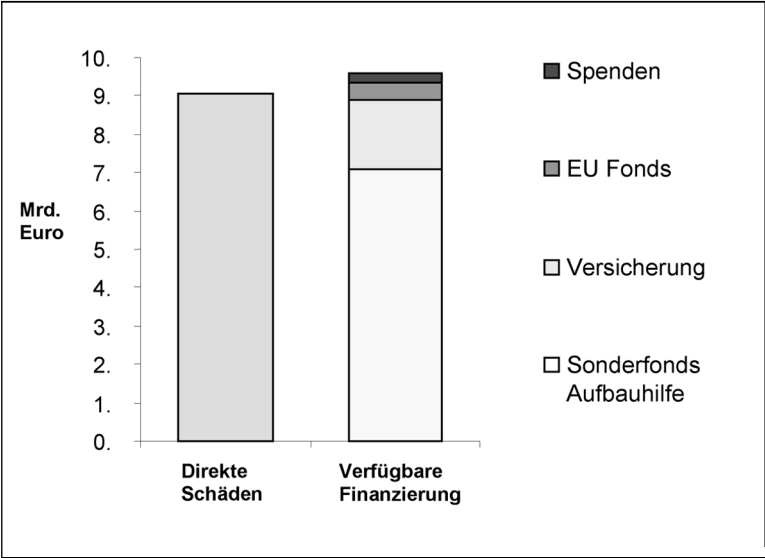
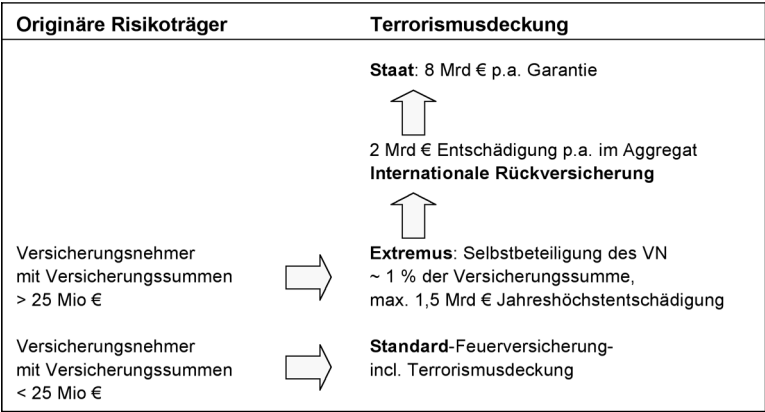


Abbildung 20: Staatshaftung als Voraussetzung für privatwirtschaftlichen Versicherungsschutz



13 | Vgl. ebd., Punkt B1.

14 | Vgl. Werner/Mechler/Plapp, Hochwasser 2002, S. 725.

Unterhalb einer Versicherungssumme von 25 Millionen Euro sind Terrorrisiken in Deutschland¹⁵ in der regulären industriellen Sachversicherung mit eingeschlossen. Deckungen über 25 Millionen Euro lassen sich durch eine Kombination von zwei Versicherungspolicen vereinbaren: Extremus deckt hierbei die Terrorismusrisiken, ein industrieller Sachversicherer alle anderen Sach-, Kosten- und Betriebsunterbrechungsrisiken.¹⁶

Die an der Extremus Versicherungs-AG beteiligten 16 Versicherer tragen das Finanzierungsrisiko bis zu einer jährlichen Schadenhöhe von 1,5 Milliarden Euro pro Versicherungsnehmer. Über eine fast 100- %ige Rückversicherung am internationalen Markt werden jährlich insgesamt bis zu 2 Milliarden Euro an Entschädigungsleistungen gedeckt. Der Bund hat für weitere 8 Milliarden Euro jährlich die Gewährleistung übernommen. Die Prämieeneinnahmen werden entsprechend dem jeweiligen Risikoanteil, der allerdings nur grob geschätzt werden kann, auf die Risikoträger verteilt.¹⁷

Es ist nun nicht so, dass die in Abbildung 20 dargestellte Aufteilung des Finanzierungsrisikos zwischen den originären Risikoträgern, der Versicherungswirtschaft und dem Staat diskussionslos erreicht wurde. Vielmehr sah man sich nach den Ereignissen vom 11. September 2001 einer vorab nicht für möglich gehaltenen Unsicherheit ausgesetzt, was die Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit ähnlicher Ereignisse als auch deren vielfältige Konsequenzen betraf. Ein vorsichtiges Agieren lag deshalb nahe. Weltweit wurden Terrorrisiken aus Versicherungsdeckungen ausgeschlossen und die Haftungssummen reduziert, was wiederum die Industrie zu dringenden Forderungen auf eine Restitution des Versicherungsschutzes veranlasste.¹⁸ Schon um eine Fortsetzung des Flugbetriebs zu ermöglichen, gab die deutsche Regierung – ähnlich wie andere Regierungen – zunächst eine zeitlich begrenzte Garantie ab und schloss hierüber die Haftungslücken, die durch den Rückzug der Versicherer entstanden waren. Im März 2002 fanden schließlich, gemeinsam mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie, erste Gespräche zur Erarbeitung eines Deckungskonzepts für Terrorrisiken statt, an dem der Staat und die

15 | Eine Übersicht zur Deckung des Terrorismusrisikos in 16 weiteren Ländern bietet Dieter Boissier: Versicherungen gegen Terror – eine überstaatliche Aufgabe?, in: Versicherungswirtschaft 1 (2007), S. 7-11.

16 | Vgl. Wilhelm Ruprecht/Michael Wolgast: Weltweiter Terror und Versicherungswirtschaft – ökonomische und politische Herausforderungen, in: ifo Schnelldienst 1 (2003), S. 11-14, hier S. 13.

17 | Der Staat erhält dabei ungefähr 12,5 % der Prämieeneinnahmen von Extremus. Vgl. Erwann Michel-Kerjan/Burkhard Pedell: How Does the Corporate World Cope with Mega-Terrorism? Puzzling Evidence from Terrorism Insurance Markets, in: Journal of Applied Corporate Finance 18/4 (2006), S. 61-75, hier S. 66.

18 | Vgl. Arne Benzin: Versicherungstechnische Bewertung unterschiedlicher Deckungskonzepte für Terrorismusrisiken, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2005, S. 136 und 182ff.

Versicherungswirtschaft beteiligt sein sollten. Letztendlich war es die vom Staat übernommene Haftung, welche die vorgeschaltete Erst- und Rückversicherung von Terrorrisiken überhaupt wieder ermöglichte. Auch die Versicherungsnehmer werden mit mindestens 50.000 Euro und durch die Deckelung der Jahreshöchstentschädigung am Risiko beteiligt.

14.2 VERSICHERUNG ALS SICHERUNGSTRUMENT

14.2.1 Wirkungsbezogenes Risikomanagement

Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001, die nicht nur zu schrecklichen Schäden führten, sondern auch heftige Reaktionen auf den Kapitalmärkten auslösten, stellte sich die Frage der *Versicherbarkeit*¹⁹ neu.

Risiken sind theoretisch versicherbar, wenn

1. ihre Realisationen für den Versicherungsnehmer *zufällig* sind, was Eintritt, Eintrittszeitpunkt und Ausmaß von Schäden angeht;²⁰
2. die potenzielle Schadenhöhe und Schadenzahl *schätzbar* ist;
3. der Versicherer durch eine Bündelung gleichartig Bedrohter einen *Risikoausgleich im Kollektiv und in der Zeit* herstellen kann;
4. die Entschädigungsleistung *eindeutig* bestimmbar ist;
5. die (überwiegend in Eigenkapital gemessene) *Kapazität* des Versicherers ausreicht, um die für eigene Rechnung behaltenen potenziellen Schäden zu tragen;
6. das übernommene Risiko *kalkulierbar* ist, also gefährdungsspezifische Prämien ermittelt werden können.

Einige dieser hier überblicksartig gelisteten versicherungstechnischen Kriterien sind beim Terrorrisiko nicht erfüllt.²¹ Dies soll am Beispiel der

19 | Einen guten Überblick zum Problem der Versicherbarkeit und eine Anwendung auf Terrorrisiken bietet Benzin, Versicherungstechnische Bewertung, S. 221-232. Für eine Diskussion im internationalen Kontext vgl. Howard Kunreuther/Erwann Michel-Kerjan: Insurability of (Mega-)Terrorism, Challenges and Perspectives, in: OECD (Hg.), Policy Issues in Insurance No. 09: Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Paris 2005, bzw. Michel-Kerjan/Pedell, Corporate World, S. 62f.

20 | Ein absichtlich vom Versicherten herbeigeführter Schaden ist deshalb nicht versichert. Eine Ausnahme bildet z.B. Selbstmord in der Lebensversicherung, sofern dieser mindestens drei Jahre nach Vertragsabschluss stattfindet.

21 | Auch bei neuen Risiken wie der Gen- oder Nanotechnologie und der CO₂-Sequestrierung ist dies der Fall. Risikoausgleichs-, Kapazitäts- und Kalkulationsprobleme bestehen ferner bei bekannten, aber selten eintretenden Ereignissen mit katastrophalen Konsequenzen, wie z.B. Überschwemmungen.

Ereignisse vom September 2001 und der für Deutschland entwickelten Terrorversicherungslösung erläutert werden.

1. Da Terroristen ihre Ziele strategisch auswählen, z.B. nach Symbolwert oder beobachtbaren Abwehrmaßnahmen,²² sind bestimmte Angriffsziele stärker gefährdet als andere. Dennoch kann – bezogen auf die Beeinflussbarkeit des Schadeneintritts durch den Versicherungsnehmer – von *Zufälligkeit* ausgegangen werden.
2. Die wenigen extremen Ereignisse, die begrenzte Verfügbarkeit von Daten zu terroristischen Bedrohungen und die Tatsache, dass böswilliges Handeln ein wesentliches Kennzeichen von Terrorismus ist, erschweren die *Modellierung*,²³ weshalb Prognosen zu Schadenzeitpunkt, -anzahl und -höhe wenig verlässlich sind.
3. Nach der im Jahr 2002 erarbeiteten Lösung zur Deckung von Terrorrisiken in Deutschland ist der *Risikoausgleich* für kleinere Versicherungssummen und damit auch kleineres Schadenpotenzial im Rahmen der industriellen Feuerversicherung wohl gegeben, sofern Kumule²⁴ und Ansteckungsgefahren²⁵ bei der Kollektivbildung berücksichtigt und so

22 | Vgl. Dietmar Borst/Daniel Jung/Syed Monjur Murshed/Ute Werner: Development of a Methodology to Assess Man-Made Risks in Germany, in: *Natural Hazards and Earth System Sciences* 6 (2006), S. 779-802.

23 | Zur Anwendung der Spieltheorie auf Terrorrisiken vgl. John Major: Advanced Techniques for Modelling Terrorism Risk, in: *The Journal of Risk Finance* (2002), S. 15-24, oder Gordon Woo: Quantifying Insurance Terrorism Risk, in: M. Lane (Hg.), *Alternative Risk Strategies*, London: Risk Books 2002, S. 301-318. Ebenfalls spieltheoretisch fundiert sind die Arbeiten von Howard Kunreuther und Geoffrey Heal, die sich mit strategischen Interdependenzen zwischen potenziellen Angriffszielen befassen und Anreize zur Investition in sichernde Maßnahmen – sowohl im Unternehmens-, Branchen- als auch weiter gefassten politischen Kontext – untersuchen. Vgl. Howard Kunreuther/Geoffrey Heal: Interdependent Security, in: *Journal of Risk and Uncertainty*, Special Issue on Terrorist Risks, Nr. 2/3 (2003), S. 231-249; Kunreuther, Howard/Heal, Geoffrey: Interdependencies within an Organization, in: Bridget Hutter/Michael Powers (Hg.), *Organizational Encounters with Risk*, New York: Cambridge University Press 2005, S. 190-208.

24 | *Kumule* treten auf, wenn verschiedene Einheiten im Bestand des Versichers durch ein Ereignis geschädigt werden. So hat der Terroranschlag auf das World Trade Center in Manhattan zahlreiche Personen-, Sach-, Haftpflicht- und Betriebsunterbrechungsschäden ausgelöst, und zwar gleichzeitig bei vielen Versicherungsnehmern.

25 | Von *Ansteckung* spricht man, wenn ein Ereignis weitere Schadenereignisse nach sich zieht – sei es infolge räumlicher Nähe wie bei Epidemien oder etwa durch funktionale Abhängigkeiten in Liefernetzwerken. Infolge der umfangreichen Zerstörungen kritischer Infrastruktur im Süden Manhattans wurde der Geschäftsbetrieb dort längere Zeit lahmgelegt.

weit wie möglich reduziert werden. Für größere Risiken ist die vereinbarte nationale Poolung über die Extremus Versicherungs-AG und eine internationale Aufteilung notwendig.

4. *Eindeutigkeit* kann durch eine genaue Spezifizierung von Anlass, Art und Umfang der Entschädigungen im Versicherungsvertrag erreicht werden. Durch die Terroranschläge vom September 2001 wurde deutlich, dass viele Vertragstexte nachgebessert werden mussten.²⁶ Dies führte einerseits zur Überarbeitung interpretierbarer Klauseln, andererseits zu expliziten Risikoausschlüssen.
5. Über die in Punkt 1.3 erläuterte Aufteilung und Verteilung von Terrorrisiken auf verschiedene Risikoträger, die Haftungsbeschränkung gegenüber den Versicherungsnehmern und die Deckelung der jährlichen Entschädigungshöchstleistung durch die Versicherungswirtschaft und den Staat wird dem *Kapazitätskriterium* Rechnung getragen.
6. Unsicherheiten bei der Modellierung und Datenmangel erschweren die *Kalkulation von Prämien* für das Terrorrisiko. Infolgedessen werden hohe Sicherheitszuschläge auf den Schadenerwartungswert des Kollektivs angesetzt. Eine Differenzierung der Prämien nach Gefährungsgrad der Versicherungsnehmer nimmt die Extremus Versicherungs-AG erst seit 2008 vor.

Das *Versicherungsangebot* kann also entsprechend der oben illustrierten Versicherbarkeitskriterien so gestaltet werden, dass die professionellen Risikoträger bereit sind, Terrorrisiken anderer Institutionen zu übernehmen. Damit ist jedoch nur eine Seite des Versicherbarkeitsproblems gelöst:

- Die unsicheren Kalkulationsgrundlagen bedingen relativ hohe Prämien,²⁷ insbesondere in den Augen jener (potenziellen) Versicherungsnehmer, die sich als unterdurchschnittlich exponiert wahrnehmen. Bei einem Einheitstarif, wie er von der Extremus Versicherungs-AG bis 2007 kalkuliert wurde, müssten diese vermutlich weniger gefährdeten Unternehmen Beiträge zahlen, die über ihrem individuellen Scha-

26 | Beispielsweise entstand zwischen der Swiss Re als einem führenden Versicherer des World Trade Center und dessen Pächter, Larry Silverstein, ein Rechtsstreit um die Auslegung einer Klausel, welche die Entschädigung pro Ereignis regelte. Unklar war, ob zwei Flugzeuge, die innerhalb von einer Stunde in zwei Hochhäuser gesteuert werden, ein oder zwei Ereignisse darstellen. Im letzten Fall wäre die Entschädigungsleistung in Höhe von \$ 3,55 Mrd. zweimal angefallen. In letzter Instanz wurde der Streit schließlich im Oktober 2006 zugunsten der Swiss Re entschieden. Zu Details vgl. Benzin, *Versicherungstechnische Bewertung*, S. 100-107.

27 | Auch im Vergleich mit den USA scheinen die von Extremus erhobenen Prämien recht hoch zu liegen: Michel-Kerjan/Pedell, *Corporate World*, S. 77, ermitteln – abhängig von der Größe der Versicherungsnehmer und ihrer Branche – 30-400 % höhere Beiträge für ähnliche Deckungsumfänge.

denerwartungswert liegen. Es ist zu vermuten, dass in solchen Fällen Selbstversicherungslösungen präferiert werden.

- Selbstversicherungslösungen oder Deckungen bei ausländischen Anbietern müssen auch von jenen Großunternehmen gesucht werden, deren bedrohte Werte über dem jährlichen Entschädigungslimit in Deutschland liegen.
- Problematisch aus Versicherungsnehmersicht könnte ferner sein, dass Schäden infolge nuklearer, biologischer oder chemischer Stoffe sowie Datenverlust durch Computerviren gemäß A2 der ATB 2008 nicht gedeckt sind.

Damit lässt sich die geringe *Nachfrage* nach einer Groß-Terrorismusdeckung über Extremus teilweise erklären. Kleinere Risiken werden in der Feuer- und Feuerbetriebsunterbrechungsversicherung ja obligatorisch mit gedeckt. Wenn diese mit berücksichtigt werden, ergibt sich laut Extremus eine Versicherungsdichte von 98 % aller Risiken bzw. Unternehmen.²⁸ Verschiedenen Pressemeldungen ist jedoch zu entnehmen, dass die Geschäftsentwicklung des Spezialversicherers weit hinter den Erwartungen zurückbleibt.²⁹

Michel-Kerjan/Pedell errechnen für das Jahr 2006 eine Versicherungsdichte im Großrisikobereich von ca. 3 %: Obwohl etwa 40.000 Feuerversicherungsverträge Versicherungssummen von über 25 Millionen Euro aufweisen und demnach eine Terrorversicherung mit Extremus abschließen könnten, verharren die Vertragszahlen auf niederem Niveau³⁰ – im Jahr 2006 beliefen sie sich auf 1.153 Policen, im Jahr 2007 auf 1.256 Policen. Dies erschwert insbesondere den Risikoausgleich und verlangsamt die Kapitalbildung über das kollektive Sparen der Prämien.

Nach der Anzahl abgeschlossener Verträge nimmt die Immobilienbranche mit ca. 50 % das größte Gewicht unter den Versicherungsnehmern ein, gefolgt von Banken und Versicherern mit insgesamt 21 % aller Verträge.³¹ Der größte Prämienanteil wurde bisher für Industrie- bzw. Transport- und Tourismusrisiken gezahlt. Allerdings sanken die Prämieinnahmen seit 2003 für fast alle Branchen – bei Industrierisiken von 35 auf 15 Millionen Euro, bei Transport- und Tourismusrisiken von 24 auf 11

28 | Vgl. www.extremus.de/unternehmen_geschichte.phtml am 6. März 2009, ohne Angaben zur Berechnung dieser Kennzahl.

