



International Institute for
Applied Systems Analysis
www.iiasa.ac.at

Anreize zur Reduktion von Schäden durch Naturkatastrophen mit besonderem Augenmerk auf Möglichkeiten im Kontext von Kompensation und Versicherung von Hochwasserschäden

Hanger, S. and Riegler, M.

IIASA Working Paper

WP 16-003

**Approved by: Joanne Linnerooth-Bayer, Acting Program Director
Risk and Resilience
2016**



Hanger, S. and Riegler, M. (2016) Anreize zur Reduktion von Schäden durch Naturkatastrophen mit besonderem Augenmerk auf Möglichkeiten im Kontext von Kompensation und Versicherung von Hochwasserschäden. IIASA Working Paper. WP 16-003 Copyright © 2016 by the author(s). <http://pure.iiasa.ac.at/13003/>

Working Papers on work of the International Institute for Applied Systems Analysis receive only limited review. Views or opinions expressed herein do not necessarily represent those of the Institute, its National Member Organizations, or other organizations supporting the work. All rights reserved. Permission to make digital or hard copies of all or part of this work for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not made or distributed for profit or commercial advantage. All copies must bear this notice and the full citation on the first page. For other purposes, to republish, to post on servers or to redistribute to lists, permission must be sought by contacting repository@iiasa.ac.at



Working Paper

WP-16-003

Anreize zur Reduktion von Schäden durch Naturkatastrophen

mit besonderem Augenmerk auf Möglichkeiten im Kontext
von Kompensation und Versicherung von
Hochwasserschäden

Susanne Hanger (hanger@iiasa.ac.at)

Monika Riegler (riegler@iiasa.ac.at)

**Anreize zur Reduktion von Schäden
durch Naturkatastrophen**

**mit besonderem Augenmerk auf Möglichkeiten im
Kontext von Kompensation und Versicherung von
Hochwasserschäden**

Bericht zum Stakeholder Workshop am 20. November 2015

Susanne Hanger und Monika Riegler



Inhalt

Inhalt.....	ii
Zusammenfassung.....	iii
Motivation	1
Programm.....	2
Die Evolution des internationalen Diskurses zum Katastrophenrisikomanagement	3
Internationale Trends der Gestaltung von Risikotransfersystemen	3
Erfahrungsbericht Belgien.....	4
Erfahrungsbericht Deutschland.....	5
KfV Studien zu Gefahrenbewusstsein und privater Risikoreduktion in Österreich	7
Umfrage zur Risikoreduktion in österreichischen Haushalten	8
Bürgerinitiative Andritz	9
Die öffentliche Perspektive.....	9
Die private Perspektive	11
Zentrale Themen und ableitbare Maßnahmenoptionen	12
Annex I	14
Annex II	15
TeilnehmerInnen	17
Das InsAdapt Projekt	18

Zusammenfassung

Im Rahmen des Workshops des **ACRP Projekts InsAdapt** diskutierten 25 ExpertInnen aus Verwaltung, Versicherungswirtschaft und Wissenschaft sowie ein Vertreter einer BürgerInneninitiative Möglichkeiten zur Risikoreduktion in Bezug auf Naturkatastrophen auf Haushaltebene und Anreize, deren Umsetzung zu forcieren.

- Im **Kontext steigender Schäden durch Überschwemmungen und wachsender Finanzierungslücken** müssen Möglichkeiten zur Anpassung des aktuellen Hochwasserrisiko-managements und besonders bestehender Risikotransfermechanismen in Erwägung gezogen werden.
- Weder Zahlungen aus dem Kompensationsfonds, noch Leistungen privater Versicherer bieten aktuell Anreize und Auflagen zur privaten Risikoreduktion. Problematisch ist überdies die Risikodemenz in der Bevölkerung, d.h. das rasche Vergessen katastrophaler Ereignisse.
- Umfassender öffentlicher Hochwasserschutz bei gleichzeitig unzulänglicher Bewusstseinsbildung beeinflusst das Risikobewusstsein in der Bevölkerung negativ.
- **Standardisierte Versicherungsprämien** für Naturkatastrophen tragen nicht zur Bewusstseinsbildung bei.
- **ÖsterreicherInnen bezahlen aktuell den Großteil der Schäden aus eigener Tasche**, nur ein Teil wird aus öffentlichen Kompensationszahlungen und privater Hochwasserversicherung gedeckt.
- Sowohl auf Seiten der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft gibt es vereinzelte **Lösungsansätze**, um das aktuelle System zu verbessern.
 - » In Vorarlberg werden zum Beispiel versicherbare Schäden bis 7.200 EUR nicht öffentlich kompensiert
 - » In Salzburg, werden Schäden in der roten Gefahrenzone nur in Ausnahmefällen kompensiert. In Niederösterreich wird nur unter der Voraussetzung der Richtigkeit behördlicher Bewilligungen eine Kompensation ausbezahlt
 - » In einer öffentlichen - privaten Zusammenarbeit wurde eine risikobasierte Versicherungslösung für Naturkatastrophen erarbeitet, die 100% Schadensdeckung ermöglichen würde, was aber eine quasi Versicherungspflicht darstellt.
- Die Koordination und Erweiterung solcher Ansätze und eine nachhaltige Umsetzung sind wünschenswert.
- Im Workshop wurden folgende konkrete Bedürfnisse und Maßnahmen erhoben, die auch im Zuge einer schrittweise Anpassung umsetzbar sind:

1. Auszahlungen des Katastrophenfonds an Auflagen knüpfen	Dies bedarf eines Maßnahmenkatalogs für präventive Maßnahmen für Unternehmen und Haushalte.
2. Schichtung: Versicherung bis zu einer Maximalgrenze, darüber hinaus staatliche Kompensation	Dies wäre bereits umsetzbar. Siehe Beispiel Vorarlberg
3. Annäherung länderspezifischer Regelungen zur Schadenskompensation	
4. Sektoren- und Fachbereichsübergreifende Kommunikation	Ein regelmäßiges Diskussionsforum als institutionalisierter Prozess mit allen relevanten Stakeholdern ließe sich im Rahmen des Hochwasserrisiko-Managementplans umsetzen
5. Steuerliche Begünstigung der Eigenvorsorge	
6. Bekämpfung der „Hochwasserdemenz“ und Steigerung des Risikobewusstseins	Informationskampagnen sind laut Ergebnissen aus dem InsAdapt Projekt und Erkenntnissen aus dem Workshop am erfolgreichsten, wenn sie partizipativ auf lokaler Ebene durchgeführt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Ziel der staatlichen Kompensation, nämlich öffentlichen Hilfe in besonderen Notsituationen zu leisten (siehe Richtlinien der Länder im Annex II), ein anderes ist, als das einer Versicherung, deren Ziel die allgemeine Schadensdeckung im Gegenzug für eine regelmäßig einzuzahlende Prämie darstellt. Das Eine muss jedoch das Andere nicht zwingend ausschließen, sondern beide Instrumente könnten komplementär eingesetzt werden, um eine umfassendere Deckung privater Schäden zu ermöglichen.

Motivation

In den letzten 15 Jahren haben viele Staaten Europas angesichts zunehmender Extremwetterereignisse und wachsendem Bewusstsein für Klimawandelanpassungen begonnen, sich mit neuen Möglichkeiten für den Umgang mit Hochwasserrisiken auseinanderzusetzen. Steigende Schäden haben bestehende Arrangements in Frage gestellt und Reformbedarf geschaffen. Mit der EU-Hochwasserrichtlinie wurde überdies ein Europäischer Rahmen für das Risikomanagement von Überschwemmungen geschaffen. Während Österreich im öffentlichen Hochwasserschutz als Musterschüler gilt, zeigt eine Umfrage im Rahmen des InsAdapt Projekts, dass der private Hochwasserschutz oft vernachlässigt wird.

Ökonomen befürchten, dass durch die bestehende ex-post Kompensation von Hochwasserschäden, Eigenschutz und -versicherung in Erwartung staatlicher Unterstützung ausbleiben. Die Kritik, dass das Restrisiko und die damit verbundene Notwendigkeit privater Anpassungs-, Schutz- und Vorsorgemaßnahmen neben dem öffentlichen Hochwasserschutz und den Kompensationszahlungen derzeit vernachlässigt werden, scheint in Anbetracht steigender Hochwasserschäden berechtigt.

Ein Blick über die Grenze hinaus gewährt Einsicht in unterschiedliche Ansätze, wie Risikofinanzierung und Risikoreduktion kombiniert werden können. In vielen europäischen Ländern werden Partnerschaften zwischen Staat und Privatwirtschaft eingegangen, um so gemeinsam Versicherungslösungen zu schaffen, die durch risiko-basierte Prämien entsprechendes Verhalten beeinflussen sollen. Eine ähnliche Lösung wurde für Österreich zwar in Erwägung gezogen, aber bisher nicht umgesetzt. Trotzdem sollte die Schaffung von Anreizen und Auflagen zur privaten Risikoreduktion weiterhin auf der politischen Agenda bleiben.

Hier setzt der InsAdapt Workshop an. In diesem Workshop wurde diskutiert, welche Möglichkeiten es zur Beeinflussung von privatem Risikoverhalten gibt, mit besonderem Augenmerk auf Chancen im Rahmen von Kompensationszahlungen für und der Versicherung von Hochwasserschäden.



Programm

Moderation: Markus Leitner (Umweltbundesamt)

9:30	Begrüßung	Joanne Bayer (IIASA)
	Internationale Trends im Hochwasserrisiko-management	Thomas Schinko (IIASA)
	Trends und Reformen nationaler Risikotransferlösungen	Susanne Hanger (IIASA)
	Insuring natural catastrophes in Belgium: a private-public partnership	Wauthier Robyns (<i>Verband der belgischen Versicherer</i>)
	Das deutsche NatKat Versicherungssystem	Oliver Hauner (<i>Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft</i>)
	Studien zu Gefahrenbewusstsein und privater Risikoreduktion in Österreich	Christian Kräutler (<i>Kuratorium für Verkehrssicherheit</i>) Susanne Hanger (IIASA)
	Öffentlicher und privater Hochwasserschutz: eine bottom-up Perspektive	Erich Cagran (<i>Bürgerinitiative Andritz</i>)
12:00	Mittagessen	
	Hochwasserrisikomanagement und Eigenvorsorge	Heinz Stiefelmeyer (BMLFUW)
	Versicherungslösung für Naturkatastrophen	Thomas Hlatky (VVO)
	Gruppendiskussionen und Plenum	
15:00	Ende	

Die Evolution des internationalen Diskurses zum Katastrophenrisikomanagement

Thomas Schinko und Reinhard Mechler

Der Blick auf Naturkatastrophen, die Werkzeuge zur Analyse und zum Umgang mit diesen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt: die Entwicklung erfolgte vom einfachen Abschätzen und Verstehen von Risiken hin zu einer verstärkten multisectoralen und integrativen Form der Risikobetrachtung. Durch das Einbeziehen von finanzpolitischen Risiken und regionalentwicklungsrelevanten Aspekten in das Katastrophenrisikomanagement, können verstärkt skalenökonomische Vorteile und Möglichkeiten der Risikostreuung genutzt werden, stabilere Planungs- und Auszahlungsmechanismen geschaffen werden und somit finanzpolitisch verträglicher agiert werden. Dazu müssen unterschiedliche Formen öffentlich-privater Partnerschaften und grenzüberschreitender Kooperationen in Betracht gezogen werden.

