

Perspektiven der Elementar- schadenversicherung in Österreich

von Anita Schönegger und Daniela Ebeert

Zusammenfassung: Österreich war und ist durch seine topografische Lage immer schon den Gewalten der Natur in besonderem Maß ausgesetzt. In den letzten Jahren haben aber die Schadenergebnisse an Anzahl und Intensität deutlich zugenommen. Für eine umfassende Versicherungslösung, die mit möglichst großer Risikogemeinschaft eine ausreichende Deckung der Schäden gewährleisten könnte, fehlen aber nach wie vor die richtigen Rahmenbedingungen.

Summary: Austria is and always has been specifically exposed to natural hazards mainly due to its topographical location. The frequency and the severity of damages caused by extreme events have significantly increased in the last few decades. For a comprehensive, modern insurance solution to this problem, however, the political framework is still lacking.

1 Einleitung

Schon immer waren die Menschen den Gewalten der Natur ausgesetzt. Doch in den letzten Jahren hat die Anzahl der Naturkatastrophen weltweit für Aufregung gesorgt. Auch Österreich war zu mehreren Anlässen Schauplatz gewaltiger Naturereignisse, die zum Teil verheerende Schäden hinterließen. Die immer dichtere Besiedelung – auch von potentiell gefährdeten Gebieten, der Trend zum wachsenden Wohlstand und zur steigenden Versicherungsdichte, aber auch die Anfälligkeit moderner Gesellschaften und Technologien sowie Änderungen in Umweltbedingungen tragen zu den horrenden Schadenzahlen bei. Problematisch sind vor allem Schäden aus Hochwässern, die bei den herrschenden Rahmenbedingungen in Österreich nur begrenzt versicherbar sind, aber auch Sturm- und Hagelschäden sowie die bisher unterschätzte Gefahr von Erdbebenschäden. Die Bewältigung von Naturgefahren sowie die Suche nach geeigneten Lösungsmodellen für deren Tragung sind vor allem seit dem verheerenden Hochwasser vom Jahr 2002 ein brisantes Thema in der Versicherungswirtschaft.

2 Hochwasser mit neuer Dimension

Beim „Jahrhunderthochwasser“ des Jahres 2002 zeigten die neue Dimension und die neue Qualität der Schäden deutlich die Grenzen der Versicherbarkeit auf. Derart große Schadenpotentiale müssen vollkommen neu erfasst und bewertet werden, sie machen aber auch

JEL Classification: G22, Q54

Keywords: Naturgefahren, Elementarschadenversicherung, Katastrophenfonds, Risikozonierung, Prävention, Versicherungswirtschaft, Österreich

deutlich, dass eine umfassende Schadenbewältigung nur unter Beteiligung der öffentlichen Hand möglich ist. So hinterließ dieses verheerende Hochwasser Gesamtschäden von etwa 3 Milliarden Euro, nur rund 400 Millionen Euro waren versichert. Auch in den vergangenen Jahren waren weit überdurchschnittliche Katastrophen zu verzeichnen: Drei regionale Hochwässer des Jahres 2005 ließen immerhin versicherte Schäden von über 110 Millionen Euro zurück. An Prämien aus Hochwasserdeckungen nehmen die heimischen Versicherer jährlich nur einstellige Millionenbeträge ein. Für die Deckung des Schadens von 2002 müssten daher rund 100 Jahre ohne weiteres Hochwasser vergehen. Tatsächlich gibt es mittlerweile mehrmals jährlich Hochwasser-Alarm, die Gefahr ist also nicht gebannt – auch wenn ein Schadenereignis wie jenes 2002 sich bisher glücklicherweise nicht wiederholt hat.

3 „HORA“ als erster Schritt

Nach dem Hochwasser 2002 haben Österreichs Sachversicherer im Verband der Versicherungsunternehmen in Österreich (VVO) gemeinsam Überlegungen angestellt, ob und wie Großschäden aus Naturkatastrophen durch Versicherungslösungen abdeckbar sind. Eine der wichtigsten Lehren aus dem Großschadenereignis: Neben dem Fördern des Gefahrenbewusstseins der Bevölkerung, dem Aufzeigen der Grenzen des Schutzes und der Notwendigkeit einer angepassten Nutzung muss in Zukunft verstärkt auf eine Risikopartnerschaft Staat – Versicherung – Private gesetzt werden. Als erster Schritt für eine Versicherbarkeit wurde in Kooperation mit dem „Lebensministerium“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) und mithilfe zahlreicher Systempartner aus der Rückversicherungswirtschaft das bundesweite Risikozonierungssystem „HORA“ (HOchwasserRisikozonierung Austria) für Naturkatastrophen und dem besonderen Schwerpunkt Hochwasser entwickelt. HORA ermöglicht die Erfassung und Bewertung von Schadenpotenzialen in Form einer digitalen Gefahren-Landkarte und ist seit Juni 2006 über Internet frei abrufbar. Mit diesem in Europa einzigartigen Public-Private-Partnership-Modell konnte ein entscheidender Schritt im Risikomanagement von Naturgefahren gemacht werden. HORA, das in seiner ersten Ausbaustufe in vier Jahren an rund 26 000 Flusskilometern innerhalb Österreichs umgesetzt wurde, bietet nach Erweiterungen nun auch öffentliche Informationen zur Exponierung der Naturgefahren Erdbeben und Hagel. Unter der Adresse www.hochwasserrisiko.at ist seit Mitte 2006 im Internet eine Adressabfrage möglich, bei der verschiedene Zoom-Einstellungen die Überschwemmungs-, Erdbeben- und mittlerweile auch Hagelgefährdung von Haus oder Grundstück sichtbar machen. Derzeit wird an der Erstellung einer Sturmintensitäts- bzw. -häufigkeitskarte gearbeitet, die ebenfalls öffentlich zugänglich dargestellt werden soll. Eine Weiterentwicklung des Systems ist auch in Hinsicht Umwelthaftung angedacht und es wird derzeit unter anderem die Darstellung der Natura-2000-Gebiete in Österreich diskutiert. Die digitale Gefahrenlandkarte liefert als äußerst effizientes Risikomanagementwerkzeug wertvolle Entscheidungsgrundlagen für Vorsorgemaßnahmen zur Schadensminimierung oder die Standortwahl eines Gebäudes oder auch eines Unternehmens. Durch HORA soll auch eine Optimierung der notwendigen Hochwasserschutzmaßnahmen für Gemeinden, Länder und Bund ermöglicht werden. Im Oktober 2007 wurde das Public-Private-Partnership-Projekt sogar mit dem Preis „Amtsmanager des Jahres“ ausgezeichnet. Der Erfolg gibt dem Projekt Recht: Bisher wurden fast 70 Millionen Besuche auf der HORA-Website verzeichnet.

4 Weitere Elementargefahren treffen das Land

Auch wenn Hochwassergefährdungen mittels moderner Berechnungsmethoden nun virtuell erfasst und dargestellt werden können, so ist Österreich doch auch noch einer Reihe anderer Elementargefahren ausgesetzt, die zwar traditionell versichert werden, deren Häufung aber zu einer dramatischen Verschlechterung von Schadensätzen und damit zur verringerten Rentabilität geführt hat. So sorgten etwa die heftigen Schneefälle des Winters 2005/2006 in Österreich nicht nur für Verkehrsprobleme, sie zogen auch Schneedruckschäden in Höhe von rund 250 Millionen Euro nach sich.

