

# Die Katastrophen-Versicherung in Spanien.

Thomas von Ungern-Sternberg  
Universität Lausanne

**Zusammenfassung:** In dieser Arbeit wird das System der Katastrophenversicherung in Spanien untersucht, und mit dem Schweizer System der kantonalen Gebäudeversicherungen (GV) verglichen. Wir kommen insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

Der spanische "Consortio de Compensacion de Seguros" ist ein staatliches Versicherungsmonopol im Bereich der **Katastrophenversicherung**, das sich durch ein System nicht-risikogerechter Prämien finanziert. Die Kombination von Obligatorium und Versicherungsmonopol erlaubt es ihm (ähnlich wie den kantonalen Gebäudeversicherungen) einen konkurrenzlos günstigen Versicherungsschutz anzubieten. Sein Versicherungsangebot beschränkt sich auf Ereignisse, die üblicherweise als "unversicherbar" bezeichnet werden, insbesondere Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben, Wirbelstürme und Terroranschläge.

Spanien ist es gelungen sein Staatsmonopol auch über die 3. Richtlinie Schadenversicherung hinüberzuretten, als die Gebäudeversicherungsmonopole in Deutschland aufgelöst wurden. Spanien hat dabei den EU-Behörden nur kosmetische Konzessionen gemacht. An der ursprünglichen Monopollösung ist inhaltlich nichts geändert worden. In Bezug auf die Versicherung von sogenannten "unversicherbaren" Ereignissen ist durch den Consortio also ein wichtiger Präzedenzfall geschaffen worden. Es ist (zumindest implizit) von der EU anerkannt worden, dass Staatsmonopole hier eine wesentlich effizientere Lösung sein können.

Der Consortio bietet relativ zu den kantonalen GV in der Schweiz nur einen relativ beschränkten Versicherungsschutz an. Insbesondere muss der Kunde sich für die Feuerversicherung an private Anbieter wenden. Dies hat insbesondere folgende Auswirkungen:

Ca. **45%** der Feuerversicherungsprämien, die der Kunde an die spanische Privatassekuranz zahlen muss, werden für Vertreterprovisionen und Verwaltungskosten aufgewendet. Die kantonalen GV verwenden für diese beiden Posten nur ca. **10%** ihrer Prämieinnahmen.

Der spanische Consortio hat kaum die Möglichkeit im Bereich der Prävention aktiv zu werden. Es bestehen hier erhebliche Defizite. Die Tatsache, dass die Schweizer Monopolversicherungen auf kantonaler Ebene organisiert sind, erlaubt es ihnen insbesondere, sich auch im Bereich der Raumplanung aktiv zu beteiligen. Ihr höheres Prämieinkommen gibt ihnen darüber hinaus die Möglichkeit, erhebliche Summen in die Prävention zu investieren.

## 0 Einleitung

Bei der Diskussion, inwieweit der Staat in den Markt für Gebäudeversicherung eingreifen soll, stehen insbesondere folgende Fragen im Vordergrund:

- 1) Wie hoch ist die Kostenersparnis, die dem Kunden entsteht, wenn er seine Versicherung bei einem Staatsunternehmen kaufen muss, anstatt unter privaten Anbietern auswählen zu können?
- 2) Inwieweit führt das Zusammenlegen von Versicherung und Prävention in nur einer Organisation zu wirksameren Präventionsmassnahmen. Dies ist eine besonders wichtige Frage, da es nicht nur um materielle Ersparnisse sondern letztlich auch um Menschenleben geht?
- 3) Wie gross sind die Wohlfahrtsverluste, die dadurch entstehen, dass in freien Versicherungsmärkten ohne entsprechende Staatseingriffe Probleme der negativen Auslese üblicherweise zu (mehr oder weniger ausgeprägtem) Marktversagen führen?

Die Erfahrungen des Versicherungsmarktes von **Spanien** sind für diese Fragestellung von besonderem Interesse:

- Spanien ist das einzige Land in der EU, das noch über eine staatliche Monopolversicherungsanstalt verfügt, den "Consortio de Compensacion de Seguros". Das Versicherungsangebot des Consortio beschränkt sich auf die **Katastrophenversicherung** (insbesondere Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben, Wirbelstürme und Terroranschläge). Es lohnt sich zu untersuchen, inwieweit der Consortio seinen Kunden (trotz seines anderen Versicherungsangebots) ähnliche Vorteile bringt wie die kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz, die einen wesentlich breiteren Versicherungsschutz anbieten (Feuer- und Elementarschadenversicherung).

- Die Tatsache, dass es Spanien gelungen ist in der "Zweiten Richtlinie Schadenversicherung" (von 1988) für seine Katastrophenversicherung eine explizite Ausnahmeregelung zu erhalten, und diese auch in die "Dritte Richtlinie Schadenversicherung" (von 1992) hinüberzuretten, ist für die kantonalen Gebäudeversicherungen natürlich von Interesse. Die Existenz des Consortio ist mit den Grundsatzklärungen der "Dritten Richtlinie Schadenversicherung" nämlich nur schwer in Einklang zu bringen. Während also Deutschland seine staatlichen Gebäudeversicherungsmonopole aufheben musste, ist es Spanien gelungen sein System (praktisch) unverändert beizubehalten.

Ein erster wichtiger Grund für die unterschiedliche Behandlung ist sicher die Tatsache, dass der Consortio nur Versicherungsschutz anbietet gegen Ereignisse, die üblicherweise als "unversicherbar" gelten. Dies ist aber keine ausreichende Erklärung. Eine entscheidende Rolle hat auch die Tatsache gespielt, dass Spanien sich für das Beibehalten seines gut bewährten Systems stark eingesetzt hat, während Deutschland seine Gebäudeversicherungsmonopole ohne viel zu kämpfen geopfert hat.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Grundzüge des spanischen Systems der Katastrophenversicherung zu beschreiben und zu analysieren. Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 1 beschreibt die Kostenstruktur der Privatassekuranz im Bereich "Gebäudeversicherung". Abschnitt 2 schildert die Grundzüge des spanischen Systems der Katastrophenversicherung. In Abschnitt 3

wird dieses kommentiert, insbesondere in Bezug auf die Versicherungsrichtlinien der EU. Abschnitt 4 endet mit einigen abschliessenden Bemerkungen.

## 1 Gebäudeversicherung in Spanien

Der spanische Versicherungsmarkt ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ ungesättigt, und weist dementsprechend hohe Wachstumsraten auf: Das Prämienvolumen im Bereich Nicht-Leben wuchs in den Jahren 1985 -1994 von 500 Mia. Ptas auf 1'900 Mia. Ptas<sup>1</sup>. Berücksichtigt man, dass in dem Zeitraum das Preisniveau um 70% stieg, so bleibt immer noch ein reales Wachstum von ca. 125%.

Der spanische Staat hat den Versicherungsmarkt traditionell privaten Anbietern überlassen. Genau wie in den anderen europäischen Ländern hat dies dazu geführt, dass ein Grossteil der Prämieinnahmen für Vertriebs- und Verwaltungskosten aufgewendet werden. Stellvertretend seien an dieser Stelle die offiziellen Statistiken der UNESPA<sup>2</sup> für die Gebäudeversicherung (Multirriesgo del Hogar) vom Jahr 1994 wiedergegeben<sup>3</sup>:

**TABELLE 1**

Art der Versicherung	Privat	Gegenseitigkeit	Ausländische	Total
Verwaltungskosten	20%	18%	34%	21%
Vertriebskosten	26%	26%	29%	26%
Summe	46%	44%	63%	47%

Man erkennt, dass die Spanische Versicherungswirtschaft mit sehr hohen Vertriebs- und Verwaltungskosten arbeitet<sup>4</sup>. Insgesamt fliessen **47%** der Prämieinnahmen in diese beiden Posten. Die kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz wenden für ihre Verwaltungskosten nur **knapp 10%** auf, Vertriebskosten haben sie naturgemäss keine. Auch im Vergleich mit Spanien zwingt sich also der Schluss auf, dass die Kunden der kantonalen Gebäudeversicherung einen konkurrenzlos günstigen Versicherungsschutz erhalten.

Der Löwenanteil des Gebäudeversicherungsmarktes wird von den spanischen Privatversicherern kontrolliert (Marktanteil 89%). Die Versicherungen auf Gegenseitigkeit bringen es auf einen Marktanteil von etwas über 3%, die ausländischen Versicherungen auf knapp 8%<sup>5</sup>. Man sieht auch, dass gerade bei den ausländischen Versicherungen die Vertriebs- und Verwaltungskosten besonders hoch sind. Dies deutet darauf hin, dass von den ausländischen Versicherungen kein starker Preiswettbewerb ausgeht, der die nationalen Versicherungen zu grösserer Effizienz und niedrigeren Prämien zwingen würde.

Vergleicht man die Zahlen von 1994 mit anderen Jahren, so stellt man fest, dass der Schadensatz bei der Gebäudeversicherung in den letzten Jahren tendenziell gestiegen ist<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Estadística de Seguros Privados 1994 Seite 20

<sup>2</sup> Dachverband der Spanischen Versicherungswirtschaft.

<sup>3</sup> Estadística de Seguros Privados 1994 Seite 360.

<sup>4</sup> In Frankreich und bei den Privatversicherungen in der Schweiz liegen die entsprechenden Kosten bei ca. 35% der Prämieinkommen.

<sup>5</sup> Estadística de Seguros Privados 1994 Seite 360.

<sup>6</sup> Estadística de Seguros Privados 1994 Seite 361.

**TABELLE 2**

Jahr	1985	1986	1897	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Prämien (Mia. Ptas)	18.2	22.4	28.7	35.0	43.4	56.7	66.8	84.3	94.0	112.7
Verwaltung (%)	22.5	18.3	18.2	20.3	19.3	18.2	20.0	20.5	23.7	21.2
Vertreter (%)	25.9	25.4	25.6	28.8	26.7	23.6	25.4	25.4	27.7	26.0
<b>Schadenssatz S/P (%)</b>	<b>43.3</b>	<b>46.7</b>	<b>48.8</b>	<b>44.9</b>	<b>50.1</b>	<b>51.3</b>	<b>51.5</b>	<b>53.6</b>	<b>55.9</b>	<b>56.6</b>

Da der Anteil der Vertriebs- und Verwaltungskosten praktisch konstant geblieben ist, müssen die Gewinnmargen der Versicherungen stark gefallen sein. Für diese Hypothese spricht auch die Tatsache, dass der Versicherungsmarkt in Spanien durch eine eher niedrige Konzentration gekennzeichnet ist. In der Kategorie "Multiriesgo del Hogar" bringt es die grösste Versicherung (Mafre) auf einen Marktanteil von nur 8.3%, die 5 grössten auf knapp 30%, und die 10 grössten auf knapp 45%<sup>7</sup>. Es scheint, dass der intensive Wettbewerb zwar zu niedrigeren Gewinnmargen führen kann, es aber sehr schwierig ist ohne ein dichtes (und teures) Netz von Vertretern auszukommen. Die Zahlen für Spanien bestätigen somit auf eindrückliche Weise, dass auf dem Gebäudeversicherungsmarkt der Preiswettbewerb relativ zum "Vertreterwettbewerb" eine eher untergeordnete Rolle spielt.

## **2 Die Katastrophenversicherung in Spanien**

### **2.1 Historischer Hintergrund**

Wenn der spanische Staat überhaupt in den Versicherungsmarkt eingegriffen hat, dann nur unter dem Einfluss einer riesigen Katastrophe, welche die Grenzen eines privatwirtschaftlich organisierten Versicherungssystems deutlich sprengte. Am Ende des **spanischen Zivilkrieges** (1936-1939) mussten Mittel gefunden werden, die Bürger für die enormen im Verlauf des Krieges entstandenen Verluste zu entschädigen, und gleichzeitig die Frage zu lösen, wer für welche Schäden aufkommen muss.

Es wurde bestimmt, wieviel die Versicherungswirtschaft zu zahlen hätte, und es wurde ein "Consortio de Compensacion de Riesgos de Motin" gegründet, dessen Aufgabe darin bestand, die Beträge an die Bürger zu verteilen und das Defizit zu finanzieren. Für diesen Zweck gab der Consortio Anleihen heraus, deren Rückzahlung durch einen prozentualen Aufschlag auf gewisse Versicherungsverträge finanziert wurde (insbesondere Feuer- und Diebstahl- und verbundene Versicherungen).

### **2.2 Der Versicherungsschutz des Consortio**

Der spanische Gesetzgeber erkannte, dass eine staatliche Pflichtversicherung ein besonders geeignetes Mittel ist, den Bürger kostengünstig und schnell zu entschädigen bei Ereignissen, die durch normale Versicherungsverträge nicht abgedeckt sind. Es war naheliegend dasselbe Prinzip auch auf weitere Ereignisse auszudehnen. Der "Consortio de Compensacion de Seguros" (Consortio) wurde im Jahr 1954 geschaffen. Seine Aufgabe ist Versicherungsschutz

<sup>7</sup> Estadística de Seguros Privados 1994 Seite 387.

anzubieten gegen "aussergewöhnliche Ereignisse". Neben dieser Kernfunktion hat der Consorcio im Verlauf der Zeit noch eine Reihe weiterer Aufgaben übernommen. Wir wollen uns in diesem Abschnitt auf seine Rolle als Versicherung gegen aussergewöhnliche Ereignisse beschränken. Auf seine sonstigen Tätigkeiten wird im Abschnitt 2.4.1 kurz eingegangen.

Ähnlich wie in Frankreich ist ein "aussergewöhnliches Ereignis" durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Da es nur selten auftritt, potentiell aber sehr hohe Schäden anrichten kann, besteht ein Problem der Prämienkalkulation.
- Da die Schäden geographisch sehr unterschiedlich verteilt sind, besteht ein erhebliches Problem der negativen Auslese. Darüber hinaus kommt bei hauptsächlich regional tätigen Versicherungen das Gesetz der grossen Zahl nicht genügend zu tragen.

Die Katastrophen-Versicherung in Spanien deckt nicht das gleiche Spektrum von Schäden ab wie die Naturkatastrophen-Versicherung in Frankreich. Einerseits ist die Deckung enger, da in Spanien keine Betriebsausfallversicherung angeboten wird. Andererseits ist das Spektrum breiter, da die Versicherung in Spanien sich nicht nur auf Naturkatastrophen beschränkt, sondern auch Versicherungsschutz gegen "soziale und politische Katastrophen" anbietet, wie die Schäden von Terroranschlägen, sozialen Unruhen oder Revolutionen. Der Miteinbezug sozialer und politischer Katastrophen ist natürlich historisch zu erklären.

Im Gegensatz zum französischen System ist die Liste der Ereignisse, bei denen der Consorcio eingreift, genau bestimmt. Es bedarf daher keines staatlichen Entscheids, ob es sich bei einem gegebenen Ereignis um eine "Katastrophe" handelt oder nicht. Der Vorteil eines solchen Vorgehens ist, dass dadurch ein subjektives Element entfällt, der Kunde weniger Unsicherheit hat, und das System schneller reagieren kann.

Folgende Ereignisse sind durch den Consorcio versichert:

**Naturkatastrophen:** Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben, Volkanausbrüche, aussergewöhnliche Wirbelstürme und Meteoriten.

**Politische oder soziale Katastrophen:** Terroranschläge, Unruhen, Eingriffe der Armee und der Polizei in Friedenszeiten.

Der Versicherungsschutz des Consorcio deckt im Gegensatz zu den Schweizer kantonalen Gebäudeversicherungen nicht nur Gebäudeschäden ab. Auch Schäden an Fahrhabe, Fahrzeugen und Personen sind im Versicherungsschutz mit einbegriffen (vgl. Abschnitt 2.4.2).

### 2.3 Die Verteilung der Schäden

Es liegt in der Natur einer Katastrophenversicherung, dass die Schadensquote von Jahr zu Jahr stark schwankt. Um diesen Tatbestand zu illustrieren braucht es längere Zeitreihen. In Ländern mit zeitweise hohen Inflationsraten, muss man überdies die Entwicklung des Preisniveaus berücksichtigen, wenn man die Zahlen von verschiedenen Jahren vergleicht. Der Consorcio berechnet daher sowohl für die Prämieinnahmen wie für die Schadenszahlungen Serien, wie hoch die Prämien und Schäden in den verschiedenen Jahren gewesen wären, wenn in den früheren Jahren das heutige Preisniveau und die heutige Prämienstruktur geherrscht hätten.

Diese Angaben sind in Tabelle 3 wiedergegeben. Man erkennt leicht, dass die Schadensquote von Jahr zu Jahr sehr stark schwankt, mit Spitzenwerten von 586% im Jahr 1971 und 573% im Jahr 1983 aber auch Niedrigstwerten zwischen 0.5% und 2.5% in den Jahren 1973-1975.

**Tabelle 3**

Jahr	Geschätzte Prämien (Preisniveau und Prämienstruktur von Januar 1995) (Mio. Ptas)	Geschätzte Schäden (Preisniveau von Januar 1995) (Mio. Ptas)	Schadens- satz
1971	10'016	58'718	586%
1972	10'508	2'337	22%
1973	11'506	287	<b>2.5%</b>
1974	12'176	56	<b>0.5%</b>
1975	13'477	334	<b>2.5%</b>
1976	13'887	2'124	15%
1977	13'932	11'704	84%
1978	13'867	5'252	38%
1979	14'933	4'365	29%
1980	15'567	9'328	60%
1981	15'731	6'445	41%
1982	16'563	41'169	<b>249%</b>
1983	16'550	95'252	<b>576%</b>
1984	16'927	7'624	45%
1985	18'019	3'873	21.5%
1986	18'607	9'071	49%
1987	19'606	37'386	191%
1988	18'824	11'472	61%
1989	23'399	30'394	130%
1990	25'289	5'073	20%
1991	27'227	6'691	25%
1992	29'085	8'887	31%
1993	30'439	5'042	17%
1994	31'338	9'736	31%
<b>Total</b>	<b>437'472</b>	<b>372'599</b>	<b>85,2%</b>

Ähnlich wie in Frankreich ist der Grossteil der Schäden in den letzten 25 Jahren (1971-1994) durch **Überschwemmungen (86%)** verursacht worden, gefolgt von Terroranschlägen (10%), Wirbelstürmen (2%) und ziviler Aufruhr (1%).

Es ist denn auch kaum erstaunlich, dass die geographische Verteilung der Schäden sehr ungleich ist. In der Periode 1971-1994 waren 70% der Schäden auf nur 5 der 50 Provinzen in Spanien konzentriert<sup>8</sup>.

**TABELLE 4**

<b>Provinz</b>	<b>% der Schadenskosten (1971-1994)</b>	<b>% der Bevölkerung (1997)</b>
Vizcaya	22%	2.9%
Valencia	21%	5.2%
Barcelona	10.1%	11.5%
Giupozcoa	10%	1.6%
Malaga	8%	2.8%

Besonders betroffen sind also hauptsächlich das Baskenland, die Gegend um Valencia und Katalonien.

## **2.4 Organisation und Geschäftspolitik des Consorcio**

Lange Zeit war der Consorcio ein Teil des Wirtschafts- und Finanzministeriums. Seit 1990 ist er ein unabhängiges öffentliches Unternehmen, das zwar immer noch demselben Ministerium unterstellt ist, aber über einen grösseren unternehmerischen Spielraum verfügt. Seit diesem Zeitpunkt hat es auch eine eigene getrennte Buchhaltung. Ähnliche Entwicklungen in Richtung einer grösseren Selbstständigkeit der staatlichen Versicherungsanstalten beobachtet man auch in einer Reihe Schweizer Kantone (z.B. Zürich).

### **2.4.1 Tätigkeitsbereich des Consorcio**

Neben der Katastrophenversicherung ist der Consorcio auch in einer Reihe anderer Zweige des Versicherungsgeschäftes aktiv.

**A)** In der Kfz-Haftpflichtversicherung hat er drei Aufgaben:

1) Er ist der Monopolversicherer für alle Fahrzeuge des Staates, sowohl auf nationaler wie auch auf Gemeinde Ebene. Die Versicherungsprämien, die der Staat zahlen muss, sind deutlich niedriger als diejenigen der Privatassekuranz.

2) Er ist verpflichtet all diejenigen Privatkunden zu versichern, welche die Privatassekuranz nicht akzeptieren will.

<sup>8</sup> Vgl. Consorcio (1995) S. 126. Es gibt keine Angaben über die geographische Verteilung des Versicherungskapitals oder der Prämieinnahmen. Die Bevölkerungszahlen zeigen jedoch deutlich, dass insbesondere die Provinzen Vizcaya, Valencia und Giupozcoa überdurchschnittlich hohe Schadenskosten verursachen.



- 3) Er deckt die Schäden, die von Fahrzeugen verursacht wurden, welche aus verschiedenen Gründen keine Haftpflichtversicherung haben. Dazu gehören insbesondere:
- Fahrzeuge, deren Versicherung zahlungsunfähig ist;
  - gestohlene Fahrzeuge;
  - unbekannte Fahrzeuge (Fahrerflucht);
  - Fahrzeuge, die (illegaler Weise) nicht versichert sind.

Finanziert werden diese Ausgaben durch eine obligatorische Abgabe (ca. 1/3%) auf alle Kfz-Haftpflichtversicherungsverträge.

**B)** In der Landwirtschaftsversicherung ist der Consorcio im Rahmen des Pools AGROSEGURO sowohl als Direktversicherer als auch als Rückversicherer tätig. Dies ist notwendig, da der Staat durch die Regulierung und Subventionierung der Versicherungsprämien in der Landwirtschaft auf das Marktgeschehen Einfluss nehmen will. Für diese Tätigkeiten erhält der Consorcio Subventionen vom Staat.

Im Jahr 1994 verteilte sich das gesamte Prämieeinkommen des Consorcio von 67 Mia. Ptas wie folgt auf die verschiedenen Sparten<sup>9</sup>: Katastrophenversicherung 53% (35 Mia. Ptas), Kfz-Versicherung 31% (21 Mia. Ptas), Landwirtschaftsversicherung 15% (10 Mia. Ptas). Das letzte 1% entfällt auf andere Tätigkeiten von untergeordneter ökonomischer Bedeutung.

Um (implizite) Quersubventionierungen zu vermeiden ist per Gesetz festgehalten, dass der Consorcio für die Landwirtschaftsversicherung eine strikt separate Buchhaltung führen muss.

#### **2.4.2 Die Versicherungsbedingungen des Consorcio**

Bis 1987 war die Prämienfestsetzung der Katastrophenversicherung in Spanien ähnlich wie in Frankreich: Der Consorcio erhielt einen gewissen prozentualen Aufschlag auf die Schadenversicherungsprämie. Die wichtigsten Prämienätze waren: 10% der Gebäude- und Mobiliarversicherungsprämien (Feuer, Diebstahl, Glasbruch etc.) 5% der Unfallversicherungsprämien, und 1% der Arbeitsversicherungsprämien (Arbeitsunfähigkeit und Tod).

Der Consorcio war mit diesem System nicht glücklich. Es bedeutete insbesondere, dass seine Prämieeinkünfte durch Ereignisse beeinflusst wurden, die mit der Katastrophenversicherung eigentlich nichts zu tun hatten. Wenn z.B. die Feuerschäden (und Prämien) zunahmen, so führte dies zu einer Erhöhung der Einkünfte der Katastrophenversicherung, auch wenn der Schadensverlauf dies eigentlich nicht rechtfertigte. Seit 1987 setzt der Consorcio seine eigene Prämien fest.

Es besteht in Spanien für den Consorcio ein **Versicherungsbliogatorium**: Jeder Versicherungsnehmer, der bestimmte Versicherungsverträge abschliesst, muss sich automatisch auch beim Consorcio gegen Katastrophen versichern<sup>10</sup>. Die wichtigsten Versicherungsverträge in dieser Kategorie sind:

---

<sup>9</sup> Consorcio, Informe Anual (1994) S.19.

<sup>10</sup> Dieses Obligatorium ist insofern relativ, wie ein Eigentümer, der keinerlei Sachversicherung abschliesst, auch nicht gegen Katastrophen versichert ist.

**Sachversicherungen:** Feuerversicherung, Kfz-(Teil-)Kaskoversicherung, und sonstige Sachversicherung.

**Personenversicherung:** Unfallversicherung.

Die Prämienätze sind für das ganze Land die gleichen. Die wichtigsten Sätze (seit 1987) sind:

**In der Personenversicherung** (gegen Unfälle): 0.0096 ‰.

**In der Sachversicherung:**

- Häuser und Bürogebäude: 0.092 ‰ des Versicherungswertes.
- Geschäfte: 0.18 ‰ des Versicherungswertes.
- Industrierisiken: 0.25 ‰ des Versicherungswertes.
- Pkws: 740 Ptas pro Fahrzeug.
- Infrastruktur: Je nach Art zwischen 0.35‰ (bei Autobahnen) und 2.0‰ (bei Häfen).<sup>11</sup>

Der Selbstbehalt des Versicherungsnehmers liegt im allgemeinen bei 10% der Schadenssumme. Er muss mindestens 25'000 Ptas betragen und darf 1% des Versicherungskapitals nicht überschreiten. Bei höheren Versicherungssummen (mehr als 1 Mia. Ptas) steigen sowohl der absolute wie auch der prozentuale Selbstbehalt graduell. Bei Versicherungssummen von mehr als 1'000 Mia. Ptas sind die Obergrenzen von 30 Mio. Ptas und 15% der Schadenssumme erreicht.

Der Versicherungsnehmer kann den Versicherungswert selber bestimmen (Neuwert, Marktwert, automatische Indexierung, Höhe des Versicherungswertes etc.) Der Versicherungswert der Katastrophenversicherung muss aber immer **mindestens so hoch** sein wie der Versicherungswert im zugrundeliegenden Vertrag. Der Grund für diese Regelung ist offensichtlich: Der Consorcio muss sich gegen Probleme der negativen Auslese schützen. Würden die Versicherungsnehmer in der Wahl des Versicherungswertes frei sein, so könnten die Versicherungsnehmer in den "sicheren" Gegenden (d.h. die "guten Risiken") das Obligatorium unterlaufen, indem sie nur einen sehr niedrigen Versicherungswert angeben.

Dennoch ist der Consorcio in einem gewissen Ausmass Problemen der negativen Auslese ausgesetzt. Die Bewohner von stark gefährdeten Gegenden werden gerade im Bereich der Naturkatastrophen höhere Versicherungswerte wählen als die guten Risiken. Dieser Effekt soll durchaus spürbar sein<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Das Obligatorium gilt nur für den privaten Sektor. Infrastrukturen in Staatseigentum sind also nicht versichert.

<sup>12</sup> Kann aber nicht statistisch belegt werden.

Das gesamte Prämienvolumen in der Katastrophenversicherung betrug im Jahr 1994 35 Mia. Ptas. Davon stammten etwas über 33 Mia. Ptas aus der Sachversicherung und ca. 2 Mia. Ptas aus der Personenversicherung.

Die Prämieinnahmen aus der Sachversicherung teilen sich wie folgt auf die verschiedenen Kategorien auf.

**TABELLE 5**

	Wohngebäude und Büros	Geschäftsgebäude	Industriegebäude und Spezialtarife	Fahrzeuge	Insgesamt
Anteil der Prämien in %	42%	12%	26%	20%	100

Diese Prämienstruktur spiegelt die effektiven Schadenskosten nur sehr schlecht wieder<sup>13</sup>.

**TABELLE 6**

	Wohngebäude und Büros	Geschäftsgebäude	Industriegebäude und Spezialtarife	Fahrzeuge	Insgesamt
Versicherungskapital (in %)	61.7%	12.7%	25.1%	NV	99.5%
% der Prämieinnahmen	42%	12%	26%	20%	100%
% der Schäden (1971-1994)	16%	32%	47%	5%	100

Die Prämienstruktur ist also gleich in doppelter Hinsicht nicht risikogerecht. Sie ist geographisch nicht genügend differenziert (vgl. Tabelle 2) und sie entspricht nicht der effektiven Risikoverteilung zwischen den verschiedenen Kundengruppen.

#### **2.4.3 Vertriebs- und Verwaltungskosten des Consorcio.**

Der Consorcio unternimmt erhebliche Anstrengungen um seine Verwaltungskosten niedrig zu halten:

- Die Prämien werden durch die Privatassekuranz einkassiert und dann an den Consorcio weitergeleitet. Sie erhalten für ihre Umtriebe **5%** der Prämieinnahmen. Dies ist wesentlich weniger als die **20%**, welche die französische CCR den Privatversicherungen gewährt.
- Im Gegensatz zum französischen CCR verfügt der Consorcio über seine eigenen Schätzer, die auch die Schäden direkt an die Kunden zahlen. Die Privatassekuranz ist also wirklich nur für das Einkassieren der Prämien zuständig.
- Die Schäden in der Katastrophenversicherung treten sehr unregelmässig auf und sind häufig sowohl im Raum als auch in der Zeit stark konzentriert. Es bedarf daher eines sehr flexiblen Systems von Schätzern um die Schäden zügig abzuwickeln. Der Consorcio hat in den häufig

<sup>13</sup> Vgl. Consorcio (1995) S. 46, S.54 und S.133.

betroffenen Gegenden eigene Büros. Er arbeitet mit ca. 30 fest angestellten Schätzern, die wenn notwendig durch bis zu ca. 100 freien Mitarbeitern unterstützt werden.

- Der CCR führt nicht über jeden Kunden ein eigenes Dossier. Er lässt sich von den Privatversicherungen jeweils nur das gesamte Prämieeinkommen überweisen, ohne nachzufragen, wer die Kunden sind und wieviel jeder von ihnen gezahlt hat. Erst wenn ein Schadensfall eintritt, und der Kunde sich beim Consorcio meldet, wird sein individueller Vertrag angeschaut. Durch dieses Verfahren werden natürlich erhebliche Verwaltungskosten eingespart.

- **Diese straffe Organisation erlaubt es dem Consorcio, mit Verwaltungskosten (inkl. Schadenbearbeitungskosten) von weniger als 5% des Prämienvolumens<sup>14</sup> auszukommen. Addiert man die 5%, welche die Privatassekuranz für das Einkassieren der Prämien erhält, so erkennt, man dass die gesamten Verwaltungskosten des Systems bei nur knapp 10% liegen. Es ist damit ähnlich effizient wie das System der kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz, und um einiges günstiger als das französische.**

#### **2.4.4 Anmerkung zum Begriff der "Schadenskosten"**

Bei allen Zahlenvergleichen zwischen Spanien und Frankreich muss folgender Unterschied berücksichtigt werden:

**Bei den Angaben über die Schadenszahlungen in Spanien handelt es sich (genau wie bei den kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz) nur um die effektiv an die Kunden gezahlten Beträge.**

Die französische Privatassekuranz wendet bei der Erstellung ihrer Statistiken die EU-Versicherungsbilanzrichtlinien an. **Diese erlauben es den Versicherungen, sowohl ihre internen als auch ihre externen Schadenbearbeitungskosten als Schadenskosten auszuweisen.** Die Angaben über Schadenskosten sind also um einiges **höher** als die effektiv an die Kunden ausgezahlten Schadenskosten. Es ist unklar wie hoch die Schadenbearbeitungskosten für die Naturkatastrophenversicherung in Frankreich sind. Man kann jedoch davon ausgehen, dass es sich um ca. 10% der Schadenszahlungen handelt<sup>15</sup>.

Die Vergleiche sind also um mindestens diesen Betrag zugunsten des französischen Systems verzerrt. Einerseits liegen die Angaben über die Schadenskosten um einen Betrag in dieser Grössenordnung zu hoch, andererseits sind die Angaben über die Verwaltungskosten um denselben Betrag zu niedrig.

#### **2.4.5 Die Bilanzierung der Kapitalerträge**

Bei den Vergleichen zwischen verschiedenen Systemen der Katastrophenversicherung muss man der Bilanzierung der **Zinseinkommen** immer besondere Aufmerksamkeit schenken und zwar aus zwei Gründen:

---

<sup>14</sup> Vgl Consorcio (1995) S. 133.

<sup>15</sup> Gemäss dem Geschäftsbericht der "Schweizerische National-Versicherung" von 1996 machten die mit der Schadenbearbeitung und Leistungserbringung verbundenen Kosten gut 11% ihrer Versicherungsleistungen aus.

1) Zwischen dem Augenblick, an dem die Versicherungen ihre Prämien einstreichen, und dem Augenblick, wo sie die Schadenszahlungen tätigen müssen, vergeht häufig eine längere Zeit, in der die Prämieinkommen natürlich zinsbringend angelegt werden. Es ist also keineswegs der Fall, dass eine Versicherung, deren Ausgaben gleich hoch sind wie ihr Prämieinkommen, keine Gewinne macht. Auf der Ertragsseite kommen ja noch die Zinseinkommen dazu. In Anbetracht der Beträge, um die es geht, ist dies ein entscheidender Faktor.

2) In der Katastrophenversicherung ist dieser Faktor besonders wichtig, da die Schäden nur eher selten anfallen, dafür aber sehr hoch sein können<sup>16</sup>. Die Gesetzgeber der meisten Länder sind sich bewusst, dass eine Katastrophenversicherung über erhebliche Reserven braucht, um im Falle einer echten Katastrophe genügend hohe Mittel zu haben. Genau wie in Frankreich, muss der Consorcio daher auf seine Ertragsüberschüsse keine (Gewinn-)Steuer zahlen. Die Gewinne werden vollumfänglich in einen spezielle Reservefonds eingezahlt. Eine Katastrophenversicherung verfügt also häufig über sehr bedeutende Reserven. Auf diesen werden natürlich entsprechende Zinserträge erzielt. Je nachdem, wie diese verbucht werden, erscheint die Katastrophenversicherung als ein sehr lukratives Geschäft, oder als nur knapp rentabel.

In Spanien (wie auch bei den Schweizer kantonalen Gebäudeversicherungen) werden die Zinserträge jeweils vollumfänglich in die Reserve eingezahlt.

Im Jahr 1996 sind die Reserven des Consorcio um **51** Mia. Ptas gestiegen, und dies obwohl die Prämien (59 Mia. Ptas) die Schäden (33 Mia. Ptas) um nur **26** Mia. Ptas überstiegen. Dieser scheinbare Widerspruch ist leicht zu erklären, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Consorcio in dem Jahr Kapitalerträge (zu über 85% Zinserträge) von **30** Mia. Ptas hatte. Man erkennt also, dass ca. **1/3** der gesamten Einnahmen des Consorcio von Kapitalanlagen kommen<sup>17</sup>. Es ist offensichtlich für die Katastrophenversicherung von entscheidender Bedeutung dafür zu sorgen, dass die Kapitalerträge auf die Reserven auch jeweils in den entsprechenden Reservefonds eingezahlt werden. Dies ist einer der grossen Vorteile einer streng getrennten Buchhaltung. Es lohnt sich diesen Punkt explizit zu betonen, weil z.B. der französische CCR und die französische Privatassekuranz es **nicht** für notwendig halten eine solche Trennung vorzunehmen. Dies ist einer der wichtigsten Gründe, warum die Reserven im französischen Katastrophenfonds heute so gering sind. Die Zinserträge, welche die Versicherungen (und der CCR) auf den Prämienzahlungen und Reserven der Katastrophenversicherung erzielen, verschwinden in der allgemeinen Buchhaltung und werden nicht explizit der Katastrophenversicherung gutgeschrieben.

Man kann die Unterschiede zwischen den verschiedenen Systemen auch wie folgt hervorheben:

**In Spanien betragen im Zeitraum 1991-1996 die kumulierten Prämien des Consorcio 285 Mia. Ptas, die kumulierten Schäden 188 Mia. Ptas. Die Prämieinnahmen überstiegen die Schadenszahlungen also um 97 Mia. Ptas und die Schadensquote lag bei 66%. Die Reserven des Consorcio sind in dem Zeitraum um 244 Mia. Ptas gestiegen, der Anstieg der Reserven betrug also 250% des Überschusses der Prämien über die Schäden. Die Kapitalerträge reichten aus, um nicht nur die gesamten Verwaltungskosten (inkl. Schadensregulierung) zu decken, sondern steuerten auch noch**

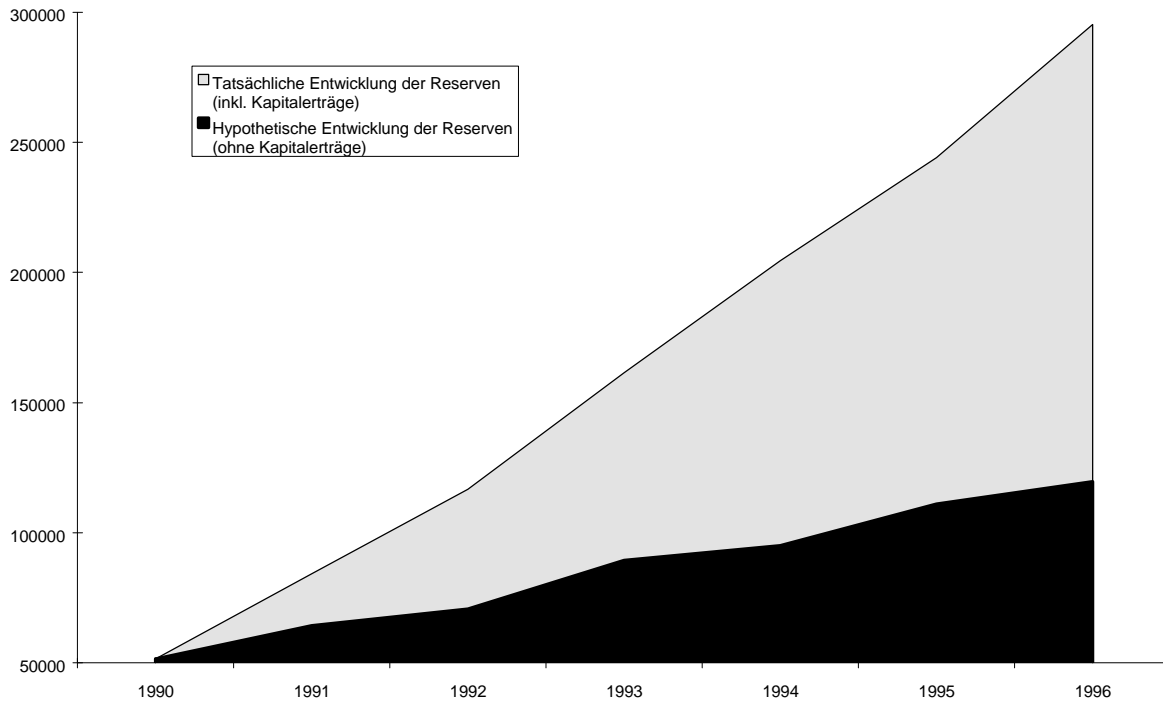
---

<sup>16</sup> Vgl Tabelle 3.

<sup>17</sup> Consorcio, Informe Anual (1996) S. 99, 19, 23 und 27.

147 Mia. zu dem Anstieg der Reserven bei. Der Beitrag der Kapitalerträge zum Wachstum der Reserven lag also um einiges höher als der Überschuss der Prämieinnahmen über die Schäden (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1**



In Frankreich betragen im Zeitraum 1982-1995 die kumulierten Prämien 46,3 Mia. Francs, die kumulierten Schäden 26,5 Mia. Francs. Die Prämieinnahmen überstiegen die Schäden also um 19,8 Mia. Francs, und die Schadensquote lag bei 75%. Die Reserven der CCR sind in dem Zeitraum nur um knapp 2 Mia. Francs gestiegen (und auch die Privatassekuranz behauptet, dass ihre Reserven um weniger als 5 Mia. Francs gestiegen sind)<sup>18</sup>. Der Anstieg der Reserven des CCR betrug also nur knapp 10% des Überschusses der Prämien über die Schäden. Dies ist wesentlich weniger als die 250% in Spanien. Auch wenn diese Zahlen nicht direkt vergleichbar sind, so deuten diese sehr unterschiedlichen Größenordnungen doch darauf hin, dass das spanische System wesentlich effizienter ist. Überschüsse und Kapitalerträge werden in erster Linie verwendet um Reserven aufzubauen. In Frankreich werden diese Erträge entweder verwendet, um überhöhte Verwaltungskosten zu zahlen, oder sie werden in der Form von Gewinnen abgezweigt.

Der Consorcio verfügt genau wie die CCR über eine unbegrenzte Staatsgarantie. Der Steuerzahler hat also in beiden Ländern ein sehr direktes Interesse daran, dass die gesamten Überschüsse (inkl. Kapitaleinkommen) auch tatsächlich in den Reservefonds eingezahlt werden.

## **2.5 Prävention**

<sup>18</sup> Vgl. Gollier 1997

Eine der wichtigsten Massnahmen um Schäden im Bereich der Naturkatastrophen vorzubeugen ist zweifellos zu verhindern, dass in den stark gefährdeten Gebieten überhaupt gebaut wird. Genau wie Frankreich verfügt Spanien daher über Richtlinien, in welchen Gegenden keine Gebäude errichtet werden dürfen. Genau wie in Frankreich ist es aber auch so, dass die Lokal- und Regionalregierung hier ein wichtiges Wort mitzusprechen haben, und nur wenig Anreize haben einschneidende Massnahmen zu ergreifen, deren Nutzen zum grossen Teil dem Consorcio zu gute kommt. Es besteht im Bereich der Prävention dasselbe "moral hazard" Problem wie in Frankreich. Das schweizerische System von regional tätigen staatlichen Monopolversicherungen weist hier einen erheblichen Vorteil auf. Diejenigen, welche die Kosten der Prävention tragen (die Einwohner des Kantons) sind auch diejenigen, die aus den niedrigeren Schäden den Nutzen ziehen (niedrigere Versicherungsprämien der kantonalen GV).

Dem Consorcio wird in Artikel 16 seines Reglements zwar befugt, im Bereich der Prävention aktiv zu sein, geschehen ist bisher aber praktisch nichts. Dies hat eine Reihe Gründe:

- a) Im Bereich der Bauzonen hat das Consorcio kein Mitspracherecht.
- b) Bauliche Präventionsmassnahmen im Bereich der Naturkatastrophen sind häufig sehr teuer. Es fehlen dem Consorcio dafür die Mittel. Sein jährliches Prämienvolumen beläuft sich schliesslich auf nur ca. 30 Mia. Ptas im Jahr.
- c) Ausgaben im Bereich der Schadensbegrenzung (z.B. Feuerwehr) betreffen meist sowohl die Feuerschäden wie auch die Schäden durch Naturkatastrophen. Im Bereich der Feuerversicherung und des Brandschutzes ist der Consorcio jedoch nicht tätig.

Die kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz weisen also in Bezug auf die Prävention gegenüber dem spanischen Consorcio wichtige Vorteile auf:

- a) Häufig haben sie ein Mitspracherecht bei der Erstellung von Bauzonenplänen. Desweiteren können sie für besonders gefährdete Gebäude die Prämien erhöhen bzw. die Deckung einschränken.
- b) Wegen des breiteren Schadenspektrums, das sie abdecken (Feuerversicherung und alle Elementarschäden), verfügen sie über ein wesentlich höheres Prämienvolumen, und somit auch über die Möglichkeit wesentlich mehr in die Prävention zu investieren.
- c) Ihre Ausgaben im Bereich der Schadensbegrenzung wirken sich sowohl bei Elementarschäden wie bei Feuerschäden aus, und an beidem sind die kantonalen GV auch direkt interessiert.

Die Vorteile des erweiterten Versicherungsschutzes, den die kantonalen GV relativ zum Consorcio anbieten, liegen also nicht nur in den erheblichen Prämienersparnissen in der Feuerversicherung, sondern insbesondere auch in ihren ungleich höheren Anstrengungen im Bereich der Schadensbegrenzung.

### **3 Kommentar**

#### **3.1 Interpretation**

Man kann die Rolle des Consorcio auf zweierlei Arten interpretieren, die ökonomisch gesehen auf dasselbe hinauskommen:

A) Entweder man betrachtet den Consorcio als eine **Rückversicherung**: Die Prämien werden von einer Privatversicherung einkassiert und (bis auf einen Unkostenbeitrag von 5%) an den Consorcio weitergegeben. Der Consorcio gewährt der Versicherung dafür einen 100%igen Rückversicherungsschutz. Diese Perspektive erlaubt es, die Unterschiede zur französischen CCR deutlich hervorzuheben:

- Erstens ist die Rückversicherung beim Consorcio **obligatorisch**, beim CCR ist sie fakultativ.

- Zweites kann die Versicherung beim CCR das Ausmass des Rückversicherungsschutz selber bestimmen, beim Consorcio ist es einheitlich auf 100% festgelegt. Dieser Unterschied führen dazu, dass die CCR (und somit letztlich auch die Kunden) unter Problemen der **negative Auslese** leiden. Beim Consorcio ist dies nicht der Fall. Er kann ohne Probleme seine Einheitsprämien durchsetzen.

B) Oder man betrachtet den Consorcio als einen Direktversicherer, der seine Prämien von den anderen Privatversicherungen einkassieren lässt. Diese Perspektive ist insofern richtiger, wie der Consorcio zwar seine Prämien von anderen einkassieren lässt, die Schäden aber selber reguliert. Dies ist für eine Rückversicherung nicht üblich. Diese Perspektive unterstreicht, dass es Spanien gelungen ist, seine staatliche Monopolversicherung auch über die 3. EU-Richtlinie Schadensversicherung hinüberzuretten.

### **3.2 Der Consorcio und die EU**

Es ist leicht einzusehen, warum die Spanier die Monopollösung und das Versicherungsobligatorium für unbedingt notwendig hielten. In Anbetracht der kaum risikogerechten Prämienstruktur und den erheblichen Umverteilungen, zu denen das System führt, wäre es bei Marktöffnung innerhalb von kurzer Zeit an Probleme der negativen Auslese zugrunde gegangen. "Wenn der Zuschlag nur von den Risiken bezahlt würde, die sich bei dem Consorcio versichern wollen, dann würden sich nur die stark gefährdeten Risiken beteiligen, und das System hätte von Anfang keine Überlebenschance"<sup>19</sup>. Auch weiss man aus den Erfahrungen anderer Länder, dass ein nach marktwirtschaftlichen Kriterien organisierter Versicherungsmarkt gegen "unversicherbare" Risiken nur einen sehr ungenügenden Versicherungsschutz bietet.<sup>20</sup>

Für die EU waren sowohl das Staatsmonopol als auch das Obligatorium natürlich ein Dorn im Auge. Schon im Rahmen der 2. Versicherungsrichtlinien musste Spanien für eine Ausnahmeregelung kämpfen. **Es gelang Spanien diese Ausnahmeregelung auch über die 3. Versicherungsrichtlinie zu retten, als Deutschland seine Gebäudeversicherungsmonopole opferte.** Es ist interessant zu untersuchen wie Spanien es einrichtete, dass es **de facto** sein Staatsmonopol vollumfänglich beibehalten konnte, gleichzeitig aber **de jure** der EU gewisse Konzessionen machte:

---

<sup>19</sup> Vgl Consorcio, S. 24

<sup>20</sup> Die sieben Schweizer Kantone, in denen die Privatassekuranz Versicherungsschutz gegen Feuer- und Elementarschäden anbietet, sind hier kein Gegenbeispiel. Die Elementarschadensversicherung wird ja nur durch ein Pool angeboten, d.h. der Wettbewerb ist ausgeschaltet.



Bis 1990 war der Consorcio ein Staatsmonopol. Nur der Consorcio durfte Versicherungsschutz gegen Katastrophen anbieten. Die Kunden zahlten dem Consorcio eine staatlich festgelegte einheitliche Versicherungsprämie.

Seit 1990 ist dies rein rechtlich gesehen nicht mehr so<sup>21</sup>: Jede Versicherung darf gegen alle Arten Risiken (inkl. Katastrophen) Versicherungsschutz anbieten. Ist der Markt deswegen ein Wettbewerbsmarkt? Die Antwort lautet **nein!** Jeder Kunde muss nämlich weiterhin jedes Jahr einen **Zuschlag** an den Consorcio abführen, einen Zuschlag, der vom Betrag her genau der früheren jährlichen **Versicherungsprämie** entspricht. **Der Kunde ist, wenn er diesen (obligatorischen) Zuschlag bezahlt hat, automatisch gegen Katastrophen versichert.**

Niemand hindert den Kunden seit 1990 aber, sich den gleichen (oder einen ähnlichen) Versicherungsschutz **noch einmal** auf dem Wettbewerbsmarkt zu kaufen. Sofern er sich für diesen Schritt entschliesst, verliert er aber seinen (durch den Zuschlag schon bezahlten) Versicherungsschutz beim Consorcio. Den Zuschlag, den er dem Consorcio bezahlt hat, bekommt er auf keinen Fall wieder, sondern muss ihn weiterhin jedes Jahr zahlen.

Übertragen auf die Schweiz würde dies folgendes bedeuten. Die Kunden müssen den kantonalen GV jedes Jahr einen "Zuschlag" zahlen, der ihren jetzigen Prämienzahlungen entspricht. Wenn sie diesen "Zuschlag" bezahlt haben, sind sie automatisch auch gegen Feuer- und Elementarschäden versichert. Es ist im Fall der kantonalen GV durchaus angebracht, ihre Versicherungsprämien als Zuschlag zu bezeichnen, da je tatsächlich ein ganz erheblicher Teil des Geldes verwendet wird, um Präventionsmassnahmen zu finanzieren, und Reserven für echte Katastrophen zu bilden. Wenn der Kunde will, kann er sich bei der Privatassekuranz (noch einmal) Versicherungsschutz gegen dieselben Risiken kaufen. Entscheidet er sich zu diesem Schritt, so verliert er allerdings seinen schon bezahlten Versicherungsschutz bei den kantonalen GV. Man kann sich leicht vorstellen, dass die kantonalen GV gegen eine so kosmetische Änderung ihres jetzigen Monopolstatus nur wenig einzuwenden hätten.

### 3.2.1 Die Ausnahmeregelung des Consorcio

Es ist interessant, den genauen Wortlaut von Artikel 46 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung zu diesem Thema zu studieren: "Unbeschadet einer späteren Harmonisierung unterliegen alle Versicherungsverträge ausschliesslich den indirekten Steuern und steuerähnlichen Abgaben, die in dem Mitgliedstaat .... erhoben werden; das gilt hinsichtlich Spanien auch für die Zuschläge, die kraft Gesetz an den spanischen "Consorcio de Compensacion de Seguros" zum Ausgleich von in diesem Mitgliedstaat aufgrund ausserordentlicher Ereignisse eintretenden Schäden abzuführen sind." <sup>22</sup>

Es ist anscheinend von Bedeutung, dass die Ausnahmewilligung in Artikel 46 angesiedelt ist, d.h. in dem Artikel, der sich mit **indirekten Steuern** beschäftigt. Dieser Umstand ist wie folgt zu erklären: Es war für die EU nicht leicht eine Formulierung zu finden, welche die Monopolversicherungen in Deutschland abschaffte, gleichzeitig aber den Consorcio bestehen

---

<sup>21</sup> Diese Änderungen waren notwendig, um sich der EU Direktive 88/357/EWG (Zweite Richtlinie Schadenversicherung) anzupassen.

<sup>22</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 228/21

liess. Der Ausweg bestand darin, die Zahlungen an den Consorcio nicht als Versicherungsprämien sondern als indirekte Steuern zu erklären.

In Anbetracht der Tatsache, dass der Consorcio sich auch selber als Versicherung bezeichnet, kann diese Formulierung über den wahren Sachverhalt nicht hinwegtäuschen: Die eigentliche Rolle des Obligatoriums und des Monopols ist es, dem Consorcio zu erlauben, ein System nicht-risikogerechter Prämien im Bereich der Katastrophenversicherung aufrechtzuerhalten. Bei den "Zuschlägen", die der Kunde an das Consorcio zahlen muss, handelt es sich eindeutig um Versicherungsprämien. Auch der Consorcio selber benutzt die Terminologie "Prämien" in seinen Veröffentlichungen.

Die EU hat also im Falle Spaniens akzeptiert, dass ein System nicht risikogerechter Versicherungsprämien zumindest im Bereich "unversicherbarer" Risiken ein genügender Grund sind, um ein Staatsmonopol aufrechtzuerhalten. Wie schwer sie sich damit getan hat erkennt man an der Formulierung "Unbeschadet einer späteren Harmonisierung....".

### 3.2.2 Die Rechtfertigung der 3. Richtlinie Schadenversicherung

Das Weiterbestehen des Consorcio steht in ziemlich direktem Widerspruch zu gewissen Rechtfertigungen für die Dritte Richtlinie Schadensversicherung: So liest man unter Punkt 10:

"Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen und beinhaltet den Zugang zu allen Versicherungstätigkeiten - mit Ausnahme der Lebensversicherung - in der ganzen Gemeinschaft und damit die Möglichkeit für jeden zugelassenen Versicherer, jedes im Anhang zur Richtlinie 73/239/EWG genannte Risiko zu decken, Deshalb müssen Monopole gewisser Anstalten, die in einigen Mitgliedstaaten bestimmte Risiken decken, aufgehoben werden."<sup>23</sup>

Der Consorcio schreibt in seinem Bericht: "Die Abgrenzung der Verpflichtungen zwischen privaten Anbietern und dem Consorcio ist eine eher theoretische Frage, da die Privatversicherungen diesen Schutz auf dem Spanischen Markt im allgemeinen nicht anbieten, und der Schutz vom Consorcio übernommen wird."<sup>24</sup>

Das Monopol des Consorcio ist in Spanien de facto **nicht** aufgehoben worden, und die Versicherungstätigkeiten, die vom Consorcio abgedeckt werden, sind anderen Versicherungen de facto **nicht** geöffnet.

Die EU ist also offensichtlich bereit einige seiner Überlegungen sehr breit auszulegen.

Um so besser passt ist das Weiterbestehen des Consorcio mit gewissen anderen Begründungen für die 3. Richtlinie in Einklang zu bringen. So liest man unter Punkt 19:

"Im Rahmen des Binnenmarktes liegt es im Interesse des Versicherungsnehmers, dass er Zugang zu einer möglichst weiten Palette von in der Gemeinschaft angebotenen Versicherungsprodukten hat, um aus ihnen das seinen Bedürfnissen am besten entsprechende Angebot auswählen zu können."<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 228/2.

<sup>24</sup> Vgl Consorcio, S. 22

<sup>25</sup> Vgl Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 228/2.

Im Falle von Spanien (und in einem geringeren Masse auch Frankreich) hat die EU zumindest implizit anerkannt, dass gerade diese Wahlfreiheit zu Problemen der negativen Auslese führt, und zu einem Marktergebnis, das eben **nicht** im Interesse des Versicherungsnehmers liegt.

Das Schweizer System der kantonalen Gebäudeversicherungen löst das Problem der negativen Auslese ähnlich wie der Consorcio in Spanien. Hinzu kommt, dass es den Versicherungsnehmern wegen seiner rationalen Vertriebsorganisation erhebliche Prämieinsparungen bringt und auch im Bereich der Prävention nachweislich erhebliche Vorteile aufweist. In dem Masse, wie im Rahmen der "Dritten Richtlinie Schadenversicherung" tatsächlich den Interessen der Versicherungsnehmer (und nicht nur der Anbieter) eine gewisse Bedeutung zukommt, sollte die schweizerische Lösung auf EU Ebene durchaus Anklang finden. Dies um so mehr, wie sich die EU ja auch in Richtung einer mehr föderalistischen Struktur entwickeln möchte.

#### **4 Schlussbemerkungen**

Der spanische Gebäudeversicherungsmarkt unterstreicht eindrücklich, dass in einem marktwirtschaftlich organisierten Versicherungsmarkt ein Grossteil der Prämieeinkünfte nicht in der Form von Schadenszahlungen an den Kunden zurückfliessen, sondern für Vertriebs- und Verwaltungskosten aufgewendet werden. Gemäss den offiziellen Statistiken der UNESPA verschlingen diese beiden Posten 47% des gesamten Prämieeinkommens.

Im Bereich der Katastrophenversicherung bringt der Consorcio de Compensacion de Seguros den Kunden diejenigen Vorteile, die man von den kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz gewohnt ist. Einen flächendeckenden Versicherungsschutz, der insbesondere deswegen so kostengünstig angeboten werden kann, weil keine Vertreterkosten anfallen und auch im Bereich der Verwaltungskosten erheblich rationalisiert werden kann.

Die Entwicklung der Reserven des Consorcio unterstreicht auf eindrückliche Weise, wie wichtig es gerade für eine Katastrophenversicherung ist, dass die Zinserträge jeweils vollumfänglich in die Reserven eingezahlt werden. Schon nach wenigen Jahren können mit den (nominalen) Zinserträgen die gesamten Verwaltungskosten gedeckt werden, und darüber hinaus noch ein wichtiger Beitrag zum Aufbau der Reserven geleistet werden.

Die grösste Schwäche des spanischen Systems liegt in der mangelnden Prävention. Wohl hat der Consorcio den Auftrag auch in der Prävention tätig zu sein, in Anbetracht des geringen Prämieeinkommens fehlen ihm dafür die Mittel. Die kantonalen Gebäudeversicherungen decken nicht nur die Naturkatastrophen sondern auch Feuer- und andere Elementarschäden ab. Das sich daraus ergebende höhere Prämieeinkommen erlaubt es ihnen, im Bereich der Prävention wesentlich aktiver zu sein.

Interessant ist schliesslich auch, dass es Spanien gelungen ist, sein Consorcio über die "Dritte Richtlinie Schadenversicherung" der EU hinüberzuretten. Formal-juristisch wurde dies damit begründet, dass es sich bei den Zahlungen an den Consorcio nicht um "Versicherungsprämien" sondern um parafiskalische "Zuschläge" handelt. Diese Wortspielerei mag jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass es Spanien gelungen ist, ein Staatsmonopol in einem Versicherungsbereich aufrechtzuerhalten, den die EU ganz offensichtlich dem internationalen Wettbewerb öffnen wollte. Die EU musste einsehen, dass zumindest im Bereich der

"unversicherbaren" Risiken die Probleme des Marktversagens so gross sind, dass eine staatliche Monopollösung gewichtige Vorteile aufzuweisen hat.

## **Literaturverzeichnis**

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 228/2

Consortio de Compensacion de Seguros (1995) "Estadística Riesgos Extraordinarios. Serie 1971-1994"

Consortio de Compensacion de Seguros (1991-1996) "Informe Anual"

Consortio de Compensacion de Seguros (ohne Jahrgang) "Le 'Consortio de Compensacion de Seguros' et la couverture des risques catastrophiques en Espagne"

Consortio de Compensacion de Seguros (Gesetzesgrundlagen) "Recopilación legislativa básica y procedimiento de recaudación"

Estadística de Seguros Privados (1994) Herausgegeben von der UNESPA.

Gollier, Ch. (1997) "Assurance habitation et Cat-Nat en France: Commentaire sur l'article de Th. von Ungern-Sternberg" Risques S. 163-167.

von Ungern-Sternberg, T. (1994) "Die kantonalen Gebäudeversicherungen. Eine ökonomische Analyse" cahiers de recherches économiques du DEEP Nr. 9405.

von Ungern-Sternberg, T. (1995) "Kritische Überlegungen zu dem Gutachten von Professor Schips über die kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole" cahiers de recherches économiques du DEEP Nr. 9502.

von Ungern-Sternberg, T. (1997) "Assurance habitation et Cat-Nat en France". Risques S. 151-162.