

Reformnotwendigkeiten beim Risikotransfer

Freiheitsrechte versus Effizienz und Gerechtigkeit?

Die aktuell genutzten Risikotransfermechanismen setzen bisher kaum Anreize, sich risikovermindernd zu verhalten. Das Marktversagen auf dem privaten Versicherungsmarkt erfordert staatliches Handeln, das sich jedoch nicht an kurzfristigen Opportunitäten orientieren darf.

Von Franz Pretenthaler

Weiße Teile von Mittel- und Osteuropa wurden auch 2005 wieder von katastrophalen Hochwasserereignissen heimgesucht. Obwohl die Anzahl der Untersuchungen über zu ziehende Lehren aus dem Hochwassersommer 2002 Legion ist, konnten die Opfer des Jahres 2005 davon noch nicht profitieren. Vor allem die konkrete Forderung, das System staatlicher Ad hoc-Hilfen in Deutschland oder regional ungleich verteilter Unterstützungen aus dem Katastrophenfonds in Österreich in Richtung einer durchdachten Kooperation von Versicherungswirtschaft und solidarischen Leistungen des Staates zu überwinden, wurde aus unterschiedlichen Gründen – da wie dort – nicht erfüllt. Dabei hatten die Betroffenen mancher Regionen, etwa im Bundesland Steiermark, Glück. Es herrschte Wahlkampf und wie schon in Deutschland 2002 waren vollmundige zusätzliche Unterstützungszusagen schnell zur Stelle. In solchen Situationen die politische Kaste im fotogenen Regendress davor zu warnen, dass hundertprozentige Entschädigungszusagen den Anreiz zur Eigenvorsorge völlig untergraben, wird immer zynisch wirken und erfolglos bleiben.

Politik schadet Opfern

Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass durch derartige Handlungen den Opfern von Naturkatastrophen insgesamt eher geschadet wird. Zur individuellen Risikoexposition kommt noch die Lotterie über die zu erwartende Entschädigungszahlung je nach Zeitpunkt im Wahlzyklus, budgetärer Deckbarkeit und je nachdem, ob das eigene Haus im Zuge einer nationalen Katastrophe mit begleitender Sympathiewelle oder „einfach nur so“ weggeschwemmt wurde. Von ihrer Teilnahme an dieser Lotterie erfahren die Betroffenen meist erst ex post, weil sie sich zuvor durch die staatlichen Akteur/-innen bestens geschützt wähnten. Genau dafür werden die genannten Bilder im Regendress ja produziert.

Dieser Artikel versucht, die Problemlagen der einzelnen Akteur/-innen, die an gesellschaftlichen Risikotransfermechanismen beteiligt und davon betroffen sind, über diesen holzschnittartigen Eindruck hinaus zu erhellen. Besonders betroffene Akteure sind vor allem Individuen, Versicherungen und die öffentlichen Haushalte. Dabei soll die Phantasie dafür angeregt werden, wie dieser offensichtlich nicht einfache Spagat zwischen effizientem Umgang mit Risiko unter Setzung von Anreizen zur Eigenvorsorge und solidarischer Anteilnahme für die Bewohner gefährdeter Gebiete geschaffen werden kann. Dabei ist von grundsätzlichen Handlungsannahmen auszugehen, die in der ökonomischen Literatur üblich sind, für welche aber wie für alle anderen Details und weiterführende Fragen auf Pretenthaler et al. (2005a, b) verwiesen wird. Nur aufgrund solcher Handlungsmodelle kann bewertet werden, ob ein Risikotransfermechanismus, der die individuellen Entscheidungen angesichts von Risiko zu einem sozialen Ergebnis transformiert, zufrieden stellend ist, das heißt, ob dieses soziale Ergebnis allgemein akzeptierten Wertvorstellungen wie Effizienz und sozialer Gerechtigkeit überhaupt genügen kann oder nicht.

Haushalte

Die Entscheidung eines Haushaltes, sich gegen Hochwasser zu versichern oder nicht, ist eine gleichzeitige Entscheidung darüber, wie hoch sein Vermögen ohne Hochwasser mit oder ohne Prämienabzug und wie hoch das Vermögen mit Hochwasser mit oder ohne Entschädigungsleistung ist. Am liebsten ist ihm natürlich, wenn das Vermögen durch keine Prämienzahlung geschmälert wird und dennoch auch im Katastrophenfall, etwa durch ein staatliches Entschädigungsversprechen, nicht beeinträchtigt wird.