Auch die Sparte „Sturmversicherung“ entwickelt sich seit einigen Jahren auffällig negativ. Ihr Schadensatz, das Verhältnis von Schadensleistungen zu Prämieinnahmen, lag 2007 bei 178,5 – verglichen mit 196,1 im Jahr zuvor und 78,1 im Jahr 2005. So hinterließ zum Beispiel Sturm „Kyrill“ im Januar 2007 versicherte Schäden in Höhe von rund 270 Millionen Euro, die Juni-Stürme desselben Jahres verursachten versicherte Schäden von etwa 70 Millionen Euro. Auch 2008 begann mit hohen Schäden: Die Stürme „Paula“ und „Emma“ des ersten Quartals sorgten für Schadenzahlungen in Höhe von fast 250 Millionen Euro. Die Schadensatzhöhe dürfte sich damit auch 2008 wieder deutlich jenseits der Hundertermarke bewegen.

Und auch die Erdbebengefahr darf in Österreich nicht unterschätzt werden. Heimische Versicherungsexperten sehen im schlimmsten Fall ein Schadenpotenzial von bis zu zwei Milliarden Euro.¹ Dabei dürfte ein Großteil der Schäden durch mangelnde Deckungen nicht versichert sein.

5 Naturkatastrophen als internationales Problem

Das Problem wird auch im Ausland erkannt. In ganz Europa rechnet man mit künftigen Zunahmen der Sturmschäden wegen der Klimaveränderung. Nach einer Studie des Schweizer Rückversicherungskonzerns Swiss Re wird es in den kommenden Jahren weit aus mehr und heftigere Stürme geben. Gemessen am Jahr 1975 dürfte die Schadenlast aus Winterstürmen bis 2085 um mindestens 16 % ansteigen.² Die GeoRisk-Forschung der Münchner Rückversicherungsgesellschaft stellt ebenfalls fest, dass der „Klimawandel nur mehr gebremst, aber nicht mehr gestoppt werden kann“ und sieht in der starken Zunahme von Naturkatastrophen eines der größten Änderungsrisiken für die globale Versicherungswirtschaft. Im Agrarbereich, der vom Klimawandel besonders betroffen ist, wird es dabei „insbesondere um eine gezielte Risikostreuung durch den Abschluss von Ernteversicherungen gehen“. In jedem Fall sei die Versicherungsbranche gefordert, rasch neue Risikomodelle zu entwickeln.³

Wegen ihres hohen Lebensstandards und der hohen Wertkonzentration sind die industrialisierten – und daher gut versicherten – Länder von den volkswirtschaftlichen und den

¹ Medienaussendung der Allianz vom 8. November 2005.

² Medienaussendung der Swiss Re vom 24. Jänner 2007 auf der Grundlage der Studie „Folgen der Klimaänderung: Mehr Sturmschäden für Europa“ der Swiss Re und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) aus dem Jahr 2006.

³ Prof. Peter Höpfe, Leiter der GeoRisikoForschung in der Münchener Rück, bei einem Pressegespräch der Österreichischen Hagelversicherung in München, Februar 2006.

versicherten Schäden besonders betroffen. Allein auf die USA entfallen jährlich etwa zwei Drittel aller durch Versicherung gedeckten Schadensvolumina.⁴

Im Dekadenvergleich der großen Wetterkatastrophen von 1950 bis 2006 zeigen sich weltweit dramatische Anstiege sowohl in der Anzahl der Schäden (Faktor 2,8), aber besonders bei volkswirtschaftlichen (Faktor 7,6) und versicherten Schäden (Faktor 25,6).⁵

Diese Entwicklung zeigt die Grenzen der Versicherbarkeit von Naturkatastrophen auf und macht eine Neubewertung ihrer Risiken unumgänglich. Wo aber liegt die Lösung und wer trägt letztendlich die Kosten?

6 Lösung Risikopartnerschaft

Die öffentliche Hand hat in Österreich bisher über den sogenannten „Katastrophenfonds“ zur Schadenbewältigung beigetragen. Dieser aus Steuergeldern dotierte Fonds stößt aber mittlerweile stark an seine Grenzen, die jeweiligen Ersatzquoten sind je nach Bundesland unterschiedlich geregelt, ein Rechtsanspruch des Geschädigten besteht nicht. Darüber hinaus wird der Betrag, den die Versicherung im Schadensfall bezahlt, meist von der Entschädigungssumme abgezogen, sodass Privatversicherte eindeutig gegenüber Nichtversicherten benachteiligt sind. Die Mängel und auch die Grenzen der Tragfähigkeit dieses Systems sind offensichtlich.

Mit dem bereits erwähnten Projekt „HORA“ ist die Quantifizierung und Identifizierung von Risiken möglich.

Die österreichische Versicherungswirtschaft erarbeitete ein Versicherungslösungsmodell, das als Diskussionsbasis mit den politischen Entscheidungsträgern dient. Das Modell sieht die obligatorische Anknüpfung einer Versicherungsdeckung für Hochwasser und Erdbeben (sowie theoretisch auch weiterer Naturgefahren wie Lawinen und Vermurung) an die freiwillige Feuerversicherung vor. Die Koppelung an die Feuerversicherung erfolgt, weil die Marktdurchdringung hier bei nahezu 100 % liegt. Wie in der Feuerversicherung üblich ist auch für diese Naturkatastrophendeckung die Versicherung zu 100 % des Neuwertes angedacht. Auf Basis der sich für den gesamten österreichischen Gebäude- und Gebäudeinhaltsbestand errechneten Versicherungssumme wurden von mehreren HORA-Systempartnern aus der Rückversicherungswirtschaft anhand von Schadenmodellierungen der Jahresschadenbedarf für die beiden Naturgefahren Hochwasser und Erdbeben mit Berücksichtigung der Solvency-II-Jährlichkeit (Wiederkehrperiode) von 200 bis 250 Jahren errechnet. Das Größtschadenereignis innerhalb dieser Jährlichkeit beträgt circa 3 Milliarden Euro, wovon 10 % durch den Erstversicherungsmarkt und 90 % durch den Rückversicherungsmarkt abzudecken wären. Die Prämienkalkulation erfolgt risikodifferenziert nach den entsprechenden HORA-Zonen. Die durchschnittliche reine Risikoprämie für beide Gefahren wird mittels Gewichtungsfaktoren sozial verträglich auf die einzelnen Zonen verteilt. Risikozoneabhängige Selbstbehalte dienen dem Gedanken der Prävention (in Prozent der Versicherungssumme nach oben limitiert). Die auf die skizzierte Naturgefahrendeckung entfallenden Prämien sind separat zu verwalten und sollten steuerlich neutral

⁴ Prof. Dr. Gerhard Berz, ehem. Leiter GeoRisikoForschung, Münchener Rück, bei einer Pressekonferenz des VVO, Juni 2006.

⁵ Ebenda.

behandelt werden. Als Systemobergrenze und als sogenannte Ausfallsversicherung (nur nach vorheriger Leistung der Versicherungswirtschaft) würde der bestehende Katastrophenfonds wirksam.

Die dargestellte Versicherungslösung bedarf der Schaffung eines geeigneten gesetzlichen Ordnungsrahmens, der eine flächendeckende Naturkatastrophenversicherung unter Vermeidung von Antiselektionsmöglichkeiten unter Anknüpfung an das Territorialitätsprinzip gewährleistet.

Eine vom Finanzministerium in Auftrag gegebene volkswirtschaftliche Studie der Joanneum Research ForschungsgmbH kam im Frühjahr 2008 zu ähnlichen Ergebnissen und bestätigte im Großen und Ganzen die von der Versicherungswirtschaft errechneten Zahlen. Die Verfasser raten bei einer Versicherungslösung für Naturkatastrophen ebenfalls zu einer Bündelung und Koppelung an die Feuerversicherung und halten dazu an, soziale Verträglichkeit der Prämien und mögliche Umverteilungsaspekte jedenfalls zu beachten.

Jüngste Studien des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO) und des Institutes für Umweltrecht der Linzer Johannes Kepler Universität (IUR) treten ebenfalls für eine Risikopartnerschaft ein. Das WIFO sieht die Lösung in der Stärkung der privaten Vorsorge und einer Teilung des Risikos zwischen privater und öffentlicher Hand.⁶ Der Staat solle weiterhin eine zentrale Rolle in der Schadensvorbeugung und der Krisenintervention wahrnehmen. Auch die rasche Wiederherstellung der Infrastruktur nach Naturkatastrophen müsste eine Bundesaufgabe sein. Aus der Beihilfeleistung nach Naturereignissen sollte sich die öffentliche Hand nach Meinung des Institutes allerdings zurückziehen und dafür auch alle „Anreize, die die private Vorsorge schwächen“ aufheben – worunter auch die Ausschüttungen aus dem Katastrophenfonds fallen würden.⁷ Stattdessen sollte es eine verpflichtende Versicherung „für gefährdete Privathaushalte mit risikoadäquaten Prämien“ geben, so das WIFO, weil nur dadurch eine Umverteilung zwischen Risikogruppen vermieden würde. Einkommensschwache Haushalte sollten überdies einen Gemeindezuschuss erhalten, um Versicherungsschutz auch Hochrisikozonen zu ermöglichen.

In eine ähnliche Kerbe schlägt das IUR, das in einer dreijährigen Studie zum Thema „Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen“ die Gesetzeslage rund um den Schutz vor Elementarereignissen untersucht hat.⁸ Das Universitätsinstitut kommt zum Schluss, dass es für alle Österreicher eine Versicherungspflicht mit differenzierter Prämiengestaltung geben sollte, allerdings mit einer breiten Streuung der versicherten Gefahren. Dieses Modell hätte den Vorteil, dass bei breiter Risikostreuung und einer maximal großen Gefahrengemeinschaft auch größere Versicherungssummen bei gleichzeitig niedrigeren Prämien möglich wären.

⁶ Sinabell, F., Url, T.: Versicherungen als effizientes Mittel zur Risikotragung von Naturgefahren. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Verbands der Versicherungsunternehmen in Österreich, November 2006, WIFO-Monatsberichte Heft 6/2007.

⁷ WIFO-Presskonferenz vom September 2007 (www.wifo.ac.at/Presseaussendungen).

⁸ Pressekonferenz des Institutes für Umweltrecht der Linzer Johannes Kepler Universität vom Juni 2008 (<http://ooe.orf.at/stories/282673/>).

7 Prävention bleibt das oberste Ziel

Für die Versicherungswirtschaft steht nicht die Reparatur von Schäden im Nachhinein, sondern der Aufbau einer vernünftigen, modernen Versicherungslösung für ganz Österreich im Vordergrund der Überlegungen. Umfassende Lösungsvorschläge sind vorhanden und man ist jederzeit bereit, diese mit den politischen Entscheidungsträgern zu diskutieren. Fest steht einerseits, dass eine möglichst große Risikogemeinschaft geschaffen werden muss und der gesetzliche Rahmen dafür zur Verfügung gestellt wird und andererseits auch eine Beteiligung der öffentlichen Hand am finanziellen Risiko sichergestellt wird.

In der Zwischenzeit setzt die Versicherungswirtschaft vor allem auf Prävention, denn nur so können große Schadensereignisse und damit auch die Kosten dafür begrenzt werden. Das geschieht auf vielfältige Weise, vor allem über stärkere Sensibilisierung der Bevölkerung, aber auch über Unwetterwarnungen per elektronische Medien oder über verstärkte Aufklärung über Schutzmaßnahmen. Denn auch wenn ein Schaden finanziell abgedeckt ist, die Mühe und der Zeitaufwand, ihn zu beheben, bleibt, und ein immaterieller Schaden, der durch den Verlust oder die Beschädigung der eigenen vier Wände entsteht, kann nicht abgegolten werden.