Internationale Trends der Gestaltung von Risikotransfersystemen

Susanne Hanger (IIASA)

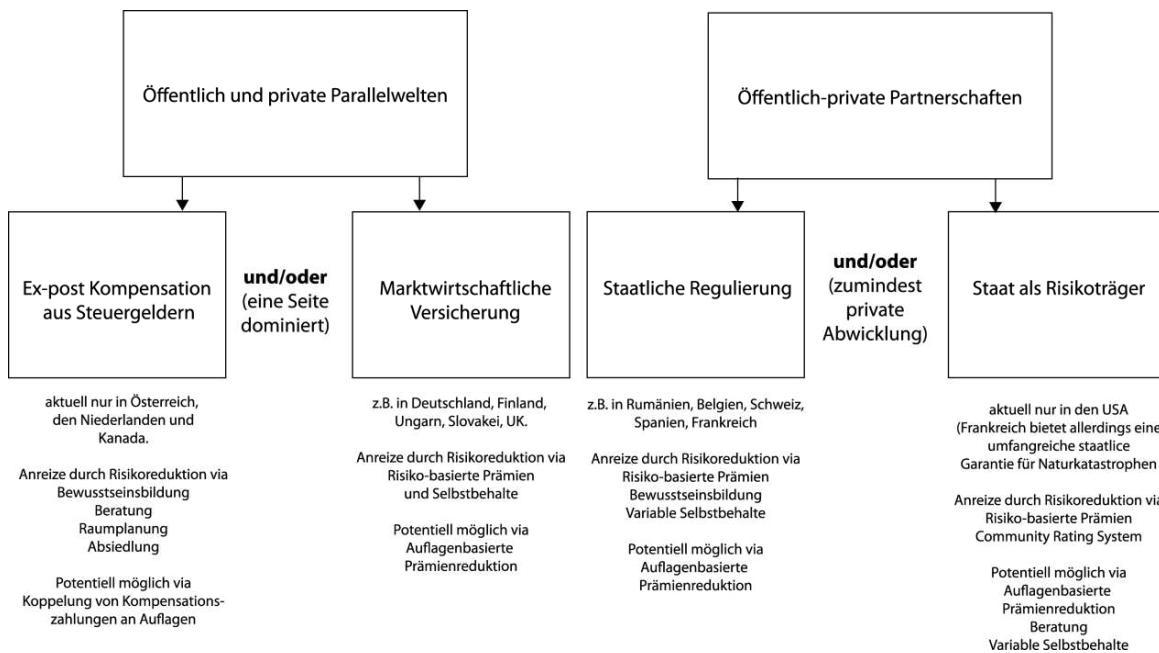
Reformen des Hochwasserrisikomanagements im Allgemeinen und von Risikotransfersystemen im Speziellen stehen in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern auf der öffentlichen Agenda. In der Präsentation wurden unterschiedliche Anforderungen an Risikotransfersysteme hervorgehoben, verschiedene öffentliche und private Lösungsansätze vorgestellt, sowie deren theoretische und praktische Kapazität, Risikoreduktion auf privater Ebene zu beeinflussen, betrachtet.

Während bei einer rein marktwirtschaftlichen Versicherung die wichtigsten Anforderungen Schadensdeckung bei möglichst geringen Transaktionskosten, Leistbarkeit der Prämien und Robustheit auch bei Ausnahmeeignissen sind, kommen bei einer rein staatlichen oder einer öffentlich-privaten Lösung Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und Solidarität hinzu. Eine neue Herausforderung, die sich im Lichte steigender Schäden und Extremwetterereignisse stellt, ist allen Konfigurationen gemein, nämlich gleichzeitig zur Schadensdeckung Anreize und Auflagen zur Risikoreduktion zu bieten.

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass der Trend in Richtung marktwirtschaftlich gestalteter Lösungen geht, wobei oft staatliche Regulierungsmechanismen eingesetzt werden, damit Versicherungen effizient und sozial gerecht gestaltet werden können.

Anreize und Auflagen zur Risikoreduktion kommen bislang nur vereinzelt zum Einsatz. Der Schwerpunkt liegt dabei meist auf der Einführung risikobasierter Prämien oder traditioneller Selbstbehalte. Andere Möglichkeiten, wie zum Beispiel die Koppelung der Prämien an Schutzvorkehrungen an Gebäuden oder Beratung zu privaten Hochwasserschutz-möglichkeiten kommen bisher nur sehr selten zum Einsatz.

Erfahrungsberichte aus Belgien und Deutschland haben zwei unterschiedliche, im Trend liegende Lösungsansätze im Detail erläutert.



Erfahrungsbericht Belgien

Wauthier Robyns (Assuralia)

Das belgische System ist in seiner aktuellen Form seit 2006 in Kraft. Es handelt sich dabei um eine öffentlich-private Partnerschaft, die in einem umfassenden Prozess seit Ende der 1990er Jahren entwickelt wurde. Bereits in der Konzeptionsphase wurde darauf geachtet, in Absprache mit der EU ein System zu gestalten, das mit der entsprechenden EU-Gesetzgebung konform ist.

Das Naturkatastrophenrisiko ist nun verpflichtend an die freiwillige Feuerversicherung gekoppelt und ersetzt damit den zuvor umfassend eingesetzten Katastrophenfonds fast vollständig. Das Risiko wird mittels einer Software und einer Anamnese bestimmt. Liegenschaften mit besonders hohen Risiken sowie einkommensschwache Haushalte werden von einer staatlichen Agentur betreut.

Anreize zur Risikoreduktion:

- Risikobasierte Prämien
- Flexible Selbstbehalte
- Neubauten in Hochwasserrisikozonen erhalten keine Unterstützung
- Auch Schäden an Gegenständen im Keller werden entschädigt, so diese erhöht gelagert wurden (zumindest in der Höhe einer Standard EU Palette).



Erfahrungsbericht Deutschland

Oliver Hauer (GDV)

Durch die Wiedervereinigung in Deutschland wurde das Thema NatKatVersicherung zum Sonderfall, da das ostdeutsche staatliche Versicherungsmonopol und das westdeutsche System, in dem eine NatKat-Versicherung abseits von Sturm und Hagel nicht erlaubt war, integriert werden mussten. Mit der Deregulierung der Märkte entstand so ein rein marktwirtschaftliches System, das sich besonders durch Lehren aus dem Jahrtausendhochwasser 2002 positiv entwickelt hat. Problematisch für die Versicherer ist der Umstand, dass die deutsche Regierung nach Hochwasserkatastrophen ad-hoc Kompensationszahlungen zur Verfügung stellt und BürgerInnen dadurch von einer privaten Hochwasserversicherung Abstand nehmen. In Deutschland lässt sich gut beobachten, wie wichtig Gewohnheiten im Umgang mit Naturkatastrophen sind: Der Anteil der deutschen Bevölkerung, der vor 1991, bzw. 1994 bereits verpflichtend versichert war, tendiert auch im freiwilligen System eher dazu, sich zu versichern, als jener Teil der Bevölkerung, der noch keine Erfahrung mit Versicherungen für Naturkatastrophen hat.