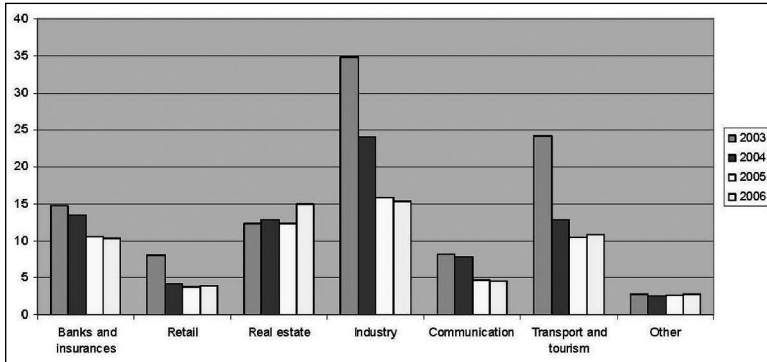
29 | Darunter »Der Spiegel« vom 29.08.2006: »Terrorversicherer Extremus: Letzter Rettungsanker«, vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,433507,00.html bzw. das »Handelsblatt« vom 21.11.2007: »Extremus drückt Prämien«, vgl. www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/extremus-drueckt-praemien;1355474; jeweils überprüft am 6. März 2009.

30 | Vgl. Michel-Kerjan/Pedell, *Corporate World*, S. 73.

31 | Vgl. Christian Thomann: *Terrorversicherung, Risikomanagement und Regulierung*, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2007, S. 91.

Millionen Euro. Lediglich für Immobilien waren in den Jahren 2003 bis 2006 Prämienzuwächse zu verzeichnen.³²

Abbildung 21: Entwicklung des Prämienvolumens der Extremus Versicherungs-AG nach Branchen³³



Um die geringe Nachfrage zu fördern, wurden die Vertriebsanstrengungen verstärkt. Und seit dem Jahr 2008 bietet Extremus einen differenzierten Tarif an, wobei neben der Höhe der Versicherungssumme auch die Wertkonzentration am Ort der potenziellen Angriffsziele sowie deren Exponierung bzw. Symbolhaftigkeit berücksichtigt werden.³⁴

Aus diesem Fallbeispiel lässt sich folgendes Fazit ableiten:

›Versicherbarkeit‹ ist versicherungstechnisch begründbar und prägt hierüber den Umfang des Versicherungsangebots sowie dessen Charakteristika.

Risiken sind aber auch nur so weit versicherbar, wie eine Nachfrage nach Versicherungsschutz besteht.

Die Abweichungen zwischen Angebot und Nachfrage zeigen Ansatzpunkte für risikopolitische Maßnahmen aller Beteiligten (inkl. Staat) auf. Hierzu gehört auch das ursachenbezogene Risikomanagement.

14.2.2 Ursachenbezogenes Risikomanagement

Schon in der Vergangenheit trug die Versicherungswirtschaft mit verschiedenen Innovationen zur ursachenbezogenen Sicherung bei. Dazu zählen der im »Allianz Zentrum für Technik« (AZT) bereits vor mehr als 35 Jahren durch Crashtests geprüfte Sicherheitsgurt sowie weitere technische Systeme für Kraftfahrzeuge (z.B. Airbag, ESP, Kindersitze), die wis-

³² | Vgl. Michel-Kerjan/Pedell, Corporate World, S. 74.

³³ | Vgl. ebd.

³⁴ | Hieraus lassen sich Eintrittswahrscheinlichkeiten für Terrorangriffe abschätzen; Details zur aktuellen Tarifstruktur sind der Website der Extremus Versicherungs-AG aber nicht zu entnehmen.

senschaftlich untersucht und in ihrem Zusammenwirken getestet wurden, mit dem Ziel, Hinweise für die aktive und passive Sicherheit beim Fahren und Transportieren zu geben.

Ein weiterer Service des AZT ist eine Hotline für Industriekunden im In- und Ausland, die bei technischen Problemen sachkundige Beratung abrufen können. Auch die Maschinen- und Anlagensicherheit, Brandschutzkonzepte sowie Hilfe bei der Verhütung von Betriebsunterbrechungen zählen zum Leistungsspektrum dieses und anderer Versicherer.³⁵

Die »Münchener Rückversicherungsgesellschaft« hat sich insbesondere mit der Erforschung von Georisiken und deren Einflussfaktoren einen Namen gemacht, ist aber auch in anderen Bereichen (z.B. Umwelt- und Gesundheitsrisiken durch Megastädte, Haftpflichtrisiken bei Gentechnik) führend. Wie die »Swiss Reinsurance Company« als zurzeit größtem professionellen Rückversicherer kann sie auf ein weltumspannendes Informations- und Erfahrungsnetz zurückgreifen, um Daten und Einschätzungen zu Risiken zu sammeln, diese zu analysieren, zu bewerten und Bewältigungsstrategien zu entwerfen, die dann auf globaler Ebene und im nationalen Kontext zur Umsetzung vorgeschlagen werden. Dies wird durch regelmäßige Publikationen zu bekannten und neuartigen Risiken, zu Methoden der Risikobeurteilung und zu risikopolitischen Maßnahmen unterstützt.³⁶

Des Weiteren bestehen projektbezogene Kooperationen mit internationalen Organisationen wie der Weltbank, UN-Institutionen oder NGOs, die Themen von globalem Interesse erforschen, um Lösungsansätze zu erarbeiten. Als Beispiel seien Aktivitäten zur Mikroversicherung (insbesondere in Entwicklungsländern), zum Klimaschutz und zum Management von Länderrisiken genannt. Letzteres soll durch integrierte Planungsaktivitäten von Public-Private-Partnerships vorbereitet werden, wie eine Anfang 2009 veröffentlichte OECD-Publikation nahelegt.³⁷ Dort wird für einen umfassenden Allgefahrenansatz im Risikomanagement plädiert, der Behörden auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene mit privaten Akteuren – wie den Betreibern kritischer Infrastruktur und Versicherern – zusammenführt.

Die deutsche *Versicherungswirtschaft* kann also über verschiedene Ansätze zur vorsorgenden ursachenbezogenen Sicherung beitragen:

35 | Vgl. http://business.allianz.de/service/schaden_managen/risikomanagement/azt/index/vom 6. März 2009.

36 | Die Themen reichen dabei von der Frage, wie Rückversicherung funktioniert, über Einschätzungen von Asbest-, Terror- und Wasserversorgungsrisiken bis hin zu methodischen Anleitungen (z.B. zur Szenariotechnik) sowie Planungshilfen für die Implementierung eines Business Contingency Planning im Unternehmen.

37 | Vgl. OECD (Hg.): Innovation in Country Risk Management, 2009, www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf am 6. März 2009.

- Neben der schon erwähnten *Forschung* zu sicherheitsrelevanten Fragestellungen und einer umfassenden *Datensammlung sowie -auswertung*, was Risiken bzw. Wirkungen schadenverhütender Maßnahmen angeht, lässt sich die Bereitschaft der Bevölkerung zu präventivem Handeln dadurch stärken, dass *Informationen und Beratungsangebote* über die jeweilige Risikosituation bereitgestellt werden, und zwar auf individueller, lokaler, regionaler und nationaler Ebene.
- Es liegen umfangreiche Forschungsergebnisse vor, die belegen, dass die eigene Risikosituation generell positiver eingeschätzt wird, als es objektive Gegebenheiten nahelegen;³⁸ außerdem konnte gezeigt werden, dass Informationen – quellenabhängig in unterschiedlichem Ausmaß – Risikoeinstellungen beeinflussen und auch verhaltensrelevant sind.³⁹
- Als Beispiel für ein verwendbares *Informationsinstrument* sei das »Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen« (ZÜRS) genannt. Dieses Geoinformationssystem wurde in den vergangenen Jahren von der Versicherungswirtschaft zur Abbildung der unterschiedlich starken Überschwemmungsgefährdung im Bundesgebiet entwickelt und im Jahr 2008 um einen Umwelthaftungsbaustein ergänzt.⁴⁰ Es steht den Versicherungsunternehmen und ihren Vermittlern zur Abschätzung des individuellen Risikos zur Verfügung und wird zur Steuerung der Risikoselektion,⁴¹ zur Kalkulation und Kon-

38 | Für einen Überblick bisheriger Arbeiten vgl. Matthew J. Spittal/John McClure/Richard J. Siebert/Frank H. Walkey: Optimistic Bias in Relation to Preparedness for Earthquakes, in: *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies* 1 (2005). Kunreuther hat schon früh Zusammenhänge zwischen Schadenerfahrung, Information und Vorsorge- bzw. Versicherungsbereitschaft untersucht. Vgl. Howard Kunreuther: Disaster Insurance: A Tool for Hazard Mitigation, in: *The Journal of Risk and Insurance* XLI (1974), S. 287-303.

39 | Frühe Arbeiten dazu stammen von Dennis S. Mileti und John H. Sorensen; einen relativ aktuellen Literaturüberblick bieten Michael K. Lindell und Ronald W. Perry, jeweils bezogen auf die Situation privater Haushalte. Vgl. Dennis S. Mileti/John H. Sorensen: *Natural Hazards and Precautionary Behavior*, in: Neil D. Weinstein (Hg.), *Taking Care: Understanding and Encouraging Self-Protective Behavior*, New York: Cambridge University Press 1987, S. 189-207, sowie Michael K. Lindell/Ronald W. Perry: Household Adjustment to Earthquake Hazard: A Review of Research, in: *Environment and Behavior* 3 (2000), S. 461-501.

40 | Vgl. www.gdv.de/Themen/Schadensverhuetzung/NaturgewaltenElementarschaeden/inhaltsseite22828.html vom 6. März 2009.

41 | Besonders für jene Gebäudeeigner, die ihr Überschwemmungsrisiko als relativ hoch einschätzen, besteht ein Anreiz sich zu versichern. Dies kann dazu führen, dass das versicherte Kollektiv aus überwiegend stärker gefährdeten Gebäuden besteht, was hohe Versicherungsprämien zur Folge hätte. Von Nachteil für die stark gefährdeten Gebäudeeigner ist allerdings, dass sie evtl. keinen Versicherungsschutz erhalten. Der Vorsitzende des Fachausschusses Sachversicherung des GDV geht jedoch davon aus, dass über 98 % der Gebäude in Deutsch-

trolle von Kumulrisiken für das Versicherungsunternehmen sowie zur Prämiendifferenzierung genutzt. Potenzielle Versicherungsnehmer erhalten allerdings erst anlässlich der Risikoprüfung durch den Versicherer Auskunft über die Einstufung ihrer Überschwemmungsgefährdung.⁴² Dabei könnte eine frei zugängliche Information nicht nur die Wahrnehmung des eigenen Risikos beeinflussen, sondern auch zur Schadenverhütung motivieren, sei es mit oder ohne Abschluss einer Versicherung.

- Im *Versicherungsvertrag* können verschiedene Anreize zur ursachenbezogenen Sicherung gesetzt werden, etwa indem bestimmte risikomindernde Maßnahmen als Voraussetzung für Versicherungsschutz verlangt werden⁴³ oder indem das Versicherungsunternehmen Rabatte einräumt, wenn die Verletzbarkeit des Versicherungsgegenstands oder das Schadenpotenzial durch geeignete Maßnahmen reduziert wird. Auch eine Selbstbeteiligung des Versicherungsnehmers im Schadenfall dürfte sein Interesse zum vorsorgenden Handeln fördern.
- Aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen mit ZÜRS wird im Rahmen der »Kommission für Geoinformationswirtschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie« unter Federführung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) geprüft, inwiefern weitere georeferenzierte Daten nutzbar sind.⁴⁴ Sofern diese von Bund, Ländern und Kommunen regelmäßig und in einheitlichem Datenformat zur Verfügung gestellt werden könnten, ergäbe sich hieraus eine wichtige *Plattform* für ein zwischen Behörden und Versicherungswissenschaft abgestimmtes ursachen- und wirkungsbezogenes Risikomanagement.

Von *staatlicher Seite* werden verschiedenste Maßnahmen zur Verbesserung ursachenbezogener Risikovorsorge eingesetzt. Diese können hier nur auszugsweise gelistet werden. Im Themenzusammenhang besonders relevant sind z.B.:

land gegen Überschwemmungsschäden versichert werden können. Vgl. www.nordschwarzwald.ihk24.de/produktmarken/recht/recht/Versicherungsrecht/ueberschwemmungs-versicherung.jsp vom 6. März 2009.

42 | Ausnahmen sind Kommunen, die über ihre Kommunalversicherer Einsicht in ZÜRS nehmen können.

43 | Dazu kann der Einbau eines Rückstauventils oder die Abschottung von Kellerfenstern gehören, um mögliche Folgen von Überschwemmungen zu reduzieren, bzw. die Installation einer Alarmanlage bei Ferienhäusern, die nicht durchgehend bewohnt sind und gegen Einbruchdiebstahl versichert werden sollen.

44 | Vgl. www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/projektskizze-georisiko-zuers-geo-v5,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf vom 6. März 2009.

- die *Forschungsförderung*, welche Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung sowie Vertreter betroffener Teile der Bevölkerung zusammenführt und zum Austausch projektbezogener Kenntnisse, Fähigkeiten, Meinungen und Ideen veranlasst. Hierdurch kann einerseits gegenseitiges Verständnis füreinander entstehen, als auch ein Konsens hinsichtlich risikopolitisch opportuner Maßnahmen geschaffen werden.
- *Monetäre Anreize*, sei es in Form steuerlicher Anrechenbarkeit der Kosten bestimmter Vorsorgemaßnahmen oder in Form subventionierter Darlehen für Investitionen, die risikoreduzierend wirken. Als Beispiel seien die zinsverbilligten Darlehen der KfW-Bankengruppe zur Umwelt- und Klimaschutzförderung genannt, die nur bei Einhaltung bestimmter Auflagen vergeben werden.⁴⁵
- *Haftpflicht- und Unfallverhütungsvorschriften* sowie die im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) erarbeiteten *Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen*.⁴⁶ Ergänzend werden *Informationen* erarbeitet, *Präventionsnetzwerke* gebildet und *Präventionskampagnen* zu speziellen Themen wie z.B. »Sicher fahren und transportieren« durchgeführt.
- Der *zivile Bevölkerungsschutz*, in dessen Rahmen Ressourcen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen koordiniert zusammengeführt werden sollen. Zu den präventiv wirkenden Aufgaben des 2004 eingerichteten Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gehört die Kommunikation mit Ländern und Gemeinden, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung über Vorsorgeplanung sowie die bedrohungsgerechte Ausbildung der Führungskräfte aller Verwaltungsebenen im Bevölkerungsschutz. Neben konkreten Gefährdungskatastern für Regionen oder Ballungsräume werden Konzepte zur dauerhaften Sicherung und Förderung des Ehrenamtes entwickelt, worüber die Bevölkerung in den Zivilschutz eingebettet werden kann.⁴⁷ Außerdem finden Rettungsübungen auf Länder- und kommunaler Ebene statt.
- *Staatliche Garantien* können eine Voraussetzung für privatwirtschaftlich organisierte Sicherungsinstrumente darstellen, wie das Beispiel der Terrorversicherungslösung in Deutschland zeigt.

45 | Vgl. www.kfw-foerderbank.de/DE/Home/Umweltschutz/index.jsp vom 6. März 2009.

46 | Vgl. www.dguv.de/inhalt/praevention/index.jsp vom 6. März 2009.

47 | Zu weiteren Aufgaben des BBK vgl. www.bbk.bund.de/cln_007/nn_398002/DE/01__BBK/01__Aufgaben/Aufgaben__node.html__nnn=true vom 6. März 2009.

- Auch die von öffentlich-rechtlichen Institutionen verantwortete *Aufsicht über Finanzdienstleistungsunternehmen*⁴⁸ hat vorsorgenden Charakter: Die eingesetzten Aufsichtsinstrumente sollen frühzeitig auf Probleme hinweisen, die gegebenenfalls über materielle Eingriffe der Behörden in den Geschäftsbetrieb des Unternehmens behoben werden.
- *Pflichtversicherungen* stellen eine weitere Kooperationsform zwischen Staat und Versicherungswirtschaft dar. Nach der großflächigen Überschwemmung des Jahres 2002 wurde intensiv über die Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung für Elementarschäden diskutiert. Das Vorhaben scheiterte jedoch insbesondere an der Höhe der geforderten Staatsgarantie sowie an weiteren rechtlichen und ökonomischen Bedenken.⁴⁹ Damit bleibt dem Staat weiterhin die Rolle des »Insurer of Last Resort« zugewiesen.

14.3 KRITISCHE REFLEXION: INWIEWEIT KÖNNEN DER VORSORGESTAAT UND DIE VERSICHERUNGSGESELLSCHAFT ZUR SICHERHEIT IN FREIHEIT BEITRAGEN?

»Vorsorgestaat«⁵⁰ und »Versicherungsgesellschaft«⁵¹ bedingen einander: die Gesellschaft generiert eine zu ihren Zielen und Werten passende Form der politischen Ordnung. Wenn die zur Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft getroffenen Übereinkünfte zunehmend die Form von Versicherungsverträgen annehmen, spricht Ewald⁵² von einer Versicherungsgesellschaft. Tatsächlich lässt sich beobachten, dass im Zuge der Industrialisierung ständig neue Risiken technischer, rechtlicher und sozialer Art entstanden sind, deren negative Konsequenzen versichert werden.

- Die *Pflegebedürftigkeit* sei als Beispiel für ein Risiko genannt, das durch soziale (Trend zum Ein-Personen-Haushalt) und technisch-medizinische (Verlängerung der Lebenserwartung) Entwicklungen künftig häufiger eintreten wird und finanziert werden muss. Dies kann in Deutschland über die Sozial- und die Individualversicherung erfolgen.

48 | Auf Bundesebene ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständig. Sie hat seit 2002 die früher getrennte Aufsicht über Versicherungsunternehmen, Kreditinstitute und Wertpapierhandel inne. Vgl. www.bafin.de/vom 6. März 2009.

49 | Vgl. Reimund Schwarze/Gert G. Wagner: The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany, in: *European Environment* 17 (2007), S. 403-415.

50 | Vgl. François Ewald: *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993.

51 | Vgl. François Ewald: Die Versicherungsgesellschaft, in: Ulrich Beck (Hg.): *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1991, S. 288-301.

52 | Vgl. Ewald, *Vorsorgestaat*, S. 271 und 485.

