

Schadensersatz für Opfer von Naturkatastrophen – Ein Vergleich zwischen Belgien und den Niederlanden

von Véronique Bruggeman, Michael Faure und Miriam Haritz

Zusammenfassung: Die vorliegende Untersuchung vergleicht die Entwicklung der Entschädigung für Opfer von Naturkatastrophen in Belgien und den Niederlande bis hin zum gegenwärtigen Stand der Dinge. In beiden Ländern ist es in den letzten Jahren zu Veränderungen in diesem Bereich gekommen, die hier aus Sicht der Rechtsökonomie untersucht werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Frage, inwieweit sich ein privater Versicherungsmarkt herausgebildet hat oder auf staatliche Katastrophenfonds zurückgegriffen wird, sowie einer Untersuchung der jeweiligen Finanzierungs- und Auszahlungsmechanismen. Zu diesem Zwecke wird die praktische Anwendung der Lösungen insbesondere am Beispiel von Hochwasserschäden, mit Blick auf die Möglichkeit einer anreizbasierten Finanzierung, wie der Risikodifferenzierung, deutlich gemacht. Im Ergebnis wird festgestellt, dass sich in beiden Ländern unterschiedliche Formen von sogenannten Public Private Partnerships entwickelt haben, wobei das Angebot privater Versicherungen in Belgien weitaus ausgeprägter ist als in den Niederlanden, wo der Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist.

Summary: The paper compares the development and present state of compensation for victims of catastrophes in Belgium and The Netherlands, two countries that have both undergone legislative changes in this field in recent years. From the perspective of law and economics, the evolution of private insurance and public intervention through compensation funds, the preference for private or public solutions and the actual financing of these are analyzed. Drawing from practical experience such as the case of flood risks, the solutions are tested in view of incentive-based financing, such as risk differentiation and other. The paper concludes that both countries have produced different forms of Public Private Partnerships, whereby the private insurance market is more developed in Belgium than in The Netherlands, where the reform process has not yet come to an end.

1 Einleitung

Sowohl in den Niederlanden als auch in Belgien hat es hinsichtlich der Frage, wie die Opfer von Naturkatastrophen am besten zu entschädigen seien, zahlreiche Untersuchungen und kürzlich auch einige interessante rechtliche Änderungen gegeben, die eine vergleichende Untersuchung dieser beiden Länder diesbezüglich sinnvoll macht.¹

JEL Classifications: G22, Q54

Keywords: Naturkatastrophen, Hochwasser, Eigenschadenversicherung, Entschädigungsfonds, anreizkompatible Finanzierung, Belgien, Niederlande

¹ Die Autoren sind anlässlich der Publikation dieses Heftes gebeten worden, einen deskriptiven Vergleich dieser beiden Länder vorzunehmen. Für eine grundsätzliche Untersuchung der optimalen Entschädigungsmechanismen für Katastrophenopfer siehe Faure (2007) sowie Faure und Bruggeman (2008).

Grundsätzlich sind die Arten von Naturkatastrophen, von denen sowohl Belgien als auch die Niederlande betroffen sein können, relativ begrenzt; die größten Schäden werden vor allem durch Fluten, starke Regenfälle, vereinzelt auch Erdbeben (z. B. in der Provinz Limburg) oder Stürme verursacht. Vor allem die Flutgefahr ist dabei problematisch, insbesondere in den Niederlanden, die zu weiten Teilen unterhalb des Meeresspiegels liegen, aber auch in Belgien, wo es viele Oberflächengewässer gibt, weswegen diese als praktisches Beispiel an einigen Stellen dieser Untersuchung herangezogen wird.

Zudem machen zahlreiche Studien über die möglichen Folgen des Klimawandels deutlich, dass beide Länder zunehmend insbesondere flutbezogenen Naturkatastrophen ausgesetzt sein könnten. Das gilt für das Flutrisiko infolge steigender Meeresspiegel wie auch infolge starker Regenfälle, das nach Berichten des Weltklimarates (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) zufolge deutlich erhöht ist.² Darüber hinaus könnten auch Ausnahmeerscheinungen wie Tornados in beiden Ländern häufiger werden.

In den 1990er Jahren kam es zu einigen großen Überflutungen, die vor allem die Niederlande, aber auch Belgien, betrafen, und die die Tragfähigkeit der bis dahin existierenden Schadensersatzregelungen in Frage stellten.

Dies sollte sich als besonders schmerzhaft herausstellen, da die Jahrhundertflut von 1993 ausgerechnet zwei Jahre später im gleichen zerstörerischen Umfang erneut eintraf und damit unter Beweis stellte, dass die Kategorisierung als Jahrhundertflut eine statistische Bezeichnung ist, die nicht ausschließt, dass derartige Flutkatastrophen öfter eintreffen können.³

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in der Debatte über die Reform der Schadensersatzsysteme sowohl in Belgien als auch in den Niederlanden das bestehende System eines anderen europäischen Landes sehr relevant war, nämlich das seit 1982 in Frankreich existierende Cat-Nat-System, in dem alle Betroffenen, die eine Sachversicherung abgeschlossen haben, eine zusätzliche Versicherungsprämie für die Pflichtabsicherung von Naturkatastrophen zu zahlen haben.

Dieses französische System einer impliziten Pflichtversicherung für Naturkatastrophen (für eine detailliertere Beschreibung siehe Lafay, Cannarsa und Moreteau 2006) ist seitens der Rechtsökonominnen sehr begrüßt worden (siehe insbesondere Schwarze und Wagner 2004), sogar so weitgehend, dass nach den Schäden, die durch den Hurrikan Katrina in den USA verursacht wurden, argumentiert wurde, dass eine dem französischen System ähnelnde, umfassende Versicherung gegen Naturkatastrophen eine Lösung sei, die in einem viel breiteren Rahmen angewendet werden sollte.⁴

Das französische System als solches wird hier jedoch nicht näher analysiert, da es bereits Gegenstand zahlreicher Untersuchungen war,⁵ auch wenn dieses Modell eines umfas-

2 Siehe dazu die Berichte des Weltklimarates (IPCC 1992–2007).

3 Tatsächlich könnte eine vermeintliche Jahrhundertflut im ungünstigsten Falle zwei Mal im Jahr eintreten, genauso könnten aber auch 200 Jahre ohne eine solche verstreichen. Aus diesem Grunde haben amerikanische Katastrophenschutzbeamte vorgeschlagen, den Gebrauch derartiger Begriffe wie Jahrhundertflut neu zu bewerten, siehe „Use of ‚100 Year‘ and ‚500 Year‘ Flood Terms Misleads Insureds, Say Officials“, *Insurance Journal*, 2. Juli 2008.

4 Siehe Kunreuther (2006). Dies folgte einem Vorschlag, den Kunreuther bereits 30 Jahre zuvor formuliert hatte, in Kunreuther (1968).

5 Siehe die vorangegangenen Literaturangaben.

senden Katastrophenversicherungsschutzes ein populäres Exportprodukt bei der Reform bestehender Entschädigungssysteme auch in anderen Rechtssystemen zu sein scheint.

In diesem Beitrag wird zunächst das Schadensersatzsystem in Belgien (2) und anschließend das in den Niederlanden (3) dargestellt, wobei es dabei lediglich um jene Kompensationsmechanismen geht, die speziell für Opfer von Naturkatastrophen entwickelt wurden (Versicherungen, Kompensationsfonds, andere Formen staatlichen Eingreifens). Theoretisch könnten die Opfer von Naturkatastrophen sich auch auf Schadensersatzrecht, sei es allgemeines Haftungsrecht oder Deliktsrecht, stützen. Üblicherweise wird dort aber die Reichweite für die Anwendung von Schadensersatzregelungen begrenzt sein, da es in den meisten Fällen nicht möglich ist, einen bestimmten Schadensverursacher für eine Naturkatastrophe verantwortlich zu machen. Die einzig vorstellbare Situation wäre daher der Fall, dass die Behörden ihrer Überwachungspflicht oder ihrer Pflicht, ausreichende Vorsorgemaßnahmen zu treffen, die die Katastrophe verhindert hätten, nicht angemessen nachgekommen sind. Die (vorwiegend theoretischen) Möglichkeiten staatlicher Haftung sollen hier jedoch nicht ausführlich dargestellt werden, da dies weder in Belgien noch in den Niederlanden eine für die Opfer relevante Entschädigungsquelle ist.

Darüber hinaus konzentriert sich dieser Beitrag auf Naturkatastrophen, sodass menschenverursachte Desaster, z. B. aufgrund von Terror- und Explosionsrisiken, nur soweit in diesem Zusammenhang von Bedeutung diskutiert werden.

Im Einzelnen wird sowohl das jeweilige gegenwärtigen System beschrieben als auch die historische Entwicklung und die Hintergründe der Rechtsänderungen der letzten Zeit. Selbstverständlich werden dabei nicht alle rechtlichen Details des jeweiligen Systems beschrieben, sondern nur solche, die aus der Sicht der Methodologie der Rechtsökonomie ausschlaggebend sind. Daher wird der Schwerpunkt der Analyse auf der Finanzierung des Systems (handelt es sich um private oder staatliche Gelder?), der Höhe der Schadensersatzleistungen, dem Grad staatlicher Beteiligung sowie der Frage, ob das System Anreize für Vorsorgemaßnahmen (sei es durch Risikodifferenzierung oder anderweitig) bietet, liegen. Anschließend werden die beiden Systeme mithilfe der ökonomischen Analyse des Rechts miteinander verglichen (4), wobei besonderes Augenmerk darauf gerichtet ist, inwieweit man in beiden Ländern private Lösungen für die Abdeckung von besonders katastrophalen Schäden, insbesondere Überflutungen, gefunden hat und inwiefern staatliche Intervention vonnöten ist, bevor eine abschließende Bewertung (5) vorgenommen wird. Dabei ist jedoch die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit private Versicherungen grundsätzlich eine bessere Entschädigung als staatliche Katastrophenfonds bieten, nicht Gegenstand dieser Untersuchung (dazu näher unter anderem Endres 2003 und Gollier 2005).

2 **Belgien**

2.1 Einleitung

Obwohl Belgien durchaus einer Zahl von Naturgefahren ausgesetzt ist, ist es in den letzten Jahren zu wenigen bedeutenden Verlusten dadurch gekommen.⁶

⁶ Größerer wirtschaftlicher Schaden wurde z. B. durch einen Sturm, der das Land am 18. Januar 2007 traf, sowie die Hitzewelle mit zahlreichen Todesopfern im Juni 2006, verursacht.

So war der stärkste Sturm, der das Land je traf, der Sturm „Daria“ im Januar 1990, der Schäden in Höhe von über 1 Milliarde Dollar verursachte; die letzten größeren Überflutungen reichen bis in das Jahr 2002 zurück. Dennoch schätzt AMINAL hinsichtlich des Flutrisikos in Flandern, dass 72 000 Hektar, entsprechend 5 % des gesamten flämischen Gebiets, als flutanfällige Regionen beurteilt werden müssen.⁷ Dabei handelt es sich bei 6 166 Hektar um Wohngebiet, was bedeutet, dass, gemessen an einem Durchschnitt von 784 Quadratmeter pro Grundstück, 60 000 bis 80 000 Grundstücke betroffen sein könnten.⁸ Man kann daher davon ausgehen, dass Belgien einem Katastrophenrisiko ausgesetzt ist, auch wenn dessen Eintritt und Häufigkeit schwer vorherzusagen ist.

Bis vor kurzem kannte das Land nur ein Flickwerk von Vorschriften, die direkt oder indirekt auf volle Entschädigung suchende Katastrophenopfer angewendet werden konnten. Tatsächlich mussten Haftungsrecht, Versicherungsrecht, verschiedene Bereiche des Sozialrechts sowie die allgemeine Solidarität zusammengenommen werden, um einen finanziellen Ausgleich zu erreichen.⁹ Trotzdem führte der Großteil dieser Gesetze nur zu einem teilweisen Ersatz, darüber hinaus mussten mehrere Bedingungen erfüllt werden und die Verfahren zogen sich über einen langen Zeitraum hin. Zudem wurden im Laufe der Zeit völlig verschiedene Techniken, Instrumente und Methoden in diesem Bereich entwickelt. Cousy (2002) betrachtet dies nicht als Zufall, sondern als Ergebnis der Unsicherheit im Bezug auf das korrekte Procedere und den bestehenden Zweifel zum Zeitpunkt der jeweiligen Entscheidung. Diese Situation hat sich in den letzten Jahren jedoch drastisch verändert, nachdem neue Gesetze erlassen wurden.

2.2 Entwicklung der Versicherungsdeckung

Nachdem ein Wirbelsturm im Jahr 1976 zu erheblichem Schaden in einigen Teilen Belgiens geführt hatte, beschloss der Ministerrat die Ausarbeitung einer Gesetzgebung, die den Ersatz von durch Naturkatastrophen verursachten Schäden an Privateigentum regeln sollte. Das Gesetz vom 12. Juli 1976¹⁰ richtete einen sogenannten Katastrophenfonds als Teil des staatlichen Zahlungsregisters für Katastrophenschäden¹¹ ein, der zum Zeitpunkt der Katastrophe mit Vorschüssen aus der Staatskasse, Anleihen und gegebenenfalls Bezügen aus dem Haushalt, Geschenken, Hinterlassenschaften und Einnahmen der staatlichen Lotterie, finanziert werden sollte.

Im Detail zahlt der Katastrophenfonds folgende gestaffelten Beträge bis zu einer Höchstgrenze von 64 800 Euro und mit einem Eigenbehalt von 250 Euro aus: Für Schäden zwischen 250 und 2500 Euro sowie für Schäden zwischen 15 000 und 25 000 Euro werden 80 % erstattet, für alles darüber hinaus bis zu einer maximalen Schadenshöhe von 250 000 Euro gestaffelte Beträge von 60 bis 40 %. Lediglich für Schäden zwischen 2 500 und 15 000

7 AMINAL ist die Behörde für Umwelt, Natur, Land und Wasserverwaltung des Ministeriums der Region Flandern.

8 Memorie van Toelichting, Gedr.St. Kamer 2004–2005, nr. 1732/001, S. 7.

9 Bernauw macht dabei fünf verschiedene Arten aus, Schadensersatz bei Natur- oder menschenverursachten Katastrophen zu erlangen: 1) durch die eigenen Mittel des Opfers, 2) Haftungsrecht, 3) Risikotransfer durch Versicherung, 4) öffentliche Mittel und 5) eine Kombination der vorangegangenen Punkte. Siehe Bernauw (2006).

10 Gesetz vom 12. Juli 1976 über den durch Naturkatastrophen verursachten Ersatz bestimmter Schäden an Privateigentum, B.S. (Offizielles Belgisches Gesetzblatt) 13. August 1976. Dieses Gesetz ist auch auf durch Naturkatastrophen bedingte landwirtschaftliche Schäden anwendbar.

11 Das staatliche Zahlungsregister für Katastrophenschäden besteht des Weiteren aus dem staatlichen Fonds für landwirtschaftliche Katastrophen.

Euro gibt es 100%igen Ersatz, und über 250 000 gibt es gar keinen Ersatz. Schadensersatz wird darüber hinaus nur gewährt, wenn er innerhalb von drei Jahren für Renovierungs- oder Wiederaufbauarbeiten verwendet wird.

Der Fonds konnte jedoch aus mehreren Gründen nicht als ein großer Erfolg gewertet werden. Zum einen mussten die Opfer einen langen Zeitraum auf ihre Entschädigung warten, da die Regierung das Ereignis erst als eine Naturkatastrophe einstufen musste,¹² zum anderen war das Antragsprozedere kompliziert und es gab keine Behörde, die mit der Abwicklung beauftragt gewesen wäre. Außerdem gab es lediglich eine Teilentschädigung, die unabhängig von dem tatsächlichen Schaden ausschließlich in Übereinstimmung mit den Gesetzesvorgaben ausgezahlt wurde.¹³

Zudem war der Anwendungsbereich des Gesetzes von 1976 sehr genau festgelegt, sodass Schäden, die aus Risiken resultierten, die unter normalen Bedingungen durch bestehende Versicherungen abgedeckt gewesen wären, *a priori* vom Ersatz ausgeschlossen waren.¹⁴ Zuletzt bleibt zu kritisieren, dass sich der Gesetzgeber für ein System entschieden hatte, dessen Finanzierungsmechanismus erst im Moment der Katastrophe in Gang kam.

Zwischen dem Beginn des Gesetzes von 1976 und dem 31. Juli 1994 wurden 34 Extremereignisse als sogenannte öffentliche Unglücke klassifiziert (dabei handelte es sich um Erdbeben, Flut und Windstürme) und 50 936 Entscheidungen, finanzielle Entschädigung zu leisten, getroffen. Infolgedessen wurden insgesamt 188 869 840 Euro (7 618 990 492 Belgische Franken) an Naturkatastrophenopfer ausgezahlt (Van Nuffel 2005).

Durch den Katastrophenfonds konnten Opfer von Naturkatastrophen nur eine begrenzte Entschädigung erhalten, wobei der Fonds durch die allgemeinen Steuerzahler, d.h. auf der Grundlage verordneter Solidarität finanziert wird. Die belgische Regierung suchte allerdings auch nach anderen Entschädigungslösungen anstelle des Einsatzes öffentlicher Gelder im Rahmen des Katastrophenfonds, und zwar insbesondere mit Blick auf die Versicherungsindustrie. Infolgedessen war die Verkündung des Königlichen Dekrets vom 24. Dezember 1992 über die Versicherung gegen Feuer und andere Gefahren aus gewöhnlichen Risiken ein erster, wenn auch kleiner Schritt vorwärts. Dieses Dekret ist auf jene Versicherungsvereinbarungen anwendbar, in denen gewöhnliche Risiken¹⁵ in erster Linie¹⁶ gegen Schaden (ebenso wie die daraus resultierende Haftbarkeit) versichert werden,

12 Die Einstufung eines Ereignisses als Katastrophe ist eine politische Entscheidung, in der auch andere als rein technische Motive eine Rolle spielen. Dabei muss das so zu klassifizierende Ereignis einen außergewöhnlichen Charakter haben und zu erheblichem Schaden geführt haben, wobei die folgenden Kriterien anzuwenden sind: Der Gesamtschaden muss mindestens 1 239 467,60 EURO, der durchschnittliche Schaden pro Familie 5 577,60 EURO betragen, außerdem darf es sich nur um ein Ereignis handeln, das maximal einmal alle 20 Jahre eintritt. (Dies ist dem ministeriellen Rundbrief vom 30. November 2001 zu entnehmen).

13 Siehe die Anmerkungen zu dem Desasterfonds in Bernauw (2006).

14 Zu diesen Risiken zählen unter anderem Feuer, Blitz, Explosion, Hagel und Sturm.

15 Die Feuerversicherungsabdeckung für gewöhnliche Schäden betrifft 1. jedes Gut oder jede Gütereinheit, für das sich der Versicherungswert auf nicht mehr als 743 680,57 EURO beläuft; 2. jedes der folgenden Güter, deren versicherter Wert unter 23 921 725,14 EUR liegt: nämlich a. Büros und Häuser, einschließlich Wohnungen oder Bürogebäude, soweit die gewerblich genutzte Fläche nicht mehr als 20% der Gesamtfläche aller Stockwerke ausmacht; b. landwirtschaftliche Betriebe sowie Gärtnereien und Wein-, Obst- und Viehbetriebe; c. Berufsausbildungsorte, mit Ausnahme von Apotheken; d. Religionsstätten, wie z. B. Abteien, Klöster und Orte, die dem Gottesdienst dienen; e. Orte, die für kulturelle, soziale und philosophische Ereignisse genutzt werden; f. Gebäude, die der Erziehung dienen, mit Ausnahme der Hochschulbildung; g. Musikkonservatorien, Museen und Bibliotheken; h. Einrichtungen, die ausschließlich für sportliche Aktivitäten genutzt werden; i. Medizinische Versorgungseinrichtungen, Sanatorien, Krankenhäuser, Kliniken und Erholungsheime. Die Beträge sind dabei an den ABEX-Index gekoppelt, mit einem Grundindex von 375.

16 „In erster Linie“ bezieht sich darauf, dass der Teil der Prämie, der die oben genannten Risiken betrifft, mindestens 50% der Gesamtpremie ausmacht.

der aus folgenden Umständen entstanden ist: 1. Feuer und verwandte Gefahren (wie z. B. Blitzschlag, Explosion, Implosion, Kontakt mit einem Flugzeug, Fahrzeug oder Tier); 2. Elektrizität; 3. Angriffe oder Arbeitskonflikte; 4. Sturm, Hagel, Eis und Schneedruck; 5. Naturkatastrophen; 6. Wasser; 7. zerbrochene Fensterscheiben; 8. Diebstahl; 9. indirekte Verluste, und 10. Industrieschäden, für die eine tägliche Entschädigung für Betriebsunterbrechung garantiert ist.

Die erste Kategorie Risiken (also solche, die Feuer und ähnliche Gefahren betrifft) ist normalerweise – sofern nicht anders vereinbart – von der allgemeinen Feuerversicherung abgedeckt (Art. 61 des Versicherungsgesetzes). Bei den anderen Risikokategorien, mit Ausnahme der dritten, handelt es sich ebenfalls um freiwillige Deckungen, die jedoch nur in der Feuerversicherung eingeschlossen sind, wenn dies ausdrücklich so vereinbart worden ist (siehe Colle 2005). Schaden infolge von Sturm, Hagel, Schneedruck und Naturkatastrophen konnte demnach freiwillig in dieser Form versichert werden. Die dritte Kategorie betreffend Angriffen und Arbeitskonflikten ist wiederum verpflichtend von der Feuerversicherung umfasst. Später wurden die Pflichtabdeckungen noch um den Einschluss von Sturmschäden (mittels des Königlichen Dekrets vom 16. Januar 1995, das das Königliche Dekret vom 24. Dezember 1992 abänderte) und Naturkatastrophen (mittels des Gesetzes vom 17. September 2005) erweitert.

Obwohl also durch Stürme verursachte Schäden im Prinzip durch die meisten Feuerversicherungen abgedeckt werden konnten, wurden 1990 aus dem Katastrophenfonds 15 284 632 Euro Entschädigung für Sturmschäden gezahlt. Aus diesem Grund war es dem Fonds nicht möglich, finanzielle Reserven aufzubauen, sodass der damalige belgische Wirtschaftsminister vorschlug, die Aufgabe des Katastrophenfonds dem privatwirtschaftlichen Versicherungssektor zu übertragen (Nijs 2001).

Dies ist einer der Gründe, warum das Königliche Dekret vom 16. Januar 1995 festlegte, dass die Sturmabdeckung, die rechtlich betrachtet auch Hagel, Eis und Schneedruck umfasst, eine Pflichterweiterung jeder die gewöhnlichen Risiken betreffenden Feuerversicherung werden sollte.¹⁷ Die Grundregel besagt nun, dass Güter verpflichtend gegen Stürme zu versichern sind, die eine Windgeschwindigkeit von mindestens 100 km/h haben, dass eine Minimalabdeckung vorgesehen ist und dass jene Güter ausgeschlossen werden können, die besonders anfällig für Sturmrisiken sind (so wie leichtgewichtige oder leicht bewegbare Konstruktionen, offene Gebäude und Türme).

Das Gesetz vom 21. Mai 2003 seinerseits führte in vergleichbarer Weise die Flutdeckung als eine Pflichterweiterung zu den bestehenden Feuerversicherungen ein.¹⁸ Allerdings erstreckte sich diese Pflichtversicherung nur auf solche Güter, die sich innerhalb flutanfälliger Gegenden befinden, die von den drei Regionen Belgiens entsprechend gekennzeichnet werden (für Güter außerhalb dieser Gebiete gibt es die Möglichkeit der freiwilligen Deckung).

17 Memorie van Toelichting, Gedr.St. Kamer 2004–2005, nr. 1732/001.

18 Gesetz vom 21. Mai 2003 zur Abänderung des Gesetzes vom 25. Juni 1992 über die Bodenversicherungsvereinbarung des Gesetzes vom 12. Juli 1976 über den Ersatz bestimmter durch Naturkatastrophen verursachter Eigentumschäden, B.S. 15 July 2003. Siehe zu diesem Gesetz ausführlich Van Schoubroeck (2003), Termote (1998, 2000, 2003), Celis und De Graeve (2006) und Leyssen (2005).

Im Ergebnis musste der Katastrophenfonds nun nicht mehr grundsätzlich eingreifen, da Flutrisiken jetzt versichert oder zumindest versicherbar waren. Er blieb jedoch für solche Ereignisse und Schäden, die von dem Gesetz von 2003 nicht erfasst wurden, bestehen, nämlich für jene Güter, die mangels geringer finanzieller Möglichkeiten des Opfers nicht versichert sind sowie für landwirtschaftliche Schäden. Darüber hinaus sah das Gesetz von 2003 die Schaffung einer amtlichen Tarifaufsicht für diejenigen vor, die keine Versicherung finden konnten, die das jeweilige Risiko nicht oder nur gegen eine hohe Prämie ab-sichern wollte.

2.3 Das Gesetz vom 17. September 2005

Das Gesetz vom 21. Mai 2003 trat jedoch in dieser Form nie in Kraft, vor allem aufgrund der Schwierigkeiten hinsichtlich der Kennzeichnung der flutanfälligen Gebiete. Zudem musste der Ministerrat am 23. Januar 2004 die Anleihe, die es dem Katastrophenfond gewährt hatte, konsolidieren. Damit wurde ersichtlich, dass der belgische Staat und damit auch die Steuerzahler im Allgemeinen besser gestellt sein würden, wenn ein neues Gesetz die Deckung von Naturkatastrophen dem Versicherungssektor übertragen würde, sodass jenes Gesetz durch das neue Gesetz vom 17. September 2005 auf der Grundlage dieser rechtlichen Erwägungen geändert wurde.¹⁹

Mit diesem Gesetz führte der Gesetzgeber durch die Pflichtausweitung hinsichtlich der Naturkatastrophendeckung eine generelle Solidarität zwischen allen Bürgern, die eine Feuerversicherung betreffend die gewöhnlichen Risiken abgeschlossen haben – was bei 90 bis 95 % der belgischen Bevölkerung der Fall ist –, ein. Diese Deckung umfasst nun vier Gefahren, nämlich Überflutung (damit ist Überschwemmung und Grundhochwasser im Gegensatz zu Starkregen gemeint), Erdbeben, Rückstau in öffentlichen Abwassersystemen sowie Erdbeben oder Bodenabsenkungen, wobei die Feuerversicherung nunmehr untrennbar mit der Deckung für diese Gefahren verbunden ist. Sollte sich also ein Feuerversicherer weigern, eine Abdeckung für Naturkatastrophen anzubieten, kann er auch keine Feuerversicherung mehr anbieten.²⁰ Die zusätzlich zu zahlende Versicherungsprämie wird individuell, jedem einzelnen Fall entsprechend angepasst, wobei geschätzt wird, dass es sich dabei um drei bis vier Euro pro versicherten 25 000 Euro handelt und 610 Euro die höchste absetzbare Summe pro Antrag ist.

Auf diese Art und Weise werden zumindest alle direkten Schäden an den versicherten Objekten, die aus Naturkatastrophen oder den durch sie geschaffenen Gefahren resultieren, ersetzt, ebenso etwaige Folgekosten wie notwendige Vorsorgemaßnahmen, Wiederaufbaumaßnahmen sowie gegebenenfalls erforderliche alternative Unterbringungskosten für einen Zeitraum von drei Monaten nach der Katastrophe. Nicht geerntete Erträge, der Boden sowie nicht fest verbundene Objekte außerhalb des Gebäudes (wie z. B. Fahrzeuge, Gartenhäuser und Ähnliches) sind grundsätzlich nicht abgesichert, es sei denn, es wurde etwas anderes vereinbart.

¹⁹ Zu dem Gesetz vom 17. September 2005 siehe Termote (2006), De Graeve (2006), Colle (2005/2006), Bernauw (2006) und Assuralia (2005).

²⁰ Der Feuerversicherer darf jedoch die Flutabdeckung ablehnen, wenn das Gebäude oder ein Teil davon mehr als 18 Monate nach der Veröffentlichung des Königlichen Dekrets, mit dem das Gebäude als in einer flutanfälligen Gegend liegend klassifiziert wurde, im belgischen Gesetzblatt gebaut wurde. Die ratio legis hinter dieser Ausnahme beruht einerseits auf der Ermächtigung der Lokalverwaltungen, keine Baugenehmigungen zu erteilen, sowie andererseits auf dem Wissen der Eigentümer, die das Risiko kennen.

Darüber hinaus sind jedem Versicherer finanzielle Höchstgrenzen zugestanden worden, da die versicherten Risiken im wahrsten Sinne des Wortes katastrophale Ausmaße annehmen können und es die *ratio legis* gebietet, den finanziellen Untergang der Versicherungsunternehmen zu verhindern. Dabei bietet eine individuelle Obergrenze pro Versicherungsunternehmen (gegenüber einer globalen Obergrenze für den Versicherungsmarkt) den Vorteil, dass der Versicherer präzise die Risiken kalkulieren und einfacher einen Rückversicherer finden kann. In diesem Sinne sieht das Gesetz eine Interventionsgrenze vor, die auf der Grundlage einer Formel nach Ereignis und individuellem Versicherer je nach Prämieinkommen für die Feuerversicherung ermittelt wird.²¹ Im Falle eines Erdbebens beträgt diese Summe mindestens 105 % von 8 000 000 Euro + 0,84 mal dem Prämieinkommen, für andere Naturkatastrophen mindestens 105 % von 3 000 000 Euro plus 0,35 mal dem Prämieinkommen.²²

Soweit diese Grenze erreicht ist, greift das staatliche Zahlungsregister für Katastrophenschäden mit einer allgemeinen Höchstgrenze von 280 Millionen Euro pro Schadensereignis (700 Millionen Euro bei Erdbeben) ein.²³

Diese Grenzen scheinen für die meisten Verluste angemessen zu sein, vor allem wenn man in Betracht zieht, dass sich die drei zerstörerischsten Naturkatastrophen, die Belgien seit 1976 getroffen haben (nämlich die Stürme vom 25. und 26. Januar 1990, das Erdbeben vom 8. November 1983 in Liège/Luik/Lüttich und die ausgiebigen Regenfälle vom 13. bis zum 15. September 1998) jeweils auf 74,7, 42 bzw. 38,125 Millionen Euro beliefen.²⁴

Zusätzlich ist die Einführung einer Tarifaufsichtsbehörde aus dem Gesetz von 2003 übernommen worden. Schließlich hat die Versicherungsindustrie berechnet, dass in etwa 3 bis 4 % der Versicherungsobjekte im Rahmen der Feuerversicherung aufgrund des tatsächlichen Flutrisikos nicht versicherbar sind und dass die Naturkatastrophenabsicherung für ungefähr 8 % der Versicherungsobjekte eine Verdoppelung der Prämien bedeuten würde. Für diese Risikobereiche würde diese Behörde dann die Versicherungsprämien festlegen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Gesetz vom 17. September 2005 allen Opfern von Naturkatastrophen ermöglicht, sich an ihren Feuerversicherer zu wenden, soweit ihre Schäden im oben beschriebenen Rahmen der Versicherungsbedingungen liegen, ohne Hilfe aus dem Katastrophenfonds beanspruchen zu müssen, was sowohl für den belgischen Staat als auch für die Opfer selbst als vorteilhaft angesehen wird (Colle 2005/2006).

Was die Opfer betrifft, so sind sie gegenüber der vorangegangenen Situation unter den alleinigen Bestimmungen des Katastrophenfonds von 1976 nunmehr im Vorteil, da sie zum einen nicht auf die Klassifizierung als Naturkatastrophe seitens des Ministerrates angewiesen sind; zum anderen können sie in einem weitaus größeren Umfang Schadensersatz

21 Art. 68-8 § 2 Versicherungsgesetz.

22 Diese Regelung ist bereits dem belgischen Verfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt worden, da die Kläger der Ansicht sind, diese Berechnungsformel würde kleine und mittlere Versicherungsunternehmen wirtschaftlich erheblich beeinträchtigen. Mit Urteil vom 15. März 2007 bestätigte das Gericht, dass es tatsächlich unter Wahrung der gleichen Ziele weniger benachteiligende Lösungen gäbe und verfügte die Aufhebung der betreffenden Bestimmungen des Gesetzes (Art. 11, 2^o, 3^o und 4^o des Gesetzes vom 17. September 2005) bis zum Inkrafttreten einer neuer Regelung, spätestens jedoch bis zum 30 Juni 2008, Arbitragehof, AH nr. 39/2007, 15. März 2007, B.S. 28 März 2007. Siehe auch R.W. 2007–2008, nr. 6, 6 October 2007, S. 230. Bisher ist allerdings noch keine neue Regelung erlassen worden (Stand September 2008).

23 Art. 34-1, 34-2, 1^o und 34-3 des Gesetzes vom 12. Juli 1976.

24 Memorie van Toelichting, Gedr.St Kamer 2004–2005, nr. 1732/001, S. 15.

erlangen, und schließlich müssen sie nicht die langwierige und oft komplizierte Verwaltungsprozedur durchlaufen.

Was den belgischen Staat betrifft, so liegt der Vorteil vor allem darin, dass die Bürde des Schadensausgleiches nun in erster Linie den Versicherern obliegt, auch wenn der Katastrophenfonds nach wie vor eingreift, wenn die Höchstgrenze der jeweiligen Versicherung erreicht worden ist oder das Opfer mangels finanzieller Möglichkeiten nicht versichert war.

3 Die Niederlande

3.1 Einleitung

Die Niederlande sind im vergangenen Jahrzehnt Opfer verschiedener Arten von Katastrophen geworden. In einigen Fällen waren dies Naturkatastrophen (genauer ein Erdbeben in Süd-Limburg, Überflutungen im Südosten der Niederlande sowie heftige Regenfälle), in jüngerer Zeit fanden aber auch menschenverursachte Desaster besonders viel Medienaufmerksamkeit.²⁵ In allen Fällen stellte sich die Frage, welche rechtlichen Mittel zur Verfügung standen, um Schadensersatz zu leisten, wobei für beide Kategorien von Katastrophen, insbesondere die Möglichkeiten des Schadensersatzrechts im Rahmen unerlaubter Handlungen untersucht wurden (im Zusammenhang mit Überflutungen wurde dabei unter anderem eine mögliche Fahrlässigkeit der Wasserbehörden überprüft).

Eine Gemeinsamkeit all dieser Katastrophenformen liegt darin, dass die Opfer, die Presse und auch zahlreiche Anwälte oftmals versuchen, sich auf der Entschädigungssuche an die Regierung und damit an öffentliche Gelder zu wenden, vor allem, wenn andere Kompensationsmechanismen wie Eigenschadensversicherungen, Haftungsrecht oder Haftungsversicherung nicht greifen. In manchen Fällen wird sogar versucht, den Staat als solches haftbar zu machen.²⁶

In der niederländischen Literatur ist oft auf die Schwierigkeiten hingewiesen worden, auf die die Opfer in ihrem Bemühen, Schadensersatz auf „normalem“ Wege zu erlangen, treffen. So wird es im Bereich des Haftungsrechts allgemein bei Naturkatastrophen schwierig sein, einen Schädiger auszumachen (Hartlief 2002). Auch in anderen Bereichen, z. B. der Luftverschmutzung, werden die Opfer weit verstreut sein und der Schaden aus unbekanntem Quellen stammen, was die Anwendung des Haftungsrechts darüber hinaus behindert (Faure und Hertoghs 2000). Aber auch in Fällen, in denen Haftungsrecht theoretisch anwendbar ist, führt dies nicht unbedingt dazu, dass den Opfern Schadensersatz gewährt wird. Oftmals ist ein solcher ausgeschlossen, wenn der Schaden absichtlich verursacht wurde,²⁷ oder aber es besteht keine oder nur eine unzureichende Versicherung (entweder, weil die finanziellen Mittel oder aber das Angebot einer solchen Versicherung überhaupt

²⁵ So z. B. die Explosion einer Feuerwerkskörperfabrik in Enschede, ein Großbrand in einem Café in Volendam sowie eine Legionellenepidemie in Bovenkarspel.

²⁶ Hinsichtlich Staatshaftung für Katastrophenfolgen siehe Muller (2001), insbesondere die Sonderausgabe des *Nederlands Juristenblad* (NJB) zur Haftung von Behörden für Aufsichtspflichtverletzung (Muller und Stolker 2001a, 2001b). Die Vereinbarungen über die finanzielle Entschädigung für Katastrophenopfer in den Niederlanden ist unter diesem Gesichtspunkt in einem im Auftrag der Kommission für die Entschädigung bei Katastrophen und Unfällen erstellten Forschungsbericht von Van den Wall Bake et. al. untersucht worden.

²⁷ Siehe für die Probleme in dieser Hinsicht Vos (2000).

fehlten)²⁸, weswegen es einleuchtet, dass sich die Opfer dann an den einzigen solventen Adressaten wenden, nämlich den Staat.

Tatsächlich hat dies dazu geführt, dass der niederländische Staat mehrfach mit öffentlichen Geldern eine *Ad-hoc*-Entschädigung ermöglicht hat, obwohl die rechtlichen Regelungen in dieser Hinsicht uneinheitlich sind und erheblicher Kritik zum Trotz. Wie im Folgenden ausgeführt wird, wurde ein spezielles Gesetz zur Kompensation von Katastrophenopfern erlassen (*Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen en Zware Ongevallen, WTS*), das jedoch in der Praxis oft dann nicht angewendet werden konnte, wenn es zahlreiche Opfer gab, sodass es daneben weiterhin *Ad-hoc*-Lösungen seitens der niederländischen Regierung wie auch anderer Organisationen gab. Aus der Perspektive der für Schadensersatz für Katastrophenopfer wichtigsten Lösungsansätze sollen hier einige der Probleme hinsichtlich der versicherungsrechtlichen Absicherung von Katastrophen und die Möglichkeiten im Rahmen dieser kollektiven Arrangements angesprochen werden.

3.2 Entwicklung der Versicherungsabdeckung

In den 1950er Jahren erließen die niederländischen Versicherer sogenannte bindende Entscheidungen, die es allen ihren Mitgliedern untersagten, Flut- und Erdbebenrisiken zu versichern,²⁹ mit der Begründung, dass diese Risiken technisch betrachtet nicht abzuschließen seien (siehe dazu Faure 2003). Die niederländischen Versicherer behaupteten, dass sie einen zu großen Schaden zu befürchten hätten und nicht über die statistischen Daten verfügten, um die Prämien zutreffend zu kalkulieren. Zudem befürchteten sie eine negative Selektion, da nur jene, die dem Risiko größtenteils auch tatsächlich ausgesetzt wären, eine solche Versicherung abschließen würden, sodass eine Deckung mangels Versicherungsabschlüssen für „gutartige“ Risiken nicht möglich wäre.³⁰

Nach dem Erdbeben nahe Roermond 1992 und der Maasüberflutung 1993 geriet dieser Entschluss jedoch zunehmend unter politischen Druck,³¹ in dessen Folge die bindenden Entscheidungen zumindest hinsichtlich Erdbeben zurückgenommen wurden. Allerdings nahm der Druck ebenso in Bezug auf Flutrisiken zu, auch weil man einen Konflikt mit den europäischen Wettbewerbsbehörden fürchtete, da die Entscheidung die Vorgaben der EG-Verordnung 3932/92 verletzte.³²

Darin ist eindeutig vorgesehen, dass reguläre Versicherungsbestimmungen keine generelle Ausnahme bestimmter Arten von Risiken vorsehen dürfen, ohne dem Versicherer die Möglichkeit einzuräumen, eine andere Vereinbarung zu treffen (Artikel 7 (1) (a) der Verordnung). Aus diesem Grunde hat die Europäische Kommission in ihrem Bericht an das Europäische Parlament die niederländische Entscheidung aufgegriffen, was dazu führte,

28 Letzteres war lange Zeit der Fall für Schäden, die aus Naturkatastrophen wie Erdbeben, Flut und starke Regenfälle resultierten, siehe dazu die Beiträge von Faure (2001) sowie von Van de Bunt (2001).

29 Zu dem Inhalt dieser Entscheidung siehe Hartlief (1995).

30 So wurde während der parlamentarischen Debatte (siehe die Dokumente der zweiten Abgeordnetenversammlung, Kamerstukken II 1993–1994, 23 564, no. 3, 15) seitens des ehemaligen Finanzministers Andriessen argumentiert, dass lediglich 13 Prozent der Bevölkerung einen Bedarf an einer Flutversicherung hätten.

31 Siehe unter anderem die Fragen, die der Regierung gestellt wurden in Kamerstukken II 1993–1994, 23 564, no. 3.

32 Verordnung (EWG) Nr. 3932/92 der Kommission vom 21. Dezember 1992 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft, ABl. L 398 vom 31. Dezember 1992, S. 7–14. Für Kommentare diesbezüglich siehe Levie und Cousy (1994).

dass die niederländische Versicherungsvereinigung die bindenden Entscheidungen in eine nicht bindende Empfehlung umwandelte, die es jedem Versicherer freistellte, Flutrisiken abzusichern.³³

Infolgedessen kam es zu Erörterungen zwischen den Versicherern und der niederländischen Regierung über die die Schaffung eines neuen Systems zur Absicherung von Naturkatastrophen, bei denen das französische Modell eine wichtige Rolle spielte. Dies führte zu dem WTS von 1998, mit dem Schadensersatz durch die öffentliche Hand in den Fällen, in denen der Schaden nicht versicherbar war, ermöglicht wird. Allerdings wirft dies nach wie vor die Frage auf, wann genau ein Schaden als in diesem Sinne nicht versicherbar zu gelten hat.

In der Literatur jedenfalls ist das von der Versicherungsindustrie gebrauchte Argument der negativen Selektion, das Risiken *de facto* nicht versicherbar machen soll, abgelehnt worden, da die gewöhnlich anwendbare Risikodifferenzierung zwischen jenen, die keinem Risiko, jenen die einem geringen Risiko und solchen, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind, gekoppelt mit entsprechend gestaffelten Versicherungsprämien, diese auch im Bereich der Naturkatastrophenabsicherung verhindern würde (siehe Faure und Hartlieb 2001b, 2002).

Gegen Ende der 1990er Jahre änderte sich schließlich auf zunehmenden politischen Druck hin die Einstellung der niederländischen Versicherer, sodass von nun an auch Ernteschäden im Landwirtschaftsbereich infolge heftiger Regenfälle als versicherbar galten.³⁴ Die Tatsache, dass die Entschädigung aus öffentlichen Geldern, wie sie im WTS von 1998 vorgesehen war, nicht auf alle Fälle, in denen ein Risiko als im Prinzip versicherbar galt, anwendbar war, führte zu weiterem Druck auf die Versicherungsindustrie.

Diese Umstände machen deutlich, dass trotz der unzweifelhaften Vorteile einer Zusammenarbeit aller Versicherungen eine solche wie im Falle der Niederlande auch zu einer Begrenzung oder gar einem Ausschluss von Absicherung führen kann. Selbst als die bindenden Entscheidungen abgeändert wurden, waren es die Verhandlungen zwischen der Regierung und der monopolistischen Versicherungsvereinigung, die die Bedingungen bestimmten, zu denen eine Deckung von Naturkatastrophenschäden möglich sein würde. Der Rechtslehre nach zeigt dies, dass eine effektive Wettbewerbspolitik allgemein dringend vonnöten ist, um ein weitgehendes und differenziertes Angebot an Versicherungspolicen zu gewährleisten.³⁵

Nach der Rücknahme der bindenden Erklärungen fanden zahlreiche Verhandlungen zwischen Regierungsbehörden und den Versicherern statt. Dabei ging es um die Möglichkeit, Versicherungen für durch Wasser, vor allem durch extreme Regenfälle, verursachte landwirtschaftliche Schäden zu decken, was im Jahre 2002 zu einer Vereinbarung zwischen den Beteiligten führte, wonach eine solche Versicherung mittels eines Pools angeboten werden sollte. Dieser sollte Schäden bis zu 50 Millionen Euro abdecken, bei darüber hinausgehenden Schäden bis zu einer Höhe von 100 Millionen Euro mit 15 bis 25 % Eigen-

33 Siehe Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Ministerrat hinsichtlich der Verordnung (EWG) Nr. 3932/92, COM (1999) 92 final.

34 Siehe Brief des damaligen Innenministers De Vries, Kamerstukken II 1999–2000, 24 071, nr. 55 et seq.

35 So z. B. Faure und Van den Bergh (1995) und hinsichtlich der Anwendbarkeit auf die Niederlande Faure und Van den Bergh (2000).

beteiligung.³⁶ Im Gegenzug vereinbarte der Landwirtschaftssektor, in einem solchen Schadensfall nicht zusätzlich eine *Ad-hoc*-Entschädigung seitens des Staates zu verlangen, selbst wenn das WTS von 1998 weiterhin auf Flutschäden anwendbar bleiben sollte.³⁷ Da aber die Zusicherung der Zentralregierung im Prinzip eine Form von staatlicher Beihilfe bedeutet,³⁸ müssen die europäischen Beihilferegungen befolgt werden. Diese Zusicherung wurde am 15. Oktober als zulässige Beihilfe von der Europäischen Kommission genehmigt.³⁹

Von da an war es dem Versicherungsmarkt möglich, diese Versicherungen für landwirtschaftliche Schäden zu entwickeln, sodass zwei Pools geschaffen wurden, nämlich Agriver und OWM (ursprünglich LTO) AquaPol, denen jeweils die Zusicherungsbeihilfe seitens der Regierung durch eine Vereinbarung zwischen den Beteiligten am 18. März 2004 zuerkannt wurde.⁴⁰ Seit dem 19. März 2004 nun bietet das Versicherungsunternehmen Agriver eine Versicherung gegen landwirtschaftliche Schäden durch extreme Regenfälle an, im Verbund mit der Subvention mittels der Zusicherung der Zentralregierung.⁴¹

Dabei ist festzustellen, dass die staatliche Intervention die Versicherbarkeit von Katastrophenrisiken, hier hinsichtlich des Falls landwirtschaftlicher Schäden, erheblich vereinfachte.⁴²

Seit 2007 umfasst dieser Schutz nunmehr auch Frostschäden im landwirtschaftlichen Obstanbau.⁴³ Die Europäische Kommission hat diese Ausdehnung am 19. Juni 2007 genehmigt.⁴⁴ Der niederländische Staat gewährt nunmehr dafür eine Beihilfe in Form der Zusicherung über einen Betrag von 6677400 bis maximal 20927400 Euro pro Jahr bei einer Gesamtversicherungssumme von 762,6 Millionen Euro. Zudem wirkte sich die Entscheidung der Kommission auch auf die Beihilferegulation hinsichtlich der Schäden infolge extremer Regenfälle aus, sodass der Staat nunmehr zwischen 46,5 und 96,5 Millionen Euro pro Jahr bei einer Gesamtversicherungssumme in Höhe von 3255 Milliarden Euro zur Verfügung stellt, wobei für beide Schadensarten eine Eigenbeteiligung von 25 % gilt und die Versicherungen im Gegenzug eine Prämie in Höhe von 0,01 % an den Staat zu leisten haben und den Vorteil aus der Zusicherung als erhöhte Prämie an die versicherten Landwirte weiterzuleiten haben.⁴⁵

36 Kamerstukken II 2002–2003, 24071, no. 59, 1.

37 Kamerstukken II 2002–2003, 24071 no. 59, 2.

38 Siehe Brief des Landwirtschaftsministers vom 11. April 2003 (Kamerstukken II 2002-2003, 24 071, nr. 60).

39 Kamerstukken II 2003–2004, 24 071, no. 63, C(2003)3551 fin.

40 Kamerstukken II 2003–2004, 24 071, no. 64.

41 Kamerstukken II 2004–2005, 24 071, no. 65.

42 Eine ähnliche Lösung ist auch hinsichtlich der Versicherbarkeit von Terrorrisiken verfolgt worden, indem die Niederländische Rückversicherungsgesellschaft für Terrorismusschäden (Nederlandse Herverzekeringmaatschappij voor Terrorismeschaden NV) gegründet wurde und in der die Zentralregierung ebenfalls interveniert. Diese Form von staatlicher Intervention ist in der Literatur kritisiert worden, siehe Ammerlaan und Van Boom (2003).

43 Eine entsprechende Versicherung wird von Onderlinge Fruittelers Hagelverzekeringmaatschappij (OFH) seit dem 1. November 2007 angeboten.

44 C(2007)3096.

45 „Subsidieregeling Nieuwe Agrarische Schadeverzekering 2003“, 17 October 2003, Stcrt. 2003, 203, geändert am 13. Juli 2007, Stcrt. 2007, 133.

3.3 Das WTS von 1998 im Detail

In der Reformdebatte der 1990er Jahre zog die niederländische Regierung zunächst in Erwägung, das französische Modell einer verpflichtenden zusätzlichen Deckung für Naturkatastrophen einzuführen. Dabei hatte die Regierung sich ursprünglich gegen die französische Lösung gewandt, da sie befürchtete, die freie Verbraucherwahl werde so eingeschränkt und dass dieses Pflichtsystem letztlich die Kosten für die Bürger erhöhen werde.⁴⁶ Später scheint die Regierung diese Bedenken jedoch für weniger gewichtig gehalten zu haben, da sie einen Gesetzesentwurf einbrachte, der dem französischen Modell weitgehend ähnelte. Demnach sollte ein Fonds installiert werden, der sich durch die Steuer auf Gebäudeversicherungen finanzieren sollte, die von allen Versicherten unabhängig von der Höhe ihres individuellen Risikos gezahlt werden sollte. Allerdings lehnte der niederländische Staatsrat den Gesetzesvorschlag ab, da es erstrebenswerter schien, die Regierung das Risiko finanzieren zu lassen und das Flutrisiko darüber hinaus versicherbar schien,⁴⁷ was dazu führte, dass die Regierung sich dazu entschloss, den Vorschlag zurückzuziehen. Im nachfolgenden Stadium wurde der belgische Katastrophenfonds von 1976 zu einem Modell für das WTS, das als Gesetz den Schadensersatz in Katastrophenfällen und bei großen Unfällen betreffen sollte, mit dem Ziel, eine strukturellere Lösung anstelle der bisherigen *Ad-hoc*-Lösungen für die Katastrophenopfer zu finden.

Das WTS legt das Recht auf Schadensersatz sowie die wichtigsten Voraussetzungen für die Entschädigung fest und ist anwendbar auf Überflutungen infolge von Süßwasser sowie auf Erdbeben, die als Katastrophe oder großer Unfall im Sinne des Gesetzes einzustufen sind (für eine detailliertere Analyse siehe De Vries 1998, Faure und Hartlief 2001a sowie De Groot 2004). Dabei sieht das Gesetz in Artikel 3 vor, dass es mittels eines königlichen Dekrets für anwendbar zu erklären ist, was nur der Fall ist, wenn die Regierung das Ereignis einer dieser Kategorien zuordnet. Die parlamentarischen Vorgänge machen dabei deutlich, dass es dafür notwendig ist, dass mehrere Regierungsorganisationen und -einrichtungen aus verschiedenen Bereichen in koordinierter Art und Weise eingegriffen haben müssen und dass das Ereignis die Gesundheit vieler Menschen gefährdet haben und erheblichen Schaden verursacht haben muss.⁴⁸

Das WTS hat zweifelsfrei Subventionscharakter, was auch aus dem Gesetz selbst hervorgeht. Artikel 4 sieht vor, dass ein Opfer Schadensersatz für bestimmte Schadensspitzen erhalten kann, wie wirtschaftliche Verluste und Wohnhaus- und Eigentumsschäden. Auch andere Schäden können nach Absprache unter das WTS fallen, lediglich reiner Vermögensschaden ist nicht ersetzbar, da dieser als normales Berufsrisiko angesehen wird.⁴⁹ Zu beachten ist insbesondere, dass Artikel 4,3 des WTS bestimmt, dass Schadensersatz ausgeschlossen ist, wenn der Schaden vernünftigerweise versicherbar gewesen wäre oder wenn das Opfer aus einer anderen Quelle entschädigt wird. Die parlamentarischen Vorgänge diesbezüglich machen deutlich, dass ein Schaden grundsätzlich als versicherbar angesehen wird, wenn dieser nicht grundsätzlich von der Abdeckung ausgeschlossen ist und sofern keine Begrenzungen oder exzessiv hohe Kosten damit verbunden sind. Daher wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Fahrzeugbeschädigungen nicht durch das WTS er-

⁴⁶ Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VII, no. 34, 2 sowie für eine Analyse dieser parlamentarischen Debatte, Faure und Hartlief (2002).

⁴⁷ Kamerstukken II 1995–1996, 26 640, no. 1, 2-3.

⁴⁸ Kamerstukken II 1996–1997, 25 159, no. 3, 4-5.

⁴⁹ Kamerstukken II 1996–1997, 25 159, no. 5, 25-26.

setzt werden, da diese Schadensart versicherbar ist.⁵⁰ Sollte allerdings eine Versicherung zwar theoretisch möglich gewesen sein, die Opfer diese Möglichkeit *de facto* aber wegen der disproportionalen Prämien im Verhältnis zur Abdeckung nicht wahrgenommen haben, kann das WTS wieder zur Anwendung kommen.⁵¹

Diese Nachrangigkeit des WTS hat auch Auswirkungen hinsichtlich des Haftungsrechts. Da das WTS vorsieht, dass der Schaden nicht anderweitig ersetzt werden kann, wird es in der Praxis nicht auf alle Fälle menschenverursachter Desaster angewendet, sofern der Schaden grundsätzlich bei dem Schädiger eingeklagt werden kann. Während der parlamentarischen Vorgänge stellte sich die Frage, ob das WTS im Falle eines durch einen Flugzeugabsturz verursachten Schadens angewendet werden könnte, worauf die Regierung sofort erwiderte, dass in einem solchen Falle Haftungsrecht greife und das WTS nicht anwendbar sei.⁵² Demnach ist das WTS tatsächlich nur auf Schäden infolge von Naturkatastrophen anwendbar (in diesem Sinne auch Faure und Hartlief 2001b).

Die Nachrangigkeit kann aus zwei Umständen folgen: Entweder ist das WTS anwendbar, aber einzelne Schadensspitzen können anderweitig ersetzt werden, oder aber das WTS ist gänzlich nicht anwendbar, wenn es Möglichkeiten gibt, den Schaden im Wege des Haftungsrechts ersetzt zu bekommen. Die eingangs erwähnten Ereignisse in Enschede und Volendam haben schmerzhaft deutlich gemacht, von welcher eingeschränkter Wirkung das WTS in Fällen von Desastern, die keine Naturkatastrophen sind, ist, denn in diesen Fällen hat die Regierung in sehr großzügiger Weise eingegriffen, aber eben nicht mittels des WTS. In gewisser Weise zeigt dies, dass es dem Gesetzgeber nicht geglückt ist, seinen zumindest implizit unternommenen Versuch, mit dem WTS ein exklusives Übereinkommen für staatliche Zuschüsse im Katastrophenfall zu schaffen, umzusetzen.

In der Tat zeigt eine Übersicht der Literatur, dass das WTS vorwiegend auf Schäden infolge extremer Regenfälle angewendet wird (siehe Van der Schans 2000). De Groot stellt in einem im Oktober 2004 veröffentlichten Artikel fest, dass in den sechs Jahren seiner Existenz das WTS lediglich vier Mal angewendet wurde (De Groot 2004). Die beiden ersten Male ging es dabei um Schäden durch extreme Regenfälle, wobei es sich nicht um eine Überflutung im Sinne von Artikel 1 des WTS handelte, sodass das WTS erst mittels eines königlichen Dekrets für anwendbar erklärt werden musste.

Im Ergebnis kann man also zu dem Schluss kommen, dass ein Gesetz, das speziell für die Entschädigung von Katastrophenopfern geschaffen wurde, letzten Endes vor allem dem Landwirtschaftssektor zugute gekommen ist, nicht jedoch allen Opfern in Fällen mit zum Teil erheblichem Personenschaden.

3.4 Das Beispiel Überflutung

Da in beiden hier untersuchten Ländern die Flutgefahr als größtes Naturkatastrophenrisiko betrachtet werden kann, soll an dieser Stelle am Beispiel der Überflutungen der frühen 1990er Jahre, die vor allem die Niederlande betrafen, dargestellt werden, wie genau hier

50 Kamerstukken II 1996–1997, 25 159, no. 315.

51 Kamerstukken II 1996–1997, 25 159, no. 5, 7.

52 Kamerstukken II 1996–1997, 25 159, no. 5, 3.

Schadensersatz geleistet wurde und inwieweit sich die Vorgehensweise seitdem verändert hat.

Voranehend war bereits mehrfach die Rede von der Flut, von der die niederländische Provinz Limburg (und auch andere Teile der Niederlande) zwei Mal zu Beginn der 1990er Jahre getroffen wurde. Alle der verschiedenen Kompensationsmechanismen spielten hierbei eine Rolle.

Zunächst wurde die Haftbarkeit der Behörden unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht, auch wenn es nie zu einem tatsächlichen Fall vor Gericht kam. Dabei wurden mehrere Versäumnisse der Behörden aufgezeigt, insbesondere

- die fehlende Instandhaltung von Flüssen, Kanälen und Mechanismen zur Flutprävention,
- verspätete Flutwarnung,
- Erteilung von Baugenehmigungen in flutanfälligen Gegenden,
- mangelndes Handeln obwohl ein solches aufgrund vorangegangener Erfahrung erforderlich gewesen wäre (siehe dazu Hartlief 1995a, 1995b sowie Hertoghs 1995).

Zudem hatten die Überflutungen jener Tage zur Folge, dass die ganze Debatte über die Versicherbarkeit von Naturkatastrophenkonsequenzen in Gang gebracht wurde. Aus diesem Anlass wurde offensichtlich, dass der in den Niederlanden praktizierte Ausschluss von Naturkatastrophen von der Versicherungsabdeckung die Folge einer Kartellvereinbarung zwischen den Versicherern, diese Risiken nicht abzusichern, war. Schließlich waren das Fehlen einer Absicherung solcher Risiken und die Debatte darüber der Grund für die Einführung des WTS von 1998.

Da es also in den 1990er Jahren keine gesonderte Schadensersatzregelung gab, erfolgte nach den Fluten von 1993 und 1995 in Limburg eine *Ad-hoc*-Kompensation, gerade vor dem Hintergrund der fehlenden Versicherungsmöglichkeit zu jener Zeit. Somit wurde die Entschädigung jener Opfer im Wesentlichen mit öffentlichen Geldern finanziert.

Diese Situation hat sich seitdem in dem Maße verändert, wie zuvor im Zusammenhang mit der Absicherung durch Agriver und OWM AquaPol erläutert. Da diese aber nur die landwirtschaftlichen Schäden durch heftige Regenfälle betrifft, gibt es für Flutschäden nach wie vor keine Versicherungsabdeckung, sodass zumindest theoretisch das WTS anwendbar ist.

3.5 Kritik

Wie eingangs erwähnt, sind die Niederlande in jüngerer Zeit von zahlreichen Desastern heimgesucht worden, die in manchen Fällen Naturkatastrophen und in den schlimmsten Fällen menschenverursachte Ereignisse waren. In allen Fällen gab es jedoch eine große Zahl an Opfern mit einem insgesamt großen Schadensumfang, was die Frage nach den rechtlichen Instrumenten zur Entschädigung der Opfer aufwarf. Dabei wurde anfangs

stets dem Haftungsrecht Aufmerksamkeit geschenkt, aufgrund der innewohnenden Limitierungen dann auch anderen Kompensationsmechanismen.

Als Folge verschiedener Aufrufe an die niederländische Regierung wurden mehrere *Ad-hoc*-Kompensationsfonds geschaffen. Zum Teil mussten diese Fonds Probleme des Haftungsrechts lösen, wie im Fall von Naturkatastrophen, in anderen Fällen waren die Fonds nur dafür da, eine Geste als Zeichen der Solidarität anzubieten, wie bei den eingangs angesprochenen menschenverursachten Geschehnissen. Die schärfste Kritik diesbezüglich betraf das größtenteils fehlgeschlagene Ansinnen der Regierung, mit dem WTS von 1998 eine strukturierte Kompensationsvereinbarung zu bieten, da dieses Instrument auf die meisten Desaster, von denen die Niederlande in der letzten Zeit betroffen waren, nicht anzuwenden war.

Das gesamte Schadensersatzsystem für Katastrophenopfer ist dabei in der Literatur unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisiert worden (für eine Zusammenfassung dieser Kritik siehe Hartlief 2002).

Allen voran galt die Kritik der *Ad-hoc*-Intervention der Regierung auf der Grundlage speziell geschaffener Fonds zugunsten von Katastrophenopfern, weil jene damit gegenüber anderen Unfallopfern in einer dem Gleichheitsgrundsatz widersprechenden Art und Weise vorgezogen werden würden (siehe dazu bereits Bloembergen 1992 und Polak 1997).

Des Weiteren war die Rechtslehre der Ansicht, dass eine strukturelle Kompensationslösung erstrebenswerter sei als *Ad-hoc*-Lösungen, sodass das WTS von 1998, das dieser Forderung nicht gerecht wurde, überarbeitet werden müsste.

Schließlich wurde auch betont, dass es Gründe geben könnte, möglichen Schädigern die Pflicht aufzuerlegen, ihre Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Sowohl in Volendam als auch in Enschede kam es zu einem erheblichen Schaden infolge von Handlungen, für die es keine Pflichtversicherung gab, sodass argumentiert wurde, dass eine Pflicht, für eine solche Versicherungsabdeckung im größeren Umfang zu sorgen, eingeführt werden sollte, oder, soweit es eine solche bereits gab, die Summen erhöht werden sollten (diesbezüglich Van Boom 2001 und Wansink 2002).

Zuletzt erschien es unumgänglich, die Versicherungsmöglichkeiten im Allgemeinen auszubauen. Nachdem nunmehr die Kartellvereinbarung, nach der die Konsequenzen von Naturkatastrophen nicht abzusichern waren, zurückgezogen worden ist, erscheint es folgerichtig, dass Versicherungspolizen zur Abdeckung eben jener Risiken auf den Markt gebracht werden. Wie zuvor geschildert, ist dies jedoch bisher nur für den Bereich der durch starke Regenfälle oder Frost verursachten landwirtschaftlichen Schäden der Fall.

3.6 Reformpläne

Die Regierung hat einem speziellen Komitee, der *Commissie Tegemoetkoming bij Rampen en Calamiteiten* (CTRC, Kommission für die Entschädigung im Falle von Katastrophen und Unfällen), die Aufgabe übertragen, das WTS von 1998 und bestehende Schadensersatzmöglichkeiten zu beurteilen und die Regierung hinsichtlich der optimalen Entschädi-

gung im Katastrophenfall zu beraten und gegebenenfalls Vorschläge für zusätzliche Möglichkeiten zu machen.⁵³

Eine vorläufige Version des CTRC Reports wurde im November 2004 in Den Haag vorgestellt und bot einige interessante Vorschläge, die *inter alia* auf der Erfahrung in anderen Ländern basierte (genauer Frankreich, Belgien, Deutschland und Schweden):

- Das Haftungsrecht bedarf einer Änderung, um Massenklagen einfacher handhaben und die Anzahl an Fällen einschränken zu können;
- Insolvenzgarantien für Schädiger müssen eingeführt oder ausgeweitet werden;
- in Katastrophenfällen, in denen kein haftbarer Schädiger gefunden werden kann, wird ein Zuwachs an Eigenschadensversicherungen gefordert, wobei es nicht zu einer Pflichtversicherung wie in Frankreich kommen soll, sondern die Versicherbarkeit von Risiken durch den Staat als Rückversicherer einerseits (soweit notwendig) und durch eine aktive Informationspolitik andererseits erleichtert werden soll;
- Abänderung des WTS in einen nationalen Solidaritätsfonds, der auf der Basis klarer Regeln und Strukturen verschiedene Arten von Entschädigung bietet, *inter alia* im Falle von nicht versicherbaren Schäden.

Die meisten dieser Vorschläge stimmen dabei mit dem überein, was in der Rechtslehre vorgeschlagen worden ist (siehe Faure und Hartlief 2006).

Am 5. Juni 2006 schrieb der damalige Innenminister einen Brief an das Parlament, in dem die Position der Regierung hinsichtlich der Reformvorschläge der Kommission dargelegt wurde.⁵⁴ Danach sollten folgende fundamentale Änderungen vorgenommen werden.⁵⁵

- Vereinbarungen hinsichtlich einer Garantie oder Versicherung sollen verpflichtend für die Fälle werden, in denen ein haftbarer Schädiger ausgemacht werden kann;
- in den Fällen, in denen ein haftbarer Schädiger nicht auszumachen ist, ist die Versicherungsabdeckung seitens potentieller Opfer anzuregen;
- die gegenwärtige Rechtsgrundlage für die Entschädigung von Katastrophenopfern ist zur Vermeidung der jetzigen *Ad-hoc*-Lösungen zu ändern.

Damit unterstützt die Regierung deutlich die Entwicklung von freiwilligen Versicherungen, ohne möglichen Opfern eine Pflicht zu deren Abschluss aufzuerlegen. Wo unzureichende Mittel und Möglichkeiten das Risiko schwer versicherbar machen, kann der Staat als Rückversicherer eintreten. Hinter dieser neuen Politik steht die Idee, das öffentliche Budget zu entlasten und stattdessen die Verantwortung entweder auf die Industrie

53 Kamerstukken II 2001–2002, 27 157, no. 44, 4. Die Kommission wurde mittels eines förmlichen Beschlusses des Innenministers vom 3. April 2003 eingesetzt, der auch die formellen Aufgaben festlegt, siehe (7. April 2003) Stcrt. no. 68, 9.

54 Documents of the 2nd chamber of representatives, 2006–2007, 29 668, no. 11.

55 Eine Übersicht dieser Vorschläge bietet Faure und Hartlief (2007).

im Falle sogenannter Technologiedesaster oder aber den möglichen Opfern im Fall von Naturkatastrophen zu übertragen.

Seitdem hat es jedoch auf politischer Ebene keine weiteren Aktivitäten diesbezüglich gegeben (siehe dazu auch Faure und Hartlief 2008). Daher ist es zu früh, um zu beurteilen, ob diese Vorschläge tatsächlich auf politischer Eben angenommen und umgesetzt werden. Nichtsdestotrotz ist es sehr wahrscheinlich, dass es in den Niederlanden zu einer umfangreichen Revision des Entschädigungssystems in der Zukunft kommen wird.

4 Ein kritischer Vergleich beider Länder

4.1 Deskriptive Bewertung

Dieser kurze Überblick über die Regelungen hinsichtlich des Schadensersatzes für Opfer von Naturkatastrophen in Belgien und den Niederlanden macht deutlich, dass beide Systeme wichtige Entwicklungen in den letzten Jahren erfahren haben.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Ländern besteht jedoch darin, dass die Entwicklung in Belgien mit den letzten Rechtsänderungen im Jahr 2005 abgeschlossen zu sein scheint, wohingegen dies in den Niederlanden ersichtlich nicht der Fall ist. Den Einschätzungen der Rechtskommentatoren zufolge hat die vorangegangene niederländische Regierung zwar die Vorschläge des Komitees hinsichtlich der Unterstützung von Eigenschadensversicherungen übernommen, allerdings ist diesbezüglich nichts weiter auf der Gesetzgebungsebene geschehen.

In Belgien hat sich das System von dem rein öffentlich finanzierten Desasterfonds von 1976 hin zu einer viel stärkeren Einbindung von Marktteilnehmern, vor allem der Versicherungsindustrie, bewegt. Die rechtliche Form dafür war die Einführung einer Deckung für Naturkatastrophen als Pflichtzusatz zur freiwilligen Feuerversicherung. Der wesentliche Unterschied zwischen den belgischen Gesetzen von 2003 und 2005 bestand darin, dass in dem Gesetz von 2003 die Pflichtabdeckung nur für besonders flutanfällige Gebiete galt, wohingegen in dem Gesetz von 2005 diese Pflicht generell auf alle Versicherten, die im Besitz einer Feuerversicherung der geschilderten Art sind, ausgeweitet ist. Aufgrund dieser Entwicklung ist die Notwendigkeit, mittels des mit öffentlichen Geldern finanzierten Katastrophenfonds einzugreifen, deutlich reduziert worden und beschränkt sich nun auf die Fälle, in denen privatversicherungsrechtliche Lösungen nicht funktionieren, sowie auf Fälle von landwirtschaftlichen Katastrophen.

Im scharfen Kontrast dazu steht die Entwicklung in den Niederlanden. Dies vor allem aus dem Grund, dass das Land als Ausgangspunkt mit einer De-facto-Unversicherbarkeit, die die Versicherer selbst mittels ihrer kartellrechtlichen Vereinbarung geschaffen hatten, startete. Selbst als diese auf Druck der Europäischen Kommission aus wettbewerbsrechtlichen Gründen zurückgenommen wurden, entstand bis heute kein Markt für die Abdeckung von Naturkatastrophenschäden. Auch wenn während des Erlasses des WTS von 1998 Versicherungslösungen diskutiert wurden, schaffte das WTS letztlich einen öffentlichen Fonds für besonders große Katastrophen, die unter den Gesetzesbereich fallen oder als solche seitens der Regierung deklariert werden. Während man in Belgien also bereits seit dem Ende des letzten Jahrhunderts über eine Änderung des Katastrophenfonds von 1976 nachdachte,

kopierte das niederländische WTS von 1998 zum gleichen Zeitpunkt in weiten Teilen jenen belgischen Fonds, bei fortwährendem Fehlen eines tragfähigen Versicherungsmarktes. Heute ist in den Niederlanden eine Versicherungslösung lediglich für landwirtschaftliche Schäden gefunden worden, für andere durch Flut verursachte Schäden gibt es trotz entsprechender Vorschläge nach wie vor keine Versicherungsdeckung.

Wenn man die Lösungsansätze beider Länder nun aus ökonomischer Perspektive miteinander vergleicht,⁵⁶ so kann man sehen, dass die belgische Lösung den Vorschlägen seitens der ökonomischen Literatur näher kommt als die niederländische bisher. Wirtschaftswissenschaftler haben von je her dem Einsatz öffentlicher Fonds kritisch gegenüber gestanden, mit dem Argument, dass diese den Anreiz für Marktteilnehmer, angemessene Vorsorgemaßnahmen zu treffen, einschränken würden (siehe dazu Epstein 1996, Kaplow 1991 und Priest 1996). Allein die Tatsache, dass Belgien die Rolle seines Katastrophenfonds infolge der Gesetzesänderungen von 2003 und 2005 erheblich einschränkte und zunehmend Versicherungsoptionen bevorzugte, ist daher aus dieser Sicht grundsätzlich zu befürworten. Auf der anderen Seite stützen sich die Niederlande nach wie vor weitestgehend auf den öffentlichen Fonds im Rahmen des WTS von 1998 und *Ad-hoc*-Lösungen. Tatsächlich hat sich das WTS als von geringem praktischem Nutzen erwiesen, wenn man beachtet, dass die Regierung bei Katastrophen der jüngeren Zeit mittels *Ad-hoc*-Fonds aus öffentlichen Geldern eingegriffen hat. Die Versicherungslösung in den Niederlanden beschränkt sich dabei allein auf durch starke Regenfälle oder Frost verursachte landwirtschaftliche Schäden. Andere Schäden bleiben daher unentschädigt oder aber werden – je nach Druck seitens der Öffentlichkeit – mittels öffentlicher Gelder kompensiert. Dies führt letzten Endes zu den in der Literatur ausgiebig geschilderten Problemen: Hinreichende Anreize zur Schadensvorsorge oder zur Entwicklung alternativer Lösungen werden so nicht gegeben. Zudem beinhaltet der Schadensersatz aus öffentlichen Geldern eine fragwürdige Form von Umverteilung.

4.2 Private oder staatliche Lösungen?

Der vorangegangene kurze Vergleich zwischen der Entwicklung beider Länder macht deutlich, inwieweit auf private oder öffentliche Lösungen zurückgegriffen wird. Die Tendenz in Belgien zeigt eine Entwicklung von öffentlicher hin zu privater Finanzierung, wohingegen die Niederlande sich größtenteils immer noch und trotz anders lautender Empfehlungen auf eine Finanzierung durch das Haushaltsbudget stützen, denn selbst bei der Versicherung für starke Regenfälle oder Frost wird mittels einer Staatsgarantie für Extremschäden staatlich eingegriffen.

Weder in Belgien noch in den Niederlanden kann man daher von einem vollständigen Rückgriff auf private oder öffentliche Lösungen sprechen, eher handelt es sich um eine Form von privat-öffentlicher Zusammenarbeit, sogenannten *public-private partnerships*. Auch wenn Belgien die Rolle des öffentlichen Katastrophenfonds begrenzt und sich in Richtung privater Lösungen mittels der Pflichtabdeckung für Flutschäden entwickelt hat, hat der Gesetzgeber dort die Risikoexponierung durch die Einführung von Deckungsgrenzen für die Versicherer stark eingeschränkt und für darüber hinausgehende Schäden eine

56 Für eine Übersicht über diese Literatur siehe inter alia Faure (2007) sowie Schwarze und Wagner (2004).

eigene Intervention durch das staatliche Zahlungsregister für Katastrophenschäden vorgesehen.

Bis zu einem bestimmten Grad kann man auch in dem niederländischen Entschädigungssystem eine, wenn auch anders geartete Form von *public-private partnership* sehen. So greift das WTS von 1998 im Prinzip nur, wenn der Schaden nicht anderweitig ersetzt werden kann, was auch in einer Versicherungsleistung bestehen könnte. Nachdem es in den Niederlanden keine Flutversicherung mit Ausnahme für den Sonderfall der landwirtschaftlichen Schäden gibt, könnte man daher davon ausgehen, dass das WTS mit öffentlichen Geldern eingreift, wenn der Versicherungsmarkt versagt. Allerdings wurde zuvor bereits aufgezeigt, dass aufgrund der Rechtsstruktur des WTS öffentliche Gelder tatsächlich eher auf *Ad-hoc*-Basis als im Rahmen des WTS gezahlt werden. Darüber hinaus kann mal wohl kaum bei einer solchen Form von „partnerschaftlicher Kooperation“ sprechen, nachdem private Flutversicherungen schlichtweg nicht verfügbar sind.

Lediglich für landwirtschaftliche Schäden infolge von starken Regenfällen oder Frost stellt sich die Situation anders dar: Dort ist ein Instrument geschaffen worden, mit dem zunächst die Versicherer einen Schaden abdecken, und die Zentralregierung erst ab einer bestimmten Höhe interveniert. Für diese Intervention zahlen weder die Versicherer noch der Landwirtschaftssektor, weswegen die europäischen Beihilferegelungen (erfolgreich) befolgt werden mussten. Dieser Bereich kann daher als *public-private partnership* bezeichnet werden, da die öffentliche Hand anstelle der Privatwirtschaft nur als zweite Ebene für die Entschädigung einsteht. Allerdings ist die Frage angebracht, warum die Versicherer ebenso wie die Politiker nur willens und in der Lage waren, diese Lösung ausschließlich für Überflutungen im landwirtschaftlichen Bereich anzubieten. Vermutlich ist dies mehr der Macht der landwirtschaftlichen Interessenvertreter und Lobbyisten als anderen Umständen zuzuschreiben. Nachdem der Preis für die staatliche Zusicherung nicht an die Nutzer weitergegeben wird, handelt es sich dabei jedoch letzten Endes um eine reine Beihilfe mit den entsprechenden problematischen Konsequenzen.

Im Gegensatz dazu griff die Regierung in Belgien ein, um private Flutversicherung im Verbund mit einer Feuerversicherung verpflichtend zu machen. Hier wiederum kann man sich fragen, warum einer derartige Pflichtversicherung der Vorzug vor einer freiwilligen Versicherung, verbunden mit einer Informationskampagne und entsprechenden Wahlmöglichkeiten für potentielle Opfer, gegeben wurde. Empirische Forschungen haben jedoch ergeben, dass ohne eine Pflichtversicherung nur ein geringer Prozentsatz der Bevölkerung eine Katastrophenversicherung abschließt. Dies zeigte sich in Deutschland nach der Elbflut von 2002 (siehe Endres, Ohl und Rundshagen 2003) ebenso wie in den USA nach dem Hurrikan Katrina (siehe Kunreuther 2006). Außerdem haben Verhaltensexperimente gezeigt, dass der soziale Wohlstand gesteigert wird, wenn man Schutzvorkehrungen gegen wenig wahrscheinliche, aber dafür sehr umfangreiche Verluste wie Katastrophen trifft und diese an eine Absicherung gegen wenige umfangreiche, aber dafür wahrscheinlichere Verluste wie im Rahmen einer Feuerversicherung koppelt (siehe Slovic, Kunreuther und White 2000). Diese Erkenntnisse haben Ökonomen bewogen, eine umfassende Versicherungspflicht, mit der mögliche Opfer dazu gezwungen wären, eine Katastrophenversicherung als Zusatz zu einer bestehenden Versicherung abzuschließen, zu befürworten.⁵⁷

57 Dieses Argument wurde bereits 1968 von Kunreuther angeführt (Kunreuther 1968) und ist mehrfach von ihm wiederholt worden, inter alia nach Katrina (Kunreuther 2006). Siehe auch Schwarze und Wagner (2004).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass eine solche Pflichtversicherung wie sie in Belgien entsprechend dem französischen Beispiel zwischen 2003 und 2005 eingeführt wurde, in der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre heute breiten Zuspruch findet.

4.3 Die Möglichkeit einer anreizkompatiblen Finanzierung

Eine zentrale Frage für jedwedes Kompensationssystem für Naturkatastrophen liegt darin, ob dieses so konstruierbar ist, dass die Finanzierung zumindest teilweise anreizkompatibel sein kann, also inwieweit die gefundenen Lösungen dazu dienen, den Beteiligten Anreize zur Risikovermeidung zu bieten (z. B. hinsichtlich der Ortswahl oder der Ergreifung bestimmter Vorsorgemaßnahmen).

Dies würde implizieren, dass eine Differenzierung stattfindet, nach der diejenigen, die einem bestimmten Risiko stärker ausgesetzt sind als andere, auch entsprechend mehr einzahlen. Diese einfache Regel der finanziellen Differenzierung spiegelt die Annahme wieder, dass die Finanzierung eines Systems einen Vorsorgeansatz bietet. Diesbezüglich ist insbesondere im Bereich der Lehre der Rechtsökonomie stets die Warnung ausgesprochen worden, dass ein automatisches Entschädigungssystem von staatlicher Seite diese Anreize für eine Risikoreduzierung seitens der Beteiligten negativ beeinflussen könnte (so z. B. Epstein 1996 und Kaplow 1991), weswegen Versicherungslösungen, die eine Risikodifferenzierung vorsehen, der Nutzung staatlicher Fonds der Vorzug gegeben wird (siehe insbesondere Priest 1996).

Vergleicht man das belgische und das niederländische System unter diesem Gesichtspunkt, so lässt sich leicht argumentieren, dass sowohl der ursprüngliche Katastrophenfonds in Belgien als auch die öffentlichen Lösungen der Niederlande, sei es in Form des WTS von 1998 oder *ad hoc*, problematisch sind, weil die Finanzierung aus öffentlichen Geldern stammt und nicht mit den Risiken, denen diejenigen, denen die Entschädigung zugute kommt, in Verbindung steht. Diese staatlichen Lösungen in beiden Ländern sind stets und fast schon selbstdefinitiv in ihrem Umfang begrenzt und bieten keinen vollständigen Schadensersatz. Die Tatsache, dass mögliche Opfer folglich immer noch zumindest teilweise einem Risiko ausgesetzt sind, kann jedoch auch einen Vorsorgeanreiz bieten. Inwieweit die Versicherung landwirtschaftlicher Schäden in den Niederlanden eine solche Risikodifferenzierung beinhaltet und damit anreizkompatibel ist, ist unklar. Zum einen ist dabei problematisch, dass es derzeit lediglich insgesamt drei Versicherungsunternehmen gibt, die eine solche Art von Versicherung anbieten. Wie zuvor angedeutet, ist in der Literatur oft daraufhin gewiesen worden, dass Wettbewerb eine treibende Kraft ist, um Versicherungsunternehmen dazu zu bringen, eine Risikodifferenzierung vorzunehmen. Mit so wenigen Akteuren auf dem Markt ist es daher fraglich, inwieweit ein hinreichender Anreiz für die Versicherer gegeben ist, Risiken angemessen zu differenzieren.

In Belgien ist die Prämie, die für die zusätzliche Flutabdeckung zu zahlen ist, nicht festgelegt worden, weswegen diese einem Wettbewerb ausgesetzt ist und Versicherer sie grundsätzlich gemäß der jeweiligen Situation des Versicherten (z. B. mit Blick auf die Lage in einer flutanfälligen Gegend) anpassen können.

Weiterhin stellt sich die Frage im Hinblick auf die belgische Situation, warum eine generelle Pflichtabdeckung für Flutrisiken für alle Besitzer einer Feuerversicherung einge-

führt wurde. Eine Alternative bot sich mit dem Gesetz vom 21. Mai 2003, das die Begrenzung der Pflichtversicherung auf bestimmte flutanfällige Gegenden vorsah. Dadurch hätte vermieden werden können, dass jene, die gar keinem Risiko ausgesetzt sind (z. B. Bewohner einer Wohnung im zehnten Stockwerk) auch dazu gezwungen werden, eine Versicherungsabdeckung zu erwerben, für die sie gar keine Verwendung haben. Allerdings scheinen die politischen Kosten für die Bestimmung der flutanfälligen Gebiete offenbar so hoch gewesen zu sein, dass eine solche Klassifizierung unmöglich war, sodass das Gesetz vom 17. September 2005 alle Bürger mit einer Feuerversicherung in die Pflicht nahm, die Zusatzversicherung abzuschließen. Dadurch findet eine Quersubventionierung statt, auch wenn der Bewohner des zehnten Stocks eine geringere Prämie zahlt als die Person, die in einer flutanfälligen Gegend wohnt.

5 Abschließende Bemerkungen

In diesem Artikel wurden lediglich einige neueren Entwicklungen im Hinblick auf Schadensersatz für die Opfer von Naturkatastrophen in Belgien und in den Niederlanden aufgezeigt. Diese Übersicht ist nicht vollständig, da wir nur darauf hingewiesen haben, dass das Haftungsrecht eine, wenn auch eingeschränkte Rolle dabei spielen könnte. Da aber mit Ausnahme der Staatshaftung die Möglichkeiten des Haftungsrechts in diesem Fall beschränkt sind, werden die Opfer oftmals nach anderen Lösungen suchen. In Anbetracht der großen Zahl an Opfern (insbesondere nach einer Überflutung) überrascht es kaum, dass Politiker sich nicht der Neigung entziehen können, Schadensersatz zu gewähren. Die Entwicklungen, die hier aufgezeigt wurden, haben jedoch gezeigt, dass – auch wenn diese in den Niederlanden noch nicht zu einem Ende gelangt ist – der Ansatz beider Länder unterschiedlich ist.

Während Belgien mittels eines auf Hauhaltsgeldern basierten Entschädigungsfonds begann, ist man dort nun in weiten Teilen dem französischen Beispiel einer Pflichtversicherung für bestimmte Naturkatastrophen, einschließlich Flut, als Zusatz zu einer freiwillig abzuschließenden Feuerversicherung, gefolgt. Ein erheblicher Unterschied zu dem französischen Modell besteht jedoch darin, dass in Belgien die Zusatzprämie nicht reguliert worden ist, sodass diese dem Wettbewerb zwischen den Versicherern ausgesetzt ist und eine Differenzierung entsprechend den Risiken des jeweiligen Versicherten stattfinden kann. Allerdings greift auch in Belgien nach wie vor der Staat ein, so in Fällen, wo es dem Opfer nicht möglich war, eine Abdeckung für einen besonders risikoreichen Bereich oder für einzelne Elemente, die von der Versicherung ausgeschlossen sind, zu erlangen. Dennoch spielt der Katastrophenfonds durch die Einführung der Pflichtversicherung eine weitaus geringere Rolle.

In den Niederlanden wurde ebenfalls über die Einführung einer Pflichtversicherung nachgedacht, allerdings wurde im Gegensatz dazu mittels des WTS von 1998 eine staatliche Lösung bevorzugt. Gemessen an dem begrenzten Einsatzbereich des WTS und aufgrund der Tendenz der Regierung, nach jedem neuen Disaster *Ad-hoc*-Entschädigung zu leisten, ist vorgeschlagen worden, den Gebrauch von Eigenschadenversicherungen auszuweiten. Allerdings bieten Versicherer bisher lediglich eine Deckung für Ernteschäden im Landwirtschaftssektor an. Die Tatsache, dass es in den Niederlanden für die übrigen gewöhnlichen Flutrisiken nach wie vor keine Versicherungsabdeckung gibt, wirft schwerwiegende wettbewerbsrechtliche Fragen auf. Auch wenn die bindenden Entscheidungen, die

die Deckung von Erdbeben und Flutrisiken verboten, vor allem auf den europarechtlichen Druck hin zurückgezogen worden sind, hat dies augenscheinlich nicht zu einer tiefgreifenden Verhaltensänderung auf Seiten der niederländischen Versicherer und zur Entwicklung eines kompetitiven Versicherungsmarktes geführt.

Hinsichtlich der Versicherung für Landwirtschaftsschäden hat sich aber eine interessante Form von *public-private partnership* herausgebildet, in der die erste Ebene der Absicherung durch die Privatwirtschaft, die zweite Ebene durch die niederländische Regierung gewährleistet wird, wobei es sich bei letzterer Absicherung um eine durch die Europäische Kommission genehmigte Beihilfe handelt. Auch wenn die Breite des Entschädigungssystems in den Niederlanden nach wie vor deutlich eingeschränkter ist als in Belgien, belegt dieses Beispiel eine ähnliche Tendenz in beiden Ländern: nämlich die Kombination einer Grundversicherung mit einer staatlichen Garantie für die Beträge, die nicht durch die Versicherer abgedeckt werden.

Natürlich ist es an dieser Stelle noch zu früh, eine abschließende Beurteilung der beiden Systeme vorzunehmen. Es lässt sich jedoch sagen, dass es bisher nicht zu einer grundlegenden Änderung mit Blick auf das Angebot einer Flutversicherung für den normalen Bürger gekommen ist. Möglicherweise bedarf es einer weiteren ersten Flutkatastrophe oder einer anderen Naturkatastrophe, um dieses Thema erneut auf die politische Agenda zu bringen.

In Belgien besteht die neue Pflichtversicherung nun seit über drei Jahren und scheint in zufriedenstellender Weise zu funktionieren. Aber auch dort steht letztlich der endgültige Beweis aus: Erst die nächste große Flut wird zeigen, in welchem Maße das neue System eine angemessene Deckung bietet oder ob ein Heranziehen des Katastrophenfonds weiterhin notwendig sein wird.

Dies, sowie eine tiefer gehende Untersuchung der sozialen und politischen Hintergründe,⁵⁸ warum es zu dieser unterschiedlichen Entwicklung in den beiden Nachbarländern gekommen ist, sowie die Konsequenzen davon bedürfen weiterer wissenschaftlicher Analysen.

Literaturverzeichnis

- Ammerlaan, V.C. und W.H. Van Boom (2003): De Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden. *Nederlands Juristenblad*, 78 (45/46), 2330–2339.
- Assuralia (2005): De natuurrampendeckking, *Assurinfo*, 19 October 2005.
- Bernauw, K. (2006): De verzekering van natuurrampen. *Bulletin des Assurances – De Verzekering*, 355, 153–168.
- Bloembergen, A.R. (1992): *Een schadefonds geweldsmisdrijven? In: Bloembergens werk*. Deventer, Kluwer, 51 f.
- Celis, C. und M. de Graeve (2006): De overstromingsverzekering: een slag in het water? *Tijdschrift Verkoop Vastgoe*, 1, 529–549.
- Colle, P. (2005): *Handboek Bijzonder Gereguleerde Verzekeringscontracten*. Antwerpen, Intersentia.

⁵⁸ So z. B. die Unterschiede innerhalb des Versicherungsmarktes beider Länder per se, die auch die hier dargestellte Entwicklung beeinflusst haben.

- Colle, P. (2005-2006): De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen. *Rechtskundig Weekblad*, 23, 881–885.
- Cousy, H. (2002): *Rampenschade in België: nieuwe ontwikkelingen in Kring van Aansprakelijken bij Massaschade* (Inleiding gehouden op het symposium van de Vereniging van Letselschade Advocaten 2002). Den Haag, Koninklijke Vermande, 105–122.
- De Graeve, M. (2006): De natuurrampenverzekering: de kogel is eindelijk door de kerk. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 1, 81–86.
- De Groot, J.F. (2004): Na de ramp. Een beschouwing over de toepassing van de WTS. *Overheid en Aansprakelijkheid (O&A)*, 141–152.
- De Vries, F.J. (1998): Vergoeding van Rampschade. *NJB*, 1908–1913.
- Endres, A., C. Ohl und B. Rundshagen (2003): Land unter! Ein institutionenökonomische Zwischenruf. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 29, 284–294.
- Epstein, R. (1996): Catastrophic responses to catastrophic risks. *Journal of Risk and Uncertainty*, 12, 287–308.
- Faure, M. (2007): Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Law and Economics Perspective. *Law & Policy*, 29 (3), 339–367.
- Faure, M. und V. Bruggeman (2008): Catastrophic Risks and First-Party Insurance. *Connecticut Insurance Law Journal* (im Erscheinen).
- Faure, M. und T. Hartlief (2001a): Vergoeding van rampschade. In: E.R. Muller und C.J.J.M. Stolker (Hrsg.): *Ramp en Recht*. Leiden, Boom Juridische Uitgevers, 149–172.
- Faure, M. und T. Hartlief (2001b): Schade als gevolg van natuurverschijnselen: de betekenis van de WTS. *Milieu en Recht (MenR)*, 240–246.
- Faure, M. und T. Hartlief (2002): *Nieuwe risicos en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*. Deventer, Kluwer, 187–189.
- Faure, M. und T. Hartlief (2003): *Insurance und expanding systemic risks*. Paris, OECD, 223–225.
- Faure, M., T. Hartlief. und M. Hertoghs (2000): *Evaluatie van het Fonds Luchtverontreiniging*. Den Haag, Sdu Uitgevers, 12–16.
- Faure, M. und R. Van den Bergh (1995): Restrictions of competition on imprudence markets und the applicability of EC antitrust law. *Kyklos*, 1995, 65–85.
- Faure, M. und R. Van den Bergh (2000): Aansprakelijkheidsverzekering, concurrentie en ongevalpreventie. In: T. Hartlief und M.M. Mendel (Hrsg.): *Verzekering en maatschappij*. Deventer, Kluwer, 315–342.
- Gollier, C. (2005): Some Aspects of the Economics of Catastrophe Risk Insurance. In: OECD (Hrsg.): *Catastrophic risks and insurance*. Paris, 13–30.
- Hartlief, T. (1995a): Vergoeding van watersnoodschade. *NJB*, 311 f.
- Hartlief, T. (1995b): Vergoeding van watersnoodschade. In: M. Faure und F. Stroink (Hrsg.): *Recht in het water. De juridische aspecten van watersnood*. Antwerpen-Apeldoorn, MAKLU, 131–142.
- Hartlief, T. (2002): Schadefondsen en de rol van de overheid. In: *Kring van aansprakelijken bij massaschade*. Lelystad, Vermande, 61–103.
- Hertoghs, M. (1995): Hoogwater in Den Haag: de rol van de Rijksoverheid. In: M. Faure und F. Stroink (Hrsg.): *Recht in het water. De juridische aspecten van watersnood*. Antwerpen-Apeldoorn, MAKLU, 35–62.
- Insurance Journal (2008): Use of “100 Year” und “500 Year” Flood Terms Misleads Insureds, Say Officials. Insurance Journal vom 2. Juli 2008. Verfügbar unter: www.insurancejournal.com/news/national/2008/07/02/91547.htm IPCC: IPCC First – Fourth

- Assessment Reports, 1992–2007 Genf, verfügbar unter www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm
- Kaplow, L. (1991): Incentives und government relief for risk. *Journal of Risk und Uncertainty*, 4, 167–175.
- Kunreuther, H. (1968): The case for comprehensive disaster insurance. *Journal of Law und Economics*, 11, 133–163.
- Kunreuther, H. (2006): Has the time come for comprehensive natural disaster insurance? In: R. J. Daniels, D. F. Cattle und H. Kunreuther (Hrsg.): *On Risk und Disaster. Lessons from Hurricane Katrina*. Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press, 175–201.
- Lafay, F., M. Cannarsa und O. Moreteau (2006): France. In: M. Faure und T. Hartlief (Hrsg.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*. Wien, Springer, 81–118.
- Levie, G. und Cousy, H. (Hrsg.), *La politique Européenne de concurrence en matière d'assurance*. Brüssel, Bruylant, 1994.
- Leyssen, M. (2005): *Verzekeren tegen natuurrampen: reactie van de wetgever, de verzekeringssector en de financiële markt*. Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen – Departement Toegepaste Economische Wetenschappen. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 85.
- Muller, E. R. und C. J. J. M. Stolker (Hrsg.) (2001a): *Ramp en Recht*. Leiden, Boom Juridische Uitgevers.
- Muller, E. R. und C. J. J. M. Stolker (2001b): Overheidsaansprakelijkheid en toezicht. *NJB*, 1647 f.
- Nijs, L. (2001): Wateroverlast en de rol van de verzekeringswereld at the conference Ruimte voor water, de beste verzekering tegen wateroverlast, organised by AMINAL und KBC, Brussel, 15 May 2001.
- Polak, J. M. (1997): Schade en schadevergoeding bij incidentele calamiteiten. Een vervolg. *NJB*, 1093–1094.
- Priest, G. (1996): The government, the market und the problem of catastrophic loss. *Journal of Risk und Uncertainty*, 12, 219–237.
- Schwarze, R. und G. Wagner (2004): In the aftermath of Dresden. New directions in German flood insurance. *Geneva Papers on Risk und Insurance*, 29 (2), 154–168.
- Termote, K. (1998): Naar een verplichte dekking van natuurrampen? *Balans*, 375, 6–7.
- Termote, K. (2000): Natuurrampen: nieuwe poging tot regeling. *Balans*, 423, 4–5.
- Termote, K. (2003): Verplichte overstromingsverzekering: niet voor iedereen. *Balans*, 31, 473, 5–7.
- Termote, K. (2006): Natuurrampenverzekering: sinds 1 maart in voege. *Balans*, 538, 5–7.
- Van Boom, W. H. (2001): De strategische verzekeringsplicht. *AV&S*, 165.
- Van de Bunt, J. E. (2001): Voorgeschiedenis van de WTS. Beschouwing over verschillende regelingen ter vergoeding van rampschade. In: E. R. Muller und C. J. J. M. Stolker (Hrsg.): *Ramp en Recht*. Leiden, Boom Juridische Uitgevers, 176 f.
- Van den Wall Bake, D. A. et al. (2004): *Eindrapportage. Inventarisatie van financiële voorzieningen na rampen in Nederland*. Utrecht.
- Van der Schans, E. (2000): Regen als ramp. Wateroverlast en de WTS. *Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid (TMA)*, 13 f.
- Van Nuffel, E. (2005): Financiële Tegemoetkoming van de Staat bij Natuurrampen (Algemene Rampen) in België. In: H. Cousy und H. Claassens (Hrsg.): *Natuurrampen en Verzekering*. Antwerpen-Apeldoorn, MAKLU, 45–58.

- Van Schoubroeck, C. (2003): The Quest for Private Insurance for Damage Caused by Natural Disasters: A Belgian Case. *The Journal of Business Law*, 558–571.
- Vos, H. (2000): De opzetclausule. In: T. Hartlief und M. M. Mendel (Hrsg.): *Verzekering en maatschappij*. Deventer, Kluwer, 57 f.
- Wansink, J.H. (2002): De verzekering van rampschade. In: A.J. Akkermans und E.H.P. Brans (Hrsg.): *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*. Nijmegen, Ars Aequi Libri, 131 f.