Anreize zur Risikoreduktion:

- Risikobasierte Prämien
- Risikobasierte Selbstbehalte

Tabelle 1: Das deutsche und das belgische Versicherungssystem im Vergleich

	Belgien	Deutschland
System	Öffentlich-private Partnerschaft	Öffentlich-private Parallelwelt (unkoordiniert)
Öffentliche Rolle	Agentur für einkommensschwache Haushalte und Gebäude mit hohem Risiko (Finanzielle Unterstützung)	Ad-hoc Kompensation, keine maßgebliche Rolle bei der Versicherung von NatKat Schäden
Private Rolle	Verkauf und Abwicklung (first line)	Verkauf und Abwicklung
Rückversicherung	Individuell geregelt	<i>Keine Angabe</i>
Prämien	Risikobasiert 88% aller Polizzen kosten <13€ pro 100.000€ versichertem Wert, 1% >20€ pro 100.000€	Risikobasiert
Festlegung der Prämien	Softwarebasierte Bewertung, Anamnese	Geographisches Informationssystem ZürsGeo
Selbstbehalt	80% aller Polizzen haben einen Selbstbehalt von 220€, bei 20% ist der Betrag höher	Risikobasiert
Pflicht	Verpflichtend gekoppelt mit freiwilliger Feuerversicherung	Freiwillig
Bündel	Hochwasser, Erdbeben, Muren	Hochwasser, Erdbeben, Muren, Schneedruck, Lawinen, Vulkanausbrüche
Deckungsausmaß	100%, direkter Schaden, Unterkunft (3m), Aufräumarbeiten	100% direkter Schaden
Maximale Deckung (Hochwasser)	>0.56bn	<i>Keine Angabe</i>

KfV Studien zu Gefahrenbewusstsein und privater Risikoreduktion in Österreich

Christian Kräutler (Kuratorium für Verkehrssicherheit - KfV)

Das KfV hat in den Jahren 2013, 2014 und 2015 jeweils repräsentative Stichproben von 1.500 ÖsterreicherInnen zum Thema Gefahrenbewusstsein und Risikoreduktion befragt. Die zentralen Punkte, die in der Präsentation vorgestellt wurden, drehten sich um folgende Themen:

- (1) **Risikowahrnehmung:** Obwohl die meisten ÖsterreicherInnen selbst schon von Hagel/Unwetter und Sturm betroffen waren (jeweils 37%), ist das Risikobewusstsein für Hochwasser (82%) und Lawinenabgänge (48%) deutlich höher. Von den Personen, die in Hochwassergefährdungszonen leben (n=105), wissen dies nur 40%.
- (2) **Risikodemenz:** Mit jedem Jahr nach einem Hochwasserereignis sinkt die Anzahl der Personen, die sich an ein Hochwasser erinnern um etwa 10%.
- (3) **Risikoreduktion:** Nur 8% der befragten Personen haben bauliche Maßnahmen getroffen, 3% haben solche geplant und 11% haben Information zum Thema eingeholt.
- (4) **Private vs. öffentliche Verantwortung:** 31% aller ÖsterreicherInnen meinen, dass Vorsorge für den Katastrophenfall eine private Angelegenheit ist, während 33% sagen, dass es sich dabei um eine eher oder komplett öffentliche Aufgabe handelt. Immerhin sind 35% der Meinung, dass dies eine gemeinsame Aufgabe darstellt. Die meisten ÖsterreicherInnen vertrauen der Feuerwehr im Katastrophenfall (76%), danach folgen das Rote Kreuz und das Bundesheer, während Gemeinden von nur 26% als kompetent eingestuft werden.
- (5) **Informationsquellen:** Menschen in Österreich informieren sich in erster Linie über die Medien zum Schutz vor Katastrophen (59%). Der zweitwichtigste Ansprechpartner sind die Gemeinden (31%). Interessanterweise wird das Internet kaum zur Information genutzt (14%).

Schlussfolgernd ist die **Sensibilisierung** der Bevölkerung gegenüber Naturkatastrophen von vier Punkten abhängig:

1. von der **persönlichen Betroffenheit**/dem persönlich erlittenen Schaden
2. von der **Erinnerung** an konkrete Naturkatastrophen
3. vom zeitlichen Kontext bzw. der **Saisonalität**, welchen Naturereignisse jeweils unterliegen
4. von der **medialen Präsenz**.

Überdies wurden **Informationsdefizite** auf mehreren Ebenen diskutiert: Zum einen mangeldes Wissen über Zuständigkeiten der Behörden, zum anderen die häufige Uninformiertheit der Bevölkerung, dass man in Gefährdungszonen wohnt und somit auch kein Wissen über Evakuierungspläne und angemessenes Verhalten im Katastrophenfall hat.

Umfrage zur Risikoreduktion in österreichischen Haushalten

Susanne Hanger (IIASA)

Im Rahmen des InsAdapt Projekts wurde ebenfalls eine Studie zu Risikowahrnehmung und Risikoreduktion auf Haushaltsebene durchgeführt. Befragt wurden dafür Personen in Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Niederösterreich und im Burgenland, die in Hochwasserrisikozonen wohnhaft sind (n=600). Die Studie ist daher nur für die Bevölkerung in Hochwassergefahrengebieten in diesen Bundesländern repräsentativ. Es wurden nur Personen befragt, die das Hochwasserrisiko für Ihr Zuhause auf einer Skala von 1=hohes Risiko bis 5=kein Risiko, zumindest mit 4 beurteilten. Für internationale Vergleichsmöglichkeiten wurden im Rahmen dieser Studie auch Personen in England und Rumänien befragt.

Die wichtigsten Eckdaten:

53% aller Befragten waren tatsächlich schon von einem Hochwasser betroffen. 55% aller Befragten haben keine baulichen Maßnahmen und ungefähr ebenso viele haben keine anderen Vorsorge- und Bereitschaftsmaßnahmen getroffen. 42% haben überhaupt keine Maßnahmen gesetzt, während 21% sowohl bauliche als auch Bereitschaftsmaßnahmen getätigter haben.

Während es wahrscheinlicher ist, dass Menschen Maßnahmen setzen, wenn sie schon einmal betroffen waren, haben immerhin 23% aller Befragten Maßnahmen getätigter, ohne jemals von einem Hochwasser betroffen gewesen zu sein.

Eine Kosten-Wirksamkeitsrechnung ist neben Expertenratschlägen weitgehend der wichtigste Grund für jene Personen, die Maßnahmen zur Risikoreduktion getroffen haben. Nur für 35% der Befragten sind Förderungen für die Implementierung von baulichen Maßnahmen relevant, für 42% derjenigen, die Bereitschaftsmaßnahmen getätigter haben, spielten Vorschriften eine größere Rolle. Das Verhalten der Nachbarn hat besonders im Fall von Bereitschaftsmaßnahmen Einfluss auf das individuelle Vorgehen (60%). Informationen und Hilfestellungen werden vor allem von den Gemeinden bezogen.

Während die angegebenen Gründe gegen das Setzen von privaten Hochwasserschutzmaßnahmen sehr divers ausfallen, kristallisiert sich bei der Analyse heraus, dass sich das Sicherheitsgefühl, das sich durch den öffentlichen Hochwasserschutz ergibt, negativ auf das private Schutzverhalten auswirkt.

58% aller Befragten sind gegen Hochwasserschäden versichert, wobei bei diesen Versicherungen ein sehr niedriges Deckungslimit vorliegt, da in Österreich aktuell kein 100% Versicherungsschutz möglich ist (*Anmerkung Hlatky, VVO*). Abgesehen von Selbstbehalten berichten die Befragten von keinen Anreizen zur Risikoreduktion durch die Versicherer.

Bürgerinitiative Andritz

Erich Cagran

Im Anschluss wurde von Erich Cagran, Obmann der Bürgerinitiative Andritz, der inhaltliche Bogen des Workshops geschlossen, indem er eine lokale (bottom-up) Perspektive einbrachte. Die Bürgerinitiative Andritz wurde nach wiederholten Überschwemmungen des Schöckelbachs in einer Grazer Nachbarschaft gegründet, als unter anderem eine zunehmende Bodenversiegelung durch Verbauung zu einer Verschlimmerung der Auswirkungen der regelmäßigen Hochwasser des für gewöhnlich unscheinbaren Schöckelbachs führte. Wichtige angesprochene Punkte in diesen besonderen Fall waren:



vem Prozess gestaltet wird.

Die privat und gemeinschaftlich vorgenommenen Hochwasserschutzmaßnahmen der BürgerInnen dieser Nachbarschaft waren alleine nicht ausreichend wirksam.

Das Eingreifen des Land Steiermark war unzureichend den lokalen Gegebenheiten angepasst.

Es sind also sich ergänzende, öffentliche und private Maßnahmen notwendig, um dem Hochwasserrisiko adäquat zu begegnen.

Eine Broschüre zur Risikoreduktion kann wirksam sein, wenn sie lokal in einem partizipati-

Die öffentlich Perspektive

Heinz Stiefelmeyer (BMLFUW)

Heinz Stiefelmeyer, Leiter der Bundeswasserbauverwaltung des BMLFUW, wies auf wichtige Prozesse und Dokumente hin, die schon in vielen Aspekten des Workshops aufgegriffen wurden. So stehen folgende Empfehlungen im Abschlussbericht der Projekte Flood Risk I und II:

- Schaffung stärkerer Anreize in Hinblick auf kollektive und individuelle Risikovermeidung. Eine unmittelbare Verknüpfung der Gefährdung mit der Zuerkennung der Förderungsmittel aus dem Katastrophenfonds erscheint vorrangig.
- Vereinheitlichung des Beihilfensystems des Bundes für Einzelgeschädigte, um eine bundeseinheitliche Schadenskompensation aus dem Katastrophenfonds zu gewährleisten.
- Umgestaltung des Risikotransfermechanismus (z. B. in Form einer Public Private Partnership)
- Harmonisierung der Abwicklungsmodalitäten der Länder in Anlehnung an das jeweils beste Bundesländermodell.
- Objektschutz: Die Erfüllung bautechnischer Auflagen als Bedingung für Elementarschadensversicherungen



Gleichzeitig wurden bei der Evaluierung der Implementierung dieser Empfehlungen im Rahmen von [Flood Risk E\(valuierung\)](#), ebendiese für nicht ausreichend umgesetzt befunden.

Diese Handlungsempfehlungen sind also weiterhin gültig. Im Rahmen des Hochwasserrisikomanagementplans, der im Rahmen der EU Hochwasserrichtlinie bis Ende des Jahres veröffentlicht wird, wurde passend dazu Maßnahme 21 definiert, im Rahmen derer Hochwasserschäden an Bauwerken und Infrastruktur beurteilt, beseitigt und Schadensregulierung sicher gestellt werden sollen. Während der entsprechende rechtliche Rahmen, die Zuständigkeiten und der Abstimmungsbedarf zwischen unterschiedlichen Kompetenzen klar beschrieben sind, sind sowohl die Priorisierung als auch eine spezifische Richtung zur Verbesserung ökonomischer Aspekte dieser Maßnahme weiterhin nicht definiert.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Datengrundlagen zur Risikobestimmung verbesserungsbedürftig sind, aber die wichtigsten Voraussetzungen zur Verbesserung der Schadensregulierung (z.B. durch eine Versicherungslösung) vorhanden sind. Eigenvorsorge und Eigenverantwortung sind aber in jedem Fall zu stärken, da Hochwasserrisikomanagement nur als Gemeinschaftsaufgabe (Staat und BürgerInnen) zu bewältigen ist.