- Die *Haftung für Umweltschäden* wiederum ist ein Risiko, das infolge rechtlicher Umorientierung (Gefährdungs- statt Verschuldenshaftung in der EU) und innovativen Technologien (Gen- und Nanotechnik) weit größere Dimensionen annehmen kann als früher. Hier sieht sich die private Versicherungswirtschaft gefordert, wobei der Staat als Anwalt der Natur agiert.⁵³

Wie Ewald⁵⁴ schon ausführte, übernimmt der Staat somit die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass wir uns alle möglichst prophylaktisch verhalten, denn jedes Mitglied der Gesellschaft ist ein Risikofaktor für die anderen, da es Schäden hervorrufen kann, die gemeinschaftlich getragen werden müssen. Insofern wird Prävention zu einem zentralen Konzept des Vorsorgestaats. Dieser bedient sich der Technik der Versicherung, um Risiken in die Gesellschaft zu integrieren und die daraus resultierenden Schadenlasten im Kollektiv tragbar zu machen. Die negativen finanziellen Konsequenzen werden hierüber sozialisiert.⁵⁵

Dies kann *in Form* hintereinander geschalteter Versicherungsverträge erfolgen, wie es das Beispiel der Terrorversicherung in Deutschland zeigt, oder auf *informale* Weise wie im Drei-Wege-System bei der Elementarschadendeckung. In beiden Fällen agiert der Staat in Deutschland als »Insurer of Last Resort« ohne seine Bürger, Unternehmen und Kommunen zur eigenen Absicherung zu verpflichten. Bei der *formalen* Versicherung dürfte jedoch ein höherer Grad an finanzieller Deckung erzielt werden als bei informaler Vorgehensweise. Zwar scheinen größere Terrorrisiken nur zu einem Teil über Extremus gedeckt zu werden, für mittlere und kleinere Risiken konnte jedoch gerade über die Einrichtung dieses Spezialinstituts, verbunden mit der staatlichen Garantie für den obersten Schadenlayer, die Versicherbarkeit aus Anbietersicht erhalten werden. Dies gilt auch für weitere Versicherungszweige.⁵⁶

53 | Vgl. Münchener Rück zur Umwelthaftpflichtversicherung: www.munichre.com/de/ts/innovation_and_insurance_trends/environmental_liability_the_state_as_natures_advocate/default.aspx vom 6. März 2009.

54 | Vgl. Ewald, Vorsorgestaat, S. 488.

55 | Vgl. ebd., S. 209, 239, 485f. Interessanterweise wurde in der einschlägigen Literatur bislang nicht die Frage gestellt, wie mit den positiven finanziellen Konsequenzen riskanter Aktivitäten umgegangen werden soll. Die hängt wohl mit dem Risikobegriff zusammen, der überwiegend als Schadenmöglichkeit definiert wird.

56 | In der Lebensversicherung sind nach den vom GDV unverbindlich herausgegebenen Musterbedingungen Todesfälle gedeckt, die in Zusammenhang mit dem vorsätzlichen Einsatz von radioaktiven, biologischen oder chemischen Stoffen stehen. Die Leistungspflicht ist dabei jedoch auf die Höhe des Rückkaufswerts der Lebensversicherung begrenzt. Auch die Musterbedingungen des Verbandes der Privaten Krankenversicherer (PKV) schließen im Standardtarif lediglich das Kriegsrisiko aus.

Die in Deutschland praktizierte Kombination aus formaler und informaler Versicherung führt im Elementarschadenbereich zu einer geringen Versicherungsdichte im formalen System. Dies hat gravierende Auswirkungen auf verschiedene Aspekte der Versicherbarkeit und berührt zentrale Fragen, wie die der Gerechtigkeit von Leistung und Gegenleistung. So zahlen die relativ wenigen Versicherungsnehmer jahrelang Prämien und finanzieren hierüber ihr Risiko vorausschauend; Nicht-Versicherte hingegen profitieren im Schadenfall vom Drei-Wege-System, d.h. sie werden ebenfalls (teilweise) entschädigt bzw. erhalten verbilligte Darlehen, wodurch ihre Schadenfinanzierung auf die Zeit nach Schadeneintritt verlagert wird. Das mag einzelwirtschaftlich sinnvoll sein, gesamtwirtschaftlich hat diese Lösung aber verschiedene Nachteile:

- Einerseits können versicherte Schäden in der Regel schneller entschädigt werden als nicht versicherte, da schon im Versicherungsvertrag Einigkeit über den Gegenstand der Versicherung und die Wertermittlung erzielt wird und die Empfänger der Entschädigungsleistung bekannt sind. Außerdem verfügen die Versicherer über eine eingespielte Infrastruktur von Sachverständigen und Vermittlern, welche die Bewertung, Bearbeitung und Auszahlung übernehmen.⁵⁷
- Da Elementarschäden kumuliert auftreten, d.h. bestimmte Gebiete flächig betroffen sind, fördert eine zügige Entschädigung auch die schnelle Erholung in der Kommune bzw. in der Region.
- Bei steuerfinanzierter Entschädigung der nicht am formalen Versicherungssystem Partizipierenden tragen auch die vorsorgend Versicherten einen Teil der Schadenslast. In diesem Zusammenhang muss die Frage diskutiert werden, ob dies gerecht ist.

Für Ewald⁵⁸ ist Gerechtigkeit ein zentrales Element von Versicherung, da für alle Beteiligten am Kollektiv die gleichen, vertraglich vereinbarten Regeln gelten. Leistung und Gegenleistung werden nach dem Äquivalenzprinzip ermittelt, was bedeutet, dass die Beiträge in Abhängigkeit vom Risiko kalkuliert werden, das die Versicherten für das Kollektiv darstellen. Insofern passt dieses Konzept auf formalen und informalen Versicherungsschutz gleichermaßen; entsprechend wird es einerseits für Zwecke der Steuergerechtigkeit, andererseits zur Berechnung von Versicherungsprämien⁵⁹ herangezogen. Voraussetzung für Letzteres ist, dass ein genügend großes Kollektiv entsteht, über das Daten zum versicherten Risiko erhoben und ausgewertet werden können.

57 | Vgl. König, Elementarschadenversicherung, S. 178.

58 | Vgl. Ewald, Versicherungsgesellschaft, S. 297.

59 | Vgl. Dieter Farny: Versicherungsbetriebslehre, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2006, S. 67f.

Insofern wäre eine Ausweitung des formalen Versicherungsschutzes sinnvoll, und zwar nicht nur im Elementarschadenbereich, wo die Versicherungsdeckung sehr nieder ist. Eine solche Strategie hätte den weiteren Vorteil, dass mit den originären Risikoträgern vertraglich verschiedene ursachenbezogene Maßnahmen zur Schadenverhütung vereinbart werden könnten, was die gesamtwirtschaftliche Schadenlast reduzieren kann. Als Gegenleistung werden in solchen Fällen äquivalente Prämienreduzierungen angeboten. In dieselbe Richtung wirkt eine vertraglich verabredete Selbstbeteiligung an der Schadenfinanzierung, denn auch diese trägt dazu bei, das Interesse der Versicherungsnehmer an vorsorgenden Maßnahmen aufrechtzuerhalten.

Die informale Lösung der Katastrophenfinanzierung über das Drei-Wege-System untergräbt eine solche Motivation eher und vernichtet Anreize zur eigenverantwortlichen Vorsorge. Hinzu kommt, dass die Entschädigungen im föderalen System nach Art und Umfang von Mal zu Mal neu festgelegt werden und deshalb auch regional ganz unterschiedlich ausfallen.⁶⁰

Letztendlich geht es darum, zu entscheiden, wie viel *Verantwortung* von den originären Trägern bestimmter Risiken erwartet bzw. verlangt werden kann und wie weit die *Solidarität* mit jenen Geschädigten gehen soll, die eigenverantwortlich vorgesorgt oder auch nicht vorgesorgt haben. Aufgabe des Staates ist es, einen Rahmen zu schaffen, der vorsorgendes Verhalten fördert. Dies muss nicht über eine Pflichtversicherung mit Kontrahierungszwang erfolgen. Wichtiger wäre eine Aufklärung der originären Risikoträger über die in verschiedenen Lebensbereichen existierenden Schadensmöglichkeiten, über Vorsorge- und Finanzierungsmöglichkeiten und die mit den jeweiligen risikopolitischen Mitteln verbundenen Kosten und Nutzen. Flankierend könnten regulative Maßnahmen wie bei der Energieeinsparverordnung (EnEV)⁶¹ dafür sorgen, dass das Bewusstsein für ein verantwortliches Handeln geschärft wird. Dies lässt sich problemlos mit dem aus der Sozialversicherung bekannten Subsidiaritätsprinzip vereinbaren, bei dem finanziell Schwächere eine solidarische Unterstützung erfahren. Eine Stärkung der Sicherheit in Freiheit über Versicherung als Komponente der Risikopolitik ist also durchaus möglich.

60 | Vgl. König, Elementarschadenversicherung, S. 75-78.

61 | Die Energieeinsparverordnung trat mit der Bekanntmachung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1519) in Kraft. Folgende Änderung ist vorgesehen: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/enev-novelle-verordnung-zur-aenderung-der-energie-einsparverordnung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf vom 6. März 2009.

LITERATUR

- Andersen, Torben J.: Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk Management, in: Inter-American Development Bank (Hg.), Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Washington D.C. 2002: [www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative %20Instru menstNatforDisasterMgmtE.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative%20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf).
- Benzin, Arne: Versicherungstechnische Bewertung unterschiedlicher Deckungskonzepte für Terrorismusrisiken, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2005.
- Boissier, Dieter: Versicherungen gegen Terror – eine überstaatliche Aufgabe?, in: Versicherungswirtschaft 1 (2007), S. 7-11.
- Borst, Dietmar/Jung, Daniel/Murshed, Syed Monjur/Werner, Ute: Development of a Methodology to Assess Man-Made Risks in Germany, in: Natural Hazards and Earth System Sciences 6 (2006), S. 779-802.
- Ewald, François: Die Versicherungsgesellschaft, in: Ulrich Beck (Hg.), Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1991, S. 288-301.
- Ewald, François: Der Vorsorgestaat, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993.
- Farny, Dieter: Versicherungsbetriebslehre, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2006.
- Kunreuther, Howard/Heal, Geoffrey: Interdependent Security, in: Journal of Risk and Uncertainty, Special Issue on Terrorist Risks, Nr. 2/3 (2003), S. 231-249.
- Kunreuther, Howard/Heal, Geoffrey: Interdependencies within an Organization, in: Bridget Hutter/Michael Powers (Hg.), Organizational Encounters with Risk, New York: Cambridge University Press 2005, S. 190-208.
- Kunreuther, Howard/Michel-Kerjan, Erwann: Insurability of (Mega-)Terrorism, Challenges and Perspectives, in: OECD (Hg.), Policy Issues in Insurance No. 09: Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Paris 2005.
- Kunreuther, Howard: Disaster Insurance: A Tool for Hazard Mitigation, in: The Journal of Risk and Insurance XLI (1974), S. 287-303.
- König, Robert: Die Elementarschadenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland als Element der finanziellen Risikovorsorge gegen Naturereignisse, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2006.
- Lindell, Michael K./Perry, Ronald W.: Household Adjustment to Earthquake Hazard: A Review of Research, in: Environment and Behavior 3 (2000), S. 461-501.
- Major, John: Advanced Techniques for Modelling Terrorism Risk, in: The Journal of Risk Finance (2002), S. 15-24.

- Michel-Kerjan, Erwann/Pedell, Burkhard: How Does the Corporate World Cope with Mega-Terrorism? Puzzling Evidence from Terrorism Insurance Markets, in: *Journal of Applied Corporate Finance* 18/4 (2006), S. 61-75.
- Mileti, Dennis S./Sorensen, John. H.: Natural Hazards and Precautionary Behavior, in: Neil D. Weinstein (Hg.), *Taking Care: Understanding and Encouraging Self-Protective Behavior*, New York: Cambridge University Press 1987, S. 189-207.
- OECD (Hg.): *Innovation in Country Risk Management*, 2009, www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf am 6. März 2009.
- Ruprecht, Wilhelm/Wolgast, Michael: Weltweiter Terror und Versicherungswirtschaft – ökonomische und politische Herausforderungen, in: *ifo Schnelldienst* 1 (2003), S. 11-14.
- Schwarze, Reimund/Wagner, Gert G: The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany, in: *European Environment* 17 (2007), S. 403-415.
- Simon, Stefan/Grollmann, Thomas: Flutkatastrophen – Boten des Klimawandels?, in: *Zeitschrift für Versicherungswesen* 21 (2002), S. 682-689.
- Spittal, Matthew J./McClure, John/Siegert, Richard J./Walkey, Frank H.: Optimistic Bias in Relation to Preparedness for Earthquakes, in: *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies* 1 (2005).
- Thomann, Christian: *Terrorversicherung, Risikomanagement und Regulierung*, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2007.
- Werner, Ute/Mechler, Reinhard/Plapp, Tina: Hochwasser 2002 – Wechselwirkungen zwischen der Finanzierung von Überschwemmungsschäden und der Wahrnehmung von Hochwasserrisiken, in: *Zeitschrift für Versicherungswesen* 23 (2003), S. 722-727.
- Woo, Gordon: *Quantifying Insurance Terrorism Risk*, in: M. Lane (Hg.), *Alternative Risk Strategies*, London: Risk Books 2002, S. 301-318.