Eine derartige Situation wird auch als ein Anreiz zu „Moral Hazard“ bezeichnet: Häuser in roten Zonen werden eher überschwemmt, aber dieses Risiko wird in Kauf genommen, wenn man im Schadensfall keine wesentliche Schlechterstellung erleidet. Durch die Abdeckung der staatlichen Entschädigungsleistungen, ob durch Ad-hoc-Hilfen wie in Deutschland oder aus dem Katastrophenfonds wie in Österreich, aus dem Steueraufkommen sind auch diese Systeme de facto als Quasi-Pflichtversicherungen mit Einheitsprämie anzusehen. Der Nachteil für die Haushalte besteht im Vergleich zu einer tatsächlichen Pflichtversicherung jedoch darin, keinen rechtlichen Anspruch auf Entschädigung in bestimmter Höhe zu besitzen. →

Einzelversicherung

Sehr oft verfügen Haushalte über bessere Informationen in Bezug auf ihr lokales Risiko als Versicherungen, zum Beispiel bezüglich Hochwasser. Durch derartige Informationsasymmetrien kann es zu einer ungünstigen Bestandsmischung von so genannten „Bad Risks“, Haushalten in hochwassergefährdeten Zonen, und „Good Risks“, Haushalten in weniger gefährdeten Gebieten, kommen. Die Ursache dafür ist, dass die schlechten Risiken einen höheren Deckungsgrad wählen als die guten Risiken. Dieser Umstand wird auch Antiselektion genannt. Im Falle einer Vollversicherung kann dies auch dazu führen, dass nur mehr schlechte Risiken Versicherungen nachfragen.

Aus einem solchen Markt ziehen sich aufgrund der drohenden Verluste dann auch Versicherungsunternehmen zurück, was einen Zusammenbruch des Marktes bewirken kann, sodass schließlich auch schlechte Risiken keine Versicherungen mehr abschließen können. Um diesem Problem der asymmetrischen Information zu begegnen, wurden und werden sowohl in Deutschland als auch in Österreich EDV-gestützte Zonierungsmodelle von den Versicherungsverbänden entwickelt, um die Risikoprüfung im Einzelfall zu erleichtern, gute von schlechten Risiken zu unterscheiden und die Prämien anzupassen. In der Schweiz arbeiten die teilweise monopolistisch organisierten Kantonalen Gebäudeversicherungen aktiv in der Prävention mit und haben dadurch direkten Einblick in das Risikogeschehen.

Aber auch wenn diese Ursache für ein mögliches Marktversagen auf dem Versicherungsmarkt für Hochwasserversicherungen beseitigt ist, bleibt zweifelhaft, ob der private Versicherungsmarkt genug Versicherungsleistung für alle bereitstellen kann. Eine Ursache ist das fehlende Risikobewusstsein in weiten Teilen der Bevölkerung und eine dadurch zu geringe Durchversicherungsrate. Eine weitere Ursache sind die bereits erwähnten vagen Entschädigungszusagen durch den Staat. Wer sich im Besitz einer Versicherung glaubt, wird keine zweite abschließen, insbesondere wenn, wie in acht von neun Bundesländern in Österreich, die Entschädigungssumme einer allfälligen privaten Versicherung von der Schadenssumme abgezogen wird, um die Leistung aus dem Katastrophenfonds zu berechnen.

Öffentlicher Haushalt

Ein theoretisches Modell, das die Probleme der öffentlichen Hand beim Design eines optimalen Risikotransfermechanismus für eine Gesellschaft darstellt, weist bereits einen Komplexitätsgrad auf, dem in der Kürze der Darstellung hier nicht entsprochen werden kann. Dennoch ist hier ein Überblick über die relevanten Fragestellungen, die ja auch in moralphilosophische Diskussionen hineinreichen, gefordert. Drei wesentliche Anforderungen an einen nationalen Risikotransfermechanismus sind es, die durch öffentliches Eingreifen herzustellen und zu berücksichtigen sind, teilweise aber im Widerspruch zueinander liegen:

- Respektierung individueller Freiheitsrechte
- Herstellung ökonomischer Effizienz bei Marktversagen
- Soziale Gerechtigkeit

Grundsätzlich werden die individuellen Freiheitsrechte bei Marktlösungen am ehesten respektiert, somit stellen die ersten beiden Punkte zunächst keinen Widerspruch dar. Die Ermöglichung eines funktionierenden Versicherungsmarktes unter Ausschluss von Moral Hazard und asymmetrischer Information, auf dem die Individuen ihren Präferenzen entsprechend Versicherungen kaufen können, würde demnach genügen. Wenn die marktkonformen Prämien für einzelne Individuen aus sozialen Überlegungen als zu hoch erscheinen, kann über den Einsatz von gestützten Prämien Abhilfe geschaffen werden, die als Wahrnehmung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit gelten können.

Eine Forderung der sozialen Gerechtigkeit könnte aber auch lauten, dass nach einer Katastrophe den am meisten betroffenen Individuen am meisten geholfen werden muss (Prinzip des Leximin). Wenn aber ausgerechnet diese Individuen eine Präferenzstruktur aufweisen, die sie auf eine Versicherung trotz der geförderten Prämien haben verzichten lassen, so kommt hier das Leximin-Prinzip mit der Respektierung von individuellen Freiheitsrechten in Konflikt, und zwar technisch gesprochen mit dem Respekt vor den Ex-ante-Präferenzen der Individuen. Hammond (1981, 1982, 1983) hat entschieden gegen die moralische Relevanz von Paretoeffizienz im Hinblick auf die Ex-ante-Präferenzen argumentiert, also den Präferenzen vor Auflösung der Unsicherheit. Wir können hier nicht die ethische Rechtfertigung der beiden Ansätze (Pareto ex ante oder ex post) diskutieren. Es möge der Hinweis genügen, dass die Debatte um die Frage kreist, ob Individuen alle Rechte zugestanden werden sollen, sich bestimmten Risiken auszusetzen. Es ist jedoch die Überzeugung weit verbreitet, dass in Märkten mit bedeutenden Unsicherheiten die Konsumentensouveränität nur eingeschränkt wünschenswert ist (Diamond 1967). In jüngster Zeit häufen sich die Diskussionsbeiträge zum Thema Verantwortung und Unsicherheit aus egalitaristischer Sicht. Es stellt sich die Frage, welche selbst gewählten und daher zu verantwortenden Risiken im Falle von ungleichen Endzuständen moralisch dennoch gesellschaftliche Kompensation geboten erscheinen lassen und welche nicht (Lippert-Rasmussen 2001).

Die derzeitigen starken öffentlichen Eingriffe in Deutschland und Österreich bei der Ex-post-Kompensation sind also gleichbedeutend mit einer weitgehenden Ignorierung der Ex ante-Präferenzen und einem Signal, dass auch künftig ausschließlich eine Betrachtung der Ex-post-Situation ausschlaggebend sein wird, selbst wenn gelegentlich an die Eigenvorsorge appelliert wurde. Die Schweiz geht diesen Weg der Ignorierung von Ex-ante-Präferenzen wesentlich konsequenter, indem alle Gebäude, die eine Feuerversicherung besitzen, auch gegen Naturgefahren versichert sein müssen, auch wenn die Ausgestaltung dieser Forderung in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ist.

Zielkonflikte

Die bisherige Analyse legt vielleicht nahe, dass die drei vorhin genannten Prinzipien, denen ein nationaler Risikotransfermechanismus genügen sollte, schwer bis gar nicht miteinander vereinbar sind. An den diesbezüglichen theoretischen Ergebnissen ist nicht zu rütteln, aber das besagt nicht, dass die in der Praxis beobachteten Systeme nicht verbesserungsfähig sind, auch wenn sie derzeit jeweils eines der Prinzipien stärker betonen (Pretenthaler 2005a). So könnte man zunächst sagen, dass aufgrund der fehlenden Versicherungspflicht in Großbritannien, Deutschland und Österreich die individuellen Freiheitsrechte sicher weitgehend gewahrt sind, wobei es im Fall der letzteren beiden Länder zu starken Ex-post-Korrekturen kommt, die auch die Ex-ante-Präferenzen stark verzerren. Österreich ist mit dem Katastrophenfonds, den man auch als Teilpflichtversicherung interpretieren kann, insgesamt eher als Mischsystem zu sehen.

Und es muss zumindest angefragt werden, ob der Respekt vor individuellen Freiheitsrechten ein positiver Wert ist, wenn es wie im Falle Großbritanniens zu einem immer stärkeren Rückzug der Versicherungen kommt. Die Wahlfreiheit für oder gegen eine Versicherung ist also ebenfalls nicht gewährleistet, aber mit wesentlich ernsteren Konsequenzen für die Betroffenen als im Falle einer Pflichtversicherung verbunden. An diesen Beispielen zeigt sich, dass Systeme, die wenig bis gar nicht in individuelle Freiheitsrechte eingreifen möchten, keineswegs automatisch durch die sich einstellenden Marktlösungen ökonomische Effizienz fördern, ja gerade im Gegenteil: Im Falle des beschriebenen Marktversagens durch asymmetrische Information ist der fehlende Eingriff des Staates effizienzverhindernd. Und dort, wo Ex post-Eingriffe in das Allokationsergebnis des Marktes und der riskanten Ereignisse vorgenommen werden, verhindern diese oft das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes zusätzlich. Beispiele dafür sind die Anreizwirkungen der Ex-post-Maßnahmen in Deutschland und Österreich.

Sozialverträglichkeit

Auf der anderen Seite ist aber auch nicht gesagt, dass die hohe soziale Verträglichkeit, wie sie in Tabelle 1 für die Systeme Spaniens, der Schweiz und Frankreichs mit stark obligatorischen Zügen dargestellt wird, nicht auch durch andere, marktnähere Instrumente erreicht werden könnte. So könnte ein gut regulierter Versicherungsmarkt gegen Hochwasser eine erfolgreiche Form der viel beschworenen neuen Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor werden (PPP). Voraussetzungen dafür sind, dass der Markt einen fairen Marktzugang für alle sichert, Prämien teilweise limitiert und/oder subventioniert sind, sowie die detaillierten Informationen der Versicherungen über die Verteilung der zu schützenden Werte auch für die Prävention genutzt werden. Eine Partnerschaft, in der die öffentlichen Verwaltungen den gemeinwirtschaftlichen Auftrag

ernst nehmen, ohne deshalb eine umfangreiche neue Aufgabe zur Gänze selbst zu übernehmen, wie es diesen Behörden, die sich europaweit um neue Schlantheit bemühen, derzeit auch kaum zuzumuten ist.

Tabelle 1: Ländervergleich der Risikotransfersysteme

Nation	A	D	CH	F	E	USA	TR
Staatlicher Organisationsgrad	.		...	...	...	..	...
Soziale Verträglichkeit	..	..	...	...	...	.	...
Minimierung von Moral Hazard (Anreiz zur ind. Risikoverminderung)	.	..	.	..	..	..	..
Anreiz zur kollektiven Risikovermeidung/ -verminderung	.	.	...	...	.	...	..
Prämienhöhe	...	..	.	.	.	...	.
Antiselektionsgefahr	...	..				...
Risikokataster angewandt		Ja				Ja	Ja
Deckung obligatorisch			Ja	Ja	Ja		Ja
Kontrahierungszwang			Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Staatliche Subvention	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja	n.v.
Risikodifferenzierte Prämiengestaltung	Ja	Ja	Ja			Ja	Ja

/ ...sehr gering bis ...sehr hoch

Quelle: Eigene Darstellung

Wie eine abschließende Übersicht in Tabelle 1 über einige von uns untersuchte Systeme zeigt, kann ein funktionierender Markt aufgrund der gegebenen Informationsasymmetrien und der Gefahr der Antiselektion nur durch einen mittels staatlicher Eingriffe entsprechend entwickelten Organisationsgrad überhaupt etabliert werden. Diese Systeme, die in den beobachteten Fällen nicht ganz ohne obligatorische Elemente auskommen, führen aufgrund der gebannten Antiselektionsgefahr zu niedrigen Prämien und daher zu großer sozialer Verträglichkeit. Ein zweites Problemfeld, jenes der fehlenden Anreize zur individuellen und kollektiven Risikovermeidung, kann nicht so eindeutig dieser Dichotomie Staatliches Engagement versus Laissez-faire zugeordnet werden. Denn natürlich hat ein Individuum theoretisch dann den größten Anreiz, risikovermindernd zu handeln, wenn eine Versicherung oder sonstige Kompensationsmöglichkeiten überhaupt nicht existieren. Der Anreiz zur kollektiven Risikovermeidung kann aber bei Instrumenten, die in das Risikotransfersystem bewusst eingebaut wurden, auch von staatlich hoch organisierten Systemen gut gewährleistet werden, wie etwa die Beispiele Schweiz und Frankreich zeigen.

Ein konkretes Modell

Im Kontext der österreichischen Diskussion von Reformnotwendigkeiten hat sich ein Modell herauskristallisiert, das die Vorteile vieler anderer nationaler Risikotransfersysteme zu kombinieren trachtet (Pretenthaler/Vetters 2005c). Dessen verallgemeinerbare Komponenten sollen hier zum Abschluss kurz dargestellt werden:

- Schaffung eines öffentlichen Schadenspools, aus dem öffentlichen Haushalt ausgegliedert, unter Kontrolle der Finanzmarktaufsicht mit Kreditaufnahmemöglichkeit beim Staat und steuerfreier Rückstellungen in Überschussjahren →

„Zur Behebung des Marktversagens bedarf es gewisser Einschränkungen individueller Freiheitsrechte und auch des Wettbewerbes.“

- Automatische Deckungserweiterung von Sachversicherungen um ein Naturgefahrenpaket mit risikodifferenzierter Prämie/risikodifferenziertem Selbstbehalt oder weichere Formen der Erhöhung der Versicherungsdichte; ein Beispiel dafür ist die Bindung von Wohnbaukrediten an Vorliegen einer Naturgefahrenversicherung
- Aufteilung der Prämieinnahmen und der Schadenregulierung: 30 Prozent Versicherung, 70 Prozent Schadenspool, Abwicklung durch Versicherung
- Stopp-Loss-Rückversicherung durch Schadenspool
- Risikodifferenzierte Prämien und Selbstbehalte (nicht risikogerechte Prämien) als Informations- und Anreizinstrument, Wiederaufbauverbot in Hochrisikogebieten
- Automatische Prämienanpassung nach unten und oben bei Über- oder Unterschreiten einer festgelegten Reservenhöhe des Schadenspools

Dieses Modell erkennt im Gegensatz zu dem in Deutschland nach 2002 favorisierten Modell an, dass es zur Behebung des offensichtlichen Marktversagens gewisser Einschränkungen individueller Freiheitsrechte und auch des Wettbewerbes bedarf. Es erkennt weiterhin an, dass dieser Markt daher grundsätzlich regulierungsbedürftig bleibt, dass aber Begehrlichkeiten der di-

versen öffentlichen Haushalte systematisch unterbunden werden müssen, in „guten Jahren“ auf das angesparte Kapital zu Budgetzwecken zuzugreifen.

Literatur

D'Aspremont, C./Mongin, Ph.: *Utility Theory and Ethics*. In: Barberà, S./Hammond, P./Seidl, C. (Eds.) *Handbook of Utility Theory*. Vol. 1, Dordrecht 1998. S. 371–481.

Diamond, P. A.: *Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility: Comment*. In: *Journal of Political Economy* 75, 1967. S. 765–766.

Hammond, P.: *Ex-ante and ex-post welfare optimality under uncertainty*. In: *Economica* 48, 1981. S. 235–250

Hammond, P.: *Utilitarianism, Uncertainty and Information*. In: Sen, A./Williams, B. (Eds.): *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge 1982.

Hammond, P.: *Ex-post Optimality as a Dynamically Consistent Objective for Collective Choice under Uncertainty*. In: Pattanaik, P./Salles, M. (Eds): *Social Choice and Welfare*. Amsterdam 1983.

Lippert-Rasmussen, K.: *Equality, Option Luck, and Responsibility*. In: *Ethics* 111, 2001. S. 548–79.

Prettenhaler, F./Hyll, W./Vetters, N.: *Ausgestaltung nationaler Risikotransfermechanismen: grundsätzliche Überlegungen*. In: Steining et al. 2005a.

Prettenhaler, F./Vetters N.: *Vergleich von nationalen Risikotransfermechanismen am Beispiel Hochwasser*. In: Steining et al. 2005b.

Prettenhaler, F./Vetters, N.: *Finanzielle Bewältigung von Naturgefahren: Vorschläge zur Reform des österreichischen Modells*. InTeReg Working Paper Nr. 21, Graz 2005c. S. 1–10.

Steining, K. W./Steinreiber, Ch./Ritz, Ch. (Hrsg.): *Extreme Wetterereignisse und ihre wirtschaftlichen Folgen*. Heidelberg 2005.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Franz Prettenhaler ist Leiter des Grazer Standorts am Institut für Technologie- und Regionalpolitik (InTeReg) von Joanneum Research.

InTeReg, Elisabethstraße 20, 8010 Graz.
Tel. 0043/316/876-1455
E-Mail: franz.prettenhaler@joanneum.at



Nachhaltigkeit

A-Z

Agenten des Wandels?
Unternehmensbezogene Umweltdienstleister im industriellen Produktionssystem

Wie industrieller Umweltschutz

Greening of Industry? – Wie begegnen Unternehmen den ökologischen Folgen der Produktion? Wie halten sie Schritt mit immer neuen Anforderungen an den betrieblichen Umweltschutz? Christian Schulz untersucht die Rolle der industriebezogenen Umweltdienstleister. Das Ergebnis zeigt: Sie sind wichtige Agenten des Wandels im industriellen Produktionssystem.

Ch. Schulz
Agenten des Wandels?
Unternehmensbezogene Umweltdienstleister im industriellen Produktionssystem
oekom verlag, München 2005, HSN Band 21, 284 Seiten, 27,50 EUR
ISBN 3-936581-64-9

Erhältlich bei
www.oekom.de
oekom@rhenus.de
Fax +49/(0)81 91/970 00-405

Die guten Seiten der Zukunft



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.