Die private Perspektive

Thomas Hlatky (VVO)

Die zentralen Bestandteile der NatKat Versicherungslösung:

- Obligatorische Koppelung einer NatKat-Versicherung an die Feuerversicherung
- NatKat-Bündel aus Hochwasser, Unwetter, Erdbeben, Vulkanische Aktivitäten, Lawinen- und Murenabgänge
- Risikozonenabhängige Tarife mit risikobasierten Selbstbehalten

Die wichtigsten Vorteile

- Reduktion administrativer Kosten der Kompensationsabwicklung auf öffentlicher Ebene
- 100% Schadensdeckung und ein damit verbundener rechtlicher Anspruch
- Anreize zur privaten Prävention durch risikobasierte Prämien und Selbstbehalte

Thomas Hlatky, Experte für Naturgefahren des Verbands Österreichischer Versicherer, stellte in der letzten Präsentation das in den vergangenen Jahren in Zusammenarbeit mit diversen Ministerien und Joanneum Research Graz erarbeitete NatKat Versicherungsmodell für Österreich vor. Aus Herrn Hlatkys Perspektive spricht vor allem die bestehende beachtliche Finanzierungslücke bei Katastrophenschäden für eine öffentlich-private Versicherungslösung.

Nur 4% des Katastrophenfonds werden gegenwärtig für die Deckung privater Schäden verwendet, die für gewöhnlich zu 20-50% kompensiert werden (*Höhere Deckungsanteile werden in besonderen Notsituationen genehmigt, Anmerkung der Ländervertreter*). Zudem haben BürgerInnen im Schadensfall keinen rechtlichen Anspruch auf Kompensation. Gleichzeitig können Versicherer aus Gründen der adversen Selektion aktuell nur geringe Schadenssummen versichern.

Die Schlussfolgerung des Vortrags: *eine 100%ige Schadensdeckung wäre in Österreich zu leistbaren Versicherungsbeiträgen einfach umsetzbar.*



Zentrale Themen und ableitbare Maßnahmenoptionen

Gruppendiskussion

Im letzten Teil des Workshops wurden in drei Kleingruppen spezifische Fragen zu den Vorträgen geklärt und anhand zweier Leitfragen an Lösungsvorschlägen gearbeitet.

Leitfragen

- Welches Potential sehen Sie, öffentliche Schadenkompensation an private Risikominderung zu binden?
- Welche Rolle sehen Sie für die Versicherungswirtschaft, bzw. eine Koordination für öffentliche Kompensation und Versicherung

Staatliche Kompensation und Möglichkeiten zur privaten Risikoreduktion:

(1) Auszahlungen des Katastrophenfonds an Auflagen knüpfen, z.B. an einen Gebäudeausweis analog zum Energieausweis.	
Bedarf: mehr Sachverständige und einheitliche Standards zur Schadensbegutachtung und Schätzung.	Lösung: Maßnahmenkatalog für präventive Maßnahmen nicht nur der öffentlichen Hand sondern auch spezifisch für Unternehmen und Haushalte.
(2) Annäherung länderspezifischer Regelungen zur Schadenkompensation (siehe auch Annex II).	
Bedarf: ???	Lösung: ???
(3) Steuerliche Begünstigung der Eigenvorsorge	
Bedarf: ???	Lösung: ???

Koppelung öffentlicher Kompensation und privater Versicherung:

(4) Schichtung: Versicherung bis zu einer Maximalgrenze, darüber hinaus staatliche Kompensation zur Verringerung des administrativen Aufwands auf Seite von Bund und Ländern, Abgabe der Sachverständigenrolle an die Privatwirtschaft	
Bedarf: Umsetzung	Lösung: bereits umsetzbar bzw. siehe Punkt (1) und Annex II: In Vorarlberg, ist dies bereits teilweise umgesetzt.

Kommunikation und Bewusstseinsbildung

(5) Sektoren- und Fachbereich-übergreifende Kommunikation zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und zum Austausch	
Bedarf: regelmäßiges Diskussionsforum als institutionalisierter Prozess mit allen relevanten Stakeholdern (einschließlich BürgerInnen)	Lösung: im Rahmen des Hochwasserrisikomanagementplans umsetzbar
(6) Bekämpfung der „Hochwasserdemenz“ und Steigerung des Risikobewusstseins der Bevölkerung	
Bedarf: regelmäßiges Diskussionsforum als institutionalisierter Prozess mit allen relevanten Stakeholdern (einschließlich BürgerInnen)	Lösung: im Rahmen des Hochwasserrisikomanagementplans umsetzbar
Bedarf: Neue, zielgerichtete Kommunikationsstrategien	Lösung: partizipative Entwicklung von Informationsmaterial
	Lösung: Einbeziehung der Gemeindeebene als zentraler Ort der Risikokommunikation (Bsp. Hochwasser)
Bedarf: transparente und regelmäßige Kommunikation von Zahlen und Fakten zu Katastrophen, Prävention und Schadensregulierung	zeitnahe Kampagnen nach Katastrophenereignissen

Zusammenfassend können wir feststellen, dass das Ziel der staatlichen Kompensation, nämlich öffentlichen Hilfe in besonderen Notsituationen zu leisten (siehe Richtlinien der Länder im Annex II), ein anderes ist, als das einer Versicherung, deren Ziel die allgemeine Schadensdeckung im Gegenzug für eine regelmäßig einzuzahlende Prämie ist. Das Eine muss also das Andere nicht zwingend ausschließen, sondern beide Instrumente könnten komplementär eingesetzt werden, um eine umfassendere Deckung privater Schäden zu ermöglichen.



Annex I

Das Modell „NatKat“ nach Prettenthaler et al. 2009¹

Systemmerkmale:

- **Obligatorische Deckungserweiterung** der (privatwirtschaftlichen Feuer- bzw. Haushaltsversicherung
- **Risikobündelung** von Überschwemmung, Hochwasser, Vermurung, Lawinen und Erdbeben
- Risiko wird in einer **Gefahrengemeinschaft** geteilt
 - » Versicherungsnehmer
 - » Versicherer
 - » Rückversicherer
 - » NatKat Pool (eigens zu gründender Verein auf Gegenseitigkeit, vergleichbar mit der Hagelversicherung)
- **Systemobergrenze** (Jahresschadenbedarf): € 3 Mrd.
 - » Entspricht der Leistungsobergrenze durch die Versicherer
 - » € 300 Millionen können durch Selbstbehalte finanziert werden
 - » € 2,7 Mrd. müssen zwischenzeitlich durch den Rückversicherungsmarkt gedeckt werden
 - » Später soll ein österreichischer NatKat Pool das gesamte Risiko tragen
- Der Katastrophenfonds kompensiert Schäden, die über die Systemobergrenze hinausgehen
 - » Eine **Leistung aus dem Katastrophenfonds ist an die Versicherung geknüpft**
 - » Wiederaufbauhilfe durch den Fonds; im Fall von Bauverboten in Zonen hohen Risikos, kann der Neubau andernorts notwendig sein, in diesem Fall greift eine privatwirtschaftliche Versicherung nicht.
- **Versicherung zu 100%** des Neuwerts (Gebäude und Inhalt), mit Rechtsanspruch
- Prämienkalkulation **risikodifferenziert** nach Zonen (z.B. vier Hochwasserrisikozonen nach HORA)
- Limitierter und **risiko-differenzierter Selbstbehalt** (ermöglicht Prämienreduktion auch in Zonen mit hohem Risiko. Kein Selbstbehalt in den risikoärmsten Zonen)

Potentielle Nachteile:

- Bedarf einer neuen rechtlichen Basis
- Erdbebenrisiko wird subjektiv kaum wahrgenommen und macht das System teurer
- Möglicherweise Widerspruch zum EU Recht durch die obligatorische Deckungserweiterung (in anderen Ländern z.B. in den Niederlanden scheiterten ähnliche Versuche aufgrund des Wettbewerbsrechts)
- Haushalte und Unternehmen ohne Feuer- oder Haushaltsversicherung fallen aus dem System

¹ Prettenthaler, F. und H-J. Albrecher (Hrsg.) 2009: Hochwasser und dessen Versicherung in Österreich. Studien zum Klimawandel in Österreich Bd. III.

Annex II

Gemeinsamkeiten

- Behebung von Schäden durch Hochwasser, Erdrutsch, Vermurung, Lawinen, Erdbeben, Schneedruck, Orkan, Bergstürze, Hagel
- Physische und juristische Personen mit Ausnahme von Gebietskörperschaften
- Schadensmeldung beim Gemeindeamt (Frist 6 Monate, Ausnahme Burgenland)ⁱ
- Kein Rechtsanspruch

	Burgenlandⁱⁱ	Kärntenⁱⁱⁱ	Niederösterreich^{iv}	Oberösterreich^v
Voraussetzung für den Erhalt einer Beihilfe	<ul style="list-style-type: none"> • Schadensuntergrenze 2.000 EUR • Schwere finanzielle Belastung (Existenzgefahr) • Beleg der wirtschaftlichen Lage • Persönliche Würdigkeit fehlt, bei sorgloser Unterlassung des Schadens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schadensuntergrenze 440 EUR • Schwerwiegende Einwirkung in den Lebensbereich • Versicherungsleistungen, Spenden und sonstige Zuschüsse sind durch den/die Geschädigte(n) bei der Antragstellung bekanntzugeben 	<ul style="list-style-type: none"> • Schadensuntergrenze 1.000 EUR • Ordnungsgemäß instand gehaltene und benutzbare Gebäude, entsprechend Widmungen und behördlicher Bewilligung 	<ul style="list-style-type: none"> • Schadensuntergrenze 1.000 EUR • Besondere Notlage • Würdigkeit fehlt, wenn mögliche Abwendung des Schadens sorglos unterlassen wurde oder die Existenz mit wirtschaftlich vertretbarem Einsatz wiederhergestellt werden kann
Förderwürdige (+) und nicht förderwürdige Schäden (-)	<ul style="list-style-type: none"> - Schäden die durch Versicherung gedeckt sind - Bauliche Schäden, die mindestens ein zweites Mal durch gleichen Schadhergang eingetreten sind, ohne das mögliche Vorsorge getroffen wurde - Schäden an Luxusgüter - Schäden an Kraftfahrzeugen + private Bau- und Inventarschäden 	<ul style="list-style-type: none"> - Schäden an Nebenwohnsitzen, Sachwerte des gehobenen Standards - Schäden durch Erhöhung des Grundwasserspiegels 	<ul style="list-style-type: none"> - Einkommensausfälle + Schäden an Gebäuden und baulichen Anlagen einschließlich Inventar und Lagervorräten 	<ul style="list-style-type: none"> - Nebenwohnsitze und Luxusgüter - Einkommensausfälle - Fahrzeugschäden - Kosten vorbeugender Maßnahmen sofern diese erstmalig nach dem Schadensereignis durchgeführt werden
Berechnung der Beihilfe, Beihilfsgrenzen	<ul style="list-style-type: none"> • 20, 25 oder 30% der Nettokosten, max. 30.000 EUR pro Jahr • Einkommensbasierte Berechnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes • Bei Geschädigten mit einem Jahreseinkommen von über € 35.000,-- netto kann eine vertiefte wirtschaftliche Prüfung vorgenommen werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Schadenshöhe abzüglich einer allfälligen Versicherungsleistung • Kosten der Wiederherstellung des früheren Zustandes • Wohn und Betriebsobjekte und Inventar bis zu 20% (50%) • Erdrutsch und Vermurung 60% (70%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Angabe zur Berechnung der Beihilfe und eventueller Obergrenzen
Zu bringende Nachweise	Belegung der wirtschaftlichen Lage	<p>Fotografische Dokumentation von Gebäudeschäden</p> <p>Belege von Fremd- und Eigenleistungen</p>	Rechnungen und Belege für Instandsetzungsmaßnahmen	

	Salzburg^{vi}	Steiermark^{vii}	Tirol^{viii}	Vorarlberg^{ix}
Voraussetzung für den Erhalt einer Beihilfe	<ul style="list-style-type: none"> Schadensuntergrenze 1.000 EUR Spürbare materielle Belastung Nachzuweisende Existenzgefährdung Nicht versicherbar oder nicht zumutbare Versicherung In der roten Gefährdungszone nur für Almgebäude, Gebäude mit Bewilligung oder Errichtung vor Erstellung der Gefahrenzonenpläne 	<ul style="list-style-type: none"> Schadensuntergrenze 1.000 EUR Objekte mit entsprechender Bewilligung bzw. im konsolidierten Rechtzustand Bestätigung von Versicherungssummen 	<ul style="list-style-type: none"> Schadensuntergrenze 1.000 EUR Existenzielle Notlage 	<ul style="list-style-type: none"> Schadensuntergrenze 1.000 EUR Empfindliche wirtschaftliche Belastung
Förderwürdige (+) und nicht förderwürdige Schäden (-)	- Nebenwohnsitze, Sachwerte des gehobenen Standards	<ul style="list-style-type: none"> Einkommensausfälle Kraftfahrzeuge Luxus- und Hobbygegenstände + private Grundstücke und Gebäude und Straßen 	<ul style="list-style-type: none"> Güter des gehobenen Lebensstandards + Schäden an Fahrzeugen, Mauertrocknung, für Ausweichquartiere 	<ul style="list-style-type: none"> + Bauliche Anlagen, Bauwerke und Inventar + Geräte, Maschinen und Fahrzeuge + private Wege
Berechnung der Beihilfe, Beihilfsgrenzen	<ul style="list-style-type: none"> 30% (Ausnahme bei verhältnismäßig hohem Schaden und Existenzgefährdung [sic!]) Unter Berücksichtigung der Einkommens- und Familienverhältnisse 	<ul style="list-style-type: none"> Wiederherstellung des Zustands zum Zeitpunkt vor Eintritt der Katastrophe Versicherungssummen werden vom Schaden vor Errechnen der Beihilfe, abgezogen Gebäude 50%, sonst 30% (Ausnahmen in Härtefällen) 	<ul style="list-style-type: none"> Basierend auf Schaden und finanziellen Verhältnissen der Betroffenen (bis 50% 2002 und 2005) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Beihilfe für Schäden bis 7.200 EUR, falls diese versicherbar sind Wiederherstellung im früheren Umfang. Selbstbehalte basierend auf Einkommensverhältnissen In der Regel 50%
Zu bringende Nachweise	Steuerbescheide, Lohnzettel, Schadensfotos	Dokumentation des Schadens und der Instandsetzung	Fotos und ev. Beschreibung der Schäden	Dokumentation des Schadens

ⁱ Widersprüchliche Information für Oberösterreich Website 6 Monate, Richtlinie 30 Tage.

ⁱⁱ <http://www.burgenland.at/natur-umwelt-agrar/agrar/katastrophenbeihilfe/>

ⁱⁱⁱ <https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/infos-zum-katastrophenfonds-fuer-kaerntner-gemeinden/news/detail.html>

^{iv} <http://www.noe.gv.at/Gemeindeservice/Gemeindeservice/Katastrophenschutz-und-hilfe-Feuerwehrwesen/katfonds.html>

^v <http://www.land-oberoesterreich.gv.at/19779.htm>

^{vi} <http://www.salzburg.gv.at/themen/lf/katastrophenhilfe.htm>

^{vii} <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/116554226/DE/>

^{viii} <https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/elementarschadensantrag/>

^{ix} http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/landwirtschaft_forst/landwirtschaft/agrarbezirksbehoerde/foerderungen/elementarschaden.htm

TeilnehmerInnen

Name	Organisation
Maria Balas	Umweltbundesamt
Joanne Bayer	IIASA
Erich Cagran	Bürgerinitiative Andritz
Andreas Drack	Land Oberösterreich
Christoph Hackel	BMVIT
Susanne Hanger	IIASA
Oliver Hauner	Gesamtverband Deutscher Versicherer
Gerhard Heiss	Land Burgenland
Hannah Hennighausen	AlpS
Thomas Hlatky	VVO
Rudolf Hornich	Land Steiermark
Siegfried Jachs	BMI
Karin Kobald	VVO
Christian Kräutler	Kuratorium für Verkehrssicherheit
Egon Leitner	Land Salzburg
Markus Leitner	Umweltbundesamt
Ralf Nordbeck	BOKU
Monika Riegler	IIASA
Wauthier Robyn	Belgischer Versicherungsverband (Assuralia)
Thomas Schinko	IIASA
Thomas Steixner	Tiroler Versicherung
Reinhold Stern	Land Steiermark
Heinz Stiefelmeyer	BMLFUW
Elisabeth Stix	ÖROK
Christian Unterberger	Universität Graz
Walter Vögeli	Land Vorarlberg

Das InsAdapt Projekt

Aufgrund steigender Hochwasserschäden in europäischen Ländern und weltweit werden bestehende Versicherungs- und Kompensationslösungen reformiert oder neue Arrangements geschaffen. Der Fokus des InsAdapt Projekts liegt auf dem Zusammenhang zwischen NatKat Versicherung/Kompensation und Klimawandelanpassung, bzw. öffentlicher und privater Risikominderung. In dem Projekt beantworten wir die folgenden Forschungsfragen:

- Welche Maßnahmen zur Reduzierung von Hochwasserrisiko stehen öffentlichen und privaten AkteurInnen zur Verfügung? Wie werden solche Maßnahmen vonseiten der Versicherer unterstützt?
- Wie schneidet das österreichische Versicherungssystem im internationalen Vergleich ab? Inwieweit stehen Risikoreduktion und Verteilungsgerechtigkeit zueinander in Konflikt?
- Welches Potential besteht für öffentlich-private Versicherungspools in Europa und welche Rolle könnte der Solidaritätsfonds spielen?
- Wie viel Einfluss haben nationale Risikotransfersysteme tatsächlich auf das Anpassungs- und Risikoreduktionsverhalten privater Haushalte?
- Im österreichischen Kontext: welche Reformoptionen für das österreichische System sind politisch, wirtschaftlich und sozial tragbar?