

Diskussionspapier

zur Unterstützung der Wirtschaft hinsichtlich der finanziellen Folgen eines zukünftigen Pandemie-Ereignisses

Die Corona-Pandemie hat extreme Folgen für die Weltwirtschaft – und die nächste Pandemie ist wohl nur eine Frage der Zeit. Eine Experten-Gruppe der deutschen Versicherungswirtschaft hat daher neue mögliche Absicherungsstrategien erörtert und diskutiert, wie von Pandemien betroffene Wirtschaftsteile künftig noch besser unterstützt werden können. Weil Sozialsysteme und Rettungspakete auf nationaler Ebene organisiert sind, beziehen sich diese Überlegungen in einem ersten Schritt auf den nationalen Rahmen. Die Diskussionen in Europa müssen zeigen, ob als zweiter Schritt eine Vernetzung mehrerer nationaler Systeme möglich ist.

Vorab: es besteht weltweit Konsens darüber, dass die finanziellen Folgen einer Pandemie privatwirtschaftlich nicht versicherbar sind¹. Durch die Pandemie und ihre Eindämmung stehen signifikante Teile des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft still. Ein Risikoausgleich im Kollektiv und über die Zeit ist nicht möglich. Die Höhe einer risikogerechten „Pandemie-Versicherungsprämie“ wäre prohibitiv hoch. Angedacht werden kann aber eine Unterstützung der Wirtschaft im Sinne einer schnellen Liquiditätshilfe der Versicherungswirtschaft für ihre Kunden.

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5102
Fax: +49 30 2020-6600

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

www.gdv.de

¹ Siehe auch Pressemitteilung zum am 21.5.2020 vorgelegten „Business Continuity Protection Program (BCPP)“ der US-amerikanischen Versicherungswirtschaft, das in der Verteilung rein staatlicher Mittel durch die Versicherer besteht: „Pandemics simply are not insurable risks ; they are too widespread, too severe, and too unpredictable for the insurance industry to underwrite“.

Die aktuelle Lage zeigt, dass vielen Betrieben bei einer Infektionswelle ohne schnelle staatliche Unterstützung die Insolvenz droht. Die Versicherungswirtschaft bietet an, in die Diskussion eines Systems einzutreten, das die wirtschaftlichen Folgen künftiger Infektionswellen abmildern und staatliche ad hoc Hilfen bei einem begrenzten Infektionsgeschehen teilweise ersetzen könnte.

Grundsätzlich bieten sich hierfür zwei Modelle an:

- Modell A: Eine Kapitalsammelstelle, die über die Zeit mit pauschalierten Abgaben einen Kapitalstock aufbaut und bei einer Infektionswelle (weitgehend pauschalierte) Leistungen auszahlt. Die Zielgröße des Kapitalstocks würde sich primär nach der Frage bestimmen, wieviel Tage / Wochen das System Leistungen erbringen könnte, bevor die Reserven erschöpft sind. Diese Zeitspanne steht wiederum in Abhängigkeit von Infektionsszenarien und der Höhe der Leistungen.
- Modell B: Ein stärker risikoorientiertes, von der Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts geprägtes System, in dem Betriebe auf einen festgelegten Zielschaden einzahlen, den sie ersetzt bekommen wollen. Jeder Betrieb bestimmt damit selbst, welche Leistungen er im Infektionsfall erhalten möchte. Hierfür zahlt er einen Beitrag an die Kapitalsammelstelle, der sich an einer sogenannten Wiederkehrperiode (ein Schaden in X Jahren) orientiert, die beim Aufbau des Systems festzulegen wäre.

Die notwendigen Finanzmittel könnten den Modellen aus den potentiell betroffenen Betrieben selbst bzw. über Erst- und Rückversicherer und dem Kapitalmarkt (Bonds) zufließen. Beide Modelle erfordern jedoch auch eine erhebliche staatliche Mitwirkung, um die Mittelzuflüsse in das System bezahlbar zu halten.

Angesichts der zu erwartenden adversen Selektion wird sich der Kapitalstock bei Modell A nicht allein durch freiwillige Zahlungen einzelner Betriebe aufbauen lassen. Es wird daher ein Pflichtsystem bedürfen. Beispielsweise könnten Zahlungen der Wirtschaft an die Kapitalsammelstelle an bestimmte Versicherungsprodukte anknüpfen. Staatliche Gelder würden dann den Kapitalstock komplettieren.

Im Modell B würden Betriebe direkt auf eine Leistung in bestimmter Höhe einzahlen, die mit ihrer betriebswirtschaftlichen Situation und ihrer Größe korrespondiert. Um die Zahlungen in einem akzeptablen Rahmen zu halten, würden sich diese an einer hohen Wiederkehrperiode des Leistungsfalles – z. B. 100 Jahren – bemessen. Tritt der Leistungsfall früher ein, würde der Staat die Leistungen auffüllen.

Auslöser des Systems wären sowohl die Erklärung des Pandemiefalls durch die WHO, als auch die politische Erklärung des (regional begrenzten) Epidemiefalls durch Bundesregierung und Robert-Koch-Institut. Andernfalls bestünde das Risiko, dass das System binnen einer „Generation“ nicht zur Anwendung käme. Für die Akzeptanz in der Wirtschaft wäre dies in hohem Maße schädlich.

Leistungsempfänger wären diejenigen Betriebe, die sich an der Finanzierung des Systems beteiligt haben und aus generalpräventiven Gründen geschlossen worden sind (Eindämmungsmaßnahme). Ob und in welcher Form Betriebe vom System partizipieren sollten, die geöffnet bleiben dürfen, ihre wirtschaftliche Tätigkeit jedoch faktisch nicht mehr ausüben können, sollte Gegenstand weiterer Erörterungen sein.

Um einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der Pandemiekosten leisten zu können, müsste ein Absicherungssystem zumindest über einen Kapitalstock in niedriger zweistelliger Milliardenhöhe verfügen. Dies würde im Fall einer regional begrenzten Epidemie ggