

Solidarität als Basis für eine erfolgreiche Ereignisbewältigung

Autor(en): **Holenstein, Matthias**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bevölkerungsschutz : Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz**

Band (Jahr): **9 (2016)**

Heft 24

PDF erstellt am: **16.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-763013>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Versicherungen und Bevölkerungsschutz

Solidarität als Basis für eine erfolgreiche Ereignisbewältigung

Bevölkerungsschutz und Versicherer haben mehr gemeinsam als auf den ersten Blick ersichtlich ist: Beide richten sich auf die Tatsache aus, dass Katastrophen und Notlagen eintreten können und bewältigt werden müssen. Und beide setzen dabei auf Solidarität.



Im Katastrophenfall sind nicht nur die Einsatzkräfte des Bevölkerungsschutzes gefordert, sondern auch die Mitarbeitenden der Versicherungen. Im Bild: Ein Experte nimmt nach einem Unwetter den Schaden auf (Ende August 2005 in Kloster GR).

Hochwasserereignisse, technische Störfälle und terroristische Anschläge haben uns gelehrt, dass eine hundertprozentige Sicherheit weder realisierbar noch sinnvoll ist. Ein integrales Sicherheitsmanagement kann Ereignisse unwahrscheinlicher machen, Verletzlichkeiten reduzieren oder potenzielle Schäden mindern respektive den Wiederaufbau beschleunigen. Daneben gilt es, die Kompetenz zu pflegen, unvorhergesehene und unvorhersehbare Grossereignisse zu bewältigen.

Führen Versicherungen in gewissen Fällen sogar zu weniger individueller Vorsorge respektive Eigenverantwortung und damit im schlechtesten Fall zu erhöhten Risiken?

Neben individuellen Schutzmassnahmen tragen insbesondere der Bevölkerungsschutz und die Versicherer zur Gesamtvorsorge und zur Finanzierung der Wiederinstandstellung bei. Dabei haben Bevölkerungsschutz und Versicherer durchaus Gemeinsamkeiten: Beide richten sich auf die Tatsache aus, dass Katastrophen und Notlagen eintreten können – auch bei der bestmöglichen Vorbereitung. Beide tragen durch ihr Handeln zur Resilienz bei, d. h. zur Fähigkeit, Ereignisse zu meistern. Und beide setzen dabei auf Solidarität – in der ihnen eigenen Form. Dies soll folgend aufgezeigt werden.

Versichert – vergessen?

Günstige umweltbezogene, ökonomische und gesellschaftliche Voraussetzungen sowie intensive Anstrengungen erlauben in der Schweiz ein umfassendes Sicherheitsmanagement, welches Menschen und Umwelt auf einem hohen Niveau schützt. Damit verbunden ist aber auch eine steigende Erwartungshaltung, es könne gar nichts

mehr passieren. Die Verantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit wird oft an den Staat delegiert. Er soll dafür sorgen, dass die Natur keine Menschen und Sachwerte bedroht, Unternehmen sichere Anlagen betreiben und das Finanzsystem stabile Altersrenten sichert. Im Schadenfall werden Menschen durch Rettungsdienste aus ihrer misslichen Lage befreit, Schäden durch Versicherer bezahlt und der Wiederaufbau ergänzend durch die Glückskette finanziert.

Diese komfortable Möglichkeit, Risiken abwälzen zu können, vermag zu erklären, weshalb beispielsweise der Einzelne eine attraktive Wohnlage nicht immer gegen die Naturgefahren-Exposition abwägt. Im Sinne der Gesamtsicherheit ist diese Verantwortungsdelegation – dazu kann auch das «Versichertsein» zählen – kritisch zu hinterfragen. So hat sich die Sozialwissenschaft unter dem Titel «Moral Hazard» seit längerem mit dem Phänomen beschäftigt, dass sich Personen nach dem Abschluss von Versicherungen eher der Verantwortung entledigen. Nach dem Prinzip «Don't worry, it's insured» reduzieren sie ihre Sicherheitsanstrengungen oder nutzen Chancen, deren Gefahrenseite sie ohne Versicherung niemals tragen würden. Aufgrund dieses «optimistischen Fehlschlusses» schaffen Versicherungen folglich nicht zwangsläufig mehr Sicherheit.

Führen Versicherer in gewissen Fällen sogar zu weniger individueller Vorsorge respektive zu weniger Eigenverantwortung und damit im schlechtesten Fall zu erhöhten Risiken? Diese Frage ist nicht generell zu beantworten, sondern hängt auch von den konkreten Rahmenbedingungen wie Selbstbehalten, reduzierten Leistungen bei übermässig eingegangenen Risiken etc. ab. Solche Entwicklungen sind aufmerksam zu verfolgen, um die erlebte Fairness unter allen Versicherten zu stärken und das Solidaritätsprinzip wenigstens im Verhalten zu stützen.

	Individueller Schutz und Vorbeugung	Versicherungen	Staatliches Handeln
Ziele und Leistungen	- Eigenverantwortliche und kompetente individuelle Vorbeugung (Prävention, Vorsorge) und Bewältigung - Nachbarschafts- und Freiwilligenhilfe	- Finanzielle Schadenkompensationen durch Bildung von Risiko-Kollektiven - Wissen um Gefahren und Werte - Reduktion Vulnerabilität - Beitrag Lagebild	- Sicherheit des Einzelnen und der Staatsgemeinschaft - Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration - Koordination der Staatsaufgaben
Logik und Motivation	- Intuitives Abwägen von Gefahren und Chancen - Sicherheitsgefühl und soziale Normen - Rechtliche Vorgaben	- Rationale Risiko-Preis-Abschätzungen - Kundenbedürfnisse und Geschäftsinteressen - Gesellschaftliche Verantwortung	- Sicherheit als Kernauftrag des Staates im umfassenden Sinne - Politisch-strategische Absichten - Rückfallebene
Einschränkungen	Eigene Ressourcen, v. a. Zeit, Motivation, Kompetenzen, Wissen	- Marktsituation - Regulierung - Eigene Kapazitäten	- Politischer Wille - Finanzielle und organisatorische Kapazitäten

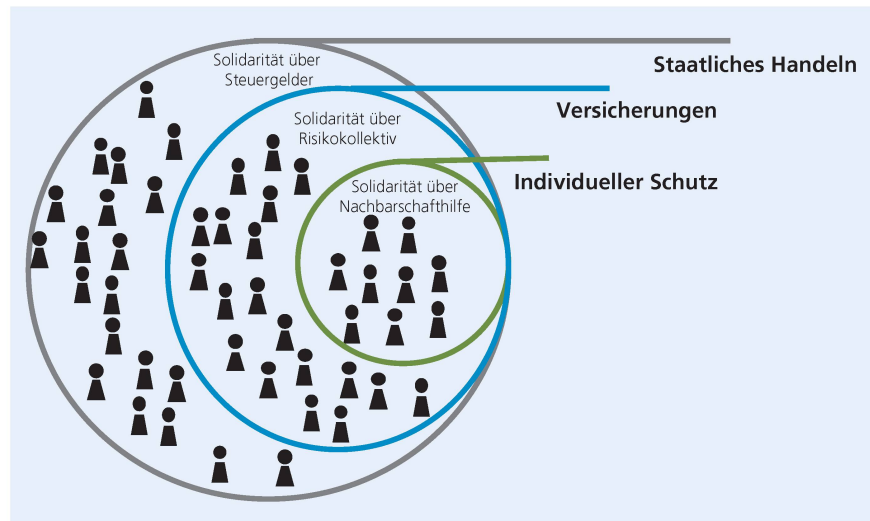
Drei Elemente der Sicherung bei Katastrophen und Notlagen (Fokus Ereignisbewältigung).

Resilienz im Ereignisfall – Sicherheit durch Solidarität

Mit Blick auf mögliche künftige Ereignisse, überall knappe Mittel und ein nicht ausgeschöpftes Potenzial bei der Mitwirkung der Bevölkerung wird seit einigen Jahren ein altbekannter Ansatz neu belebt: Dem Einzelnen und der Solidargemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger soll auch für die Ereignisbewältigung wieder mehr Verantwortung übertragen werden. Ziel ist es, Bürgerinnen und Bürger in der Prävention und Vorsorge einzubinden (Steigerung von Wissen um Gefahren und Verhaltensweisen, z. B. Notvorrat). Die Bevölkerung wird auch in der Ereignisbewältigung als Partner gesehen, der aktiv beitragen kann und nicht bloss informiert und gelenkt werden soll. Damit tragen letztlich drei Elemente zur Sicherung bei Katastrophen und Notlagen bei: individueller Schutz, Versicherung und staatliches Handeln (siehe Abbildung). Sie alle ergänzen sich und bauen aufeinander auf.

Der Einzelne ist mit seinem Handeln ebenso zentral und wirkungsvoll, wie auch begrenzt: Er verfügt weder über qualifiziertes Know-how oder Mittel, um Hochwasserfluten einzudämmen, noch kann er die eigenen Schäden vollumfänglich decken. Gerade für Letzteres sind Versicherungen entstanden. Sie sind in der Lage, über eine breite finanzielle Verteilung der Risiken (mittels Prämien) Schäden des Einzelnen zu vergüten. Zudem können sie breites Risiko-Know-how beisteuern. Werden die Schäden auch für das spezifische Risikokollektiv zu hoch, erweitern Systeme wie Pooling, Risikoausgleich (z. B. zwischen kantonalen Gebäudeversicherern) oder Rückversicherungslösungen die Risikotragfähigkeit.

Doch auch hier sind Grenzen gesetzt: Gewisse Risiken sind nicht versicherbar, beispielsweise wegen der Höhe des Schadenpotentials (z. B. Volldeckung von Kernkraftwerken). Hier greift letztlich nur noch die Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger – in unserem politischen System der Staat. Er bietet Unterstützung im Sinne der Ereignisbewältigung durch die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und kann oder muss nach einem schweren Ereignis reale Hilfe und Gelder für den Wiederaufbau zur Verfügung stellen. Dass individuelle Hilfe – auch über Systeme wie die Glückskette –, Versicherungszahlungen und staatliche Mittel ineinander greifen und anspruchsvoll zu koordinieren sind, zeigte das Beispiel der Murgänge in der Walliser Gemeinde Gondo (2000). Individueller Schutz, Versicherungen und staatliches Handeln zeichnen sich auch durch einen jeweils typischen Kreis der entsprechenden Solidargemeinschaft (siehe Abbildung 2) aus. Für den Einzelnen steht die direkte Nachbarschafts- und Familienhilfe im Vordergrund. Sie kann im Ereignisfall eine bedeutende Rolle spielen, gerade bis die zentral organisierte Hilfe anzulaufen beginnt. Die Versicherer agieren im Kreis des versicherten Risikokollektives der Prämienzahler. Im Fall einer Pflichtversicherung, wie bei der Elementarschaden-Versicherung, kann dieser



Drei Kreise von Solidarität

Kreis praktisch alle Beteiligten umfassen. Bei fakultativen Deckungen ist der Kreis der Beteiligten kleiner – auch aufgrund einer möglichen Negativauswahl.

Der Staat integriert alle Personen und hat die Gewährleistung der Grundbedürfnisse – eben auch derjenigen nach Sicherheit – zu garantieren. Im Gegenzug kann er auf seine staatliche Autorität zurückgreifen und Beitragspflich-

Individueller Schutz, Versicherung und staatliches Handeln: sie alle ergänzen sich und bauen aufeinander auf.

ten auch via Steuern festsetzen. Dabei muss der Staat allerdings beachten, dass möglichst alle Betroffenen von seiner Hilfe in angemessener Weise profitieren können. Steht eine Zielgruppe zu stark im Fokus, wird rasch die Solidarität hinterfragt, da die Mittel zur Hilfe von allen stammen.

Versicherer im Katastrophenmanagement

Versicherer gestalten ihren Sicherungsbeitrag über die Schaffung von relativ präzise abgegrenzten, möglichst grossen Risikokollektiven. Die Gesamtheit der Versicherungsbeiträge ermöglicht einen finanziellen Ausgleich an die von Schadenfällen Betroffenen. Im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen sind verschiedene Versicherungsdeckungen relevant:

- **Sachversicherungen:** Gegen die finanziellen Folgen von Elementarschäden an Gebäuden, Mobiliar und Einrichtungen schützen kantonale Gebäudeversicherungen und private Versicherer. Dieses duale System basiert auf einer Versicherungspflicht und erreicht damit eine fast durchgängige Deckung und eine wesentlich höhere Durchdringung als beispielsweise in Deutschland, wo keine solche Pflicht besteht.

- **Haftpflichtversicherungen:** Menschen und Organisationen können sich gegen Folgen von Vermögensschäden an Dritten versichern. Wie weit dies z. B. für Entscheidungen von Einsatzkräften relevant ist, wird in einem weiteren Beitrag in dieser Ausgabe dargestellt.
- **Betriebsunterbruch-Versicherungen:** Führen Hochwasser, Stromausfall oder andere Gründe dazu, dass ein Betrieb seine Produktion nicht mehr weiterführen kann, lassen sich die finanziellen Konsequenzen versichern – wenn auch nicht der mögliche mittel- bis langfristige Verlust von Kunden. Dieser Typ von Versicherungen gewinnen an Relevanz.

Kooperation Versicherer – Bevölkerungsschutz

Versicherer und Bevölkerungsschutz verfolgen das gleiche Ziel: die Bewältigung von Ereignissen unter Einbezug solidarischer Beiträge – finanzieller und sozialer Art. In einer Kooperation mit den Partnern des Bevölkerungsschutzes können die Versicherer weit mehr als die blosser Deckung von Schäden einbringen:

- In der **Prävention** fordern Versicherer von Unternehmen zunehmend, dass sie ihre Verletzlichkeiten reduzieren, um keine übermässigen Betriebsunterbruchschäden zu erleiden. Dies reduziert nicht nur Schäden und damit Prämien, sondern verstärkt letztlich die Gesamtresilienz und ist auch ein erklärtes Ziel beim Schutz kritischer Infrastrukturen aus staatlicher Sicht. Gleichzeitig stellt es einen Vorteil im internationalen Wettbewerb der Volkswirtschaften dar.
- Die **Vorbeugung** unterstützen die Versicherer mit ihrem Wissen über Risiken, z. B. über spezifische Gefährdungen und die räumliche Verteilung von Wertkonzentrationen. Dieses Wissen kann mit staatlichen Risikogrundlagen kombiniert werden. Beim Kundenkontakt

erhöhen die Versicherer den Informationsstand und unterstützen damit Präventionshandlungen. Wichtig dabei ist die Übereinstimmung der Informationen von Versicherern und der öffentlichen Hand.

- Die Einsatzkräfte des Bevölkerungsschutzes sind das Kernelement der **Ereignisbewältigung**. Unmittelbar nach einem Ereignis sind auch Versicherer mit Schadeninspektoren vor Ort. Aufgrund ihrer Expertise helfen sie Geschäftsführern und Hauseigentümern, mittels Sofortmassnahmen, weitere Schäden zu verhindern und erleichtern damit auch die Arbeit des Bevölkerungsschutzes. Zudem können Versicherer mit ihrem Wissen um Werte und Schäden zum Gesamtlagebild des Bevölkerungsschutzes beitragen.
- Für die **finanzielle Deckung** von Schäden könnten staatliche Stellen und private Versicherer Lösungen wie Katastrophenfonds weiterentwickeln, die eine innovative Absicherung am Finanzmarkt ermöglichen (Securitisation).

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Privat- und Gebäudeversicherern sowie nationalen Behörden wie dem Bundesamt für Umwelt BAFU machte letzthin Vorschläge für solche Formen der Zusammenarbeit im Bereich der Naturgefahren. Ein Beispiel auf kantonaler Ebene zeigt die Kooperation der Ämter mit der Gebäudeversicherung in Graubünden. Der dort im Bevölkerungsschutzgesetz verankerte Risikocheck bringt Akteure in den Gemeinden zusammen, um Risiken zu prüfen und gemeinsam spezifische Sicherheitsmassnahmen zu erarbeiten.

Risiko- und Sicherheitsdialog erforderlich

Die Bewältigung von Ereignissen bleibt eine Herausforderung, die nur beschränkt planbar ist. Neue Risiken und gesellschaftliche Veränderungen können grosse Solidaritätssysteme auf die Probe stellen, aber auch direkte Nachbarschaftshilfe oder die Integration von freiwillig Helfenden im Ereignisfall verbessern. Einem umfassenden Risiko- und Sicherheitsdialog mit Integration aller Partner kommt in Zukunft eine noch stärkere Bedeutung zu. Die hier dargestellten Ansätze zur Kooperation zwischen Bevölkerungsschutz und Versicherer bieten die Möglichkeit, die jeweiligen Arbeitsweisen vertieft kennenzulernen. Daraus können – gerade wegen der komplementären Logik – weitere Projekte und Kooperationen auf Augenhöhe entstehen, ebenso wie eine Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern für den individuellen Schutz.

Matthias Holenstein

Geschäftsführer Stiftung Risiko-Dialog

Stiftung Risiko-Dialog

Die Stiftung Risiko-Dialog bietet seit ihrer Gründung im Jahre 1989 Lösungen, um technologische Neuerungen, Veränderungen in der Umwelt, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen zu verstehen und gemeinsam zu gestalten. Ihr Ziel ist es, in Zusammenarbeit mit Öffentlichkeit, Wirtschaft, Politik, Behörden sowie weiteren Akteuren die individuelle und gesellschaftliche Kompetenz zu erhöhen, um mit Risiken und Katastrophen umzugehen.

Im Kontext Katastrophen und Versicherungen hat die Stiftung Risiko-Dialog bereits mehrfach Projekte realisiert. Spannende Einblicke bieten beispielsweise die beiden Berichte

- Das Verhalten der Bevölkerung in Katastrophen und Notlagen (2014)
- Die Privatversicherer in der Naturgefahren-Debatte – aus Sicht von Experten, Medien und Bevölkerung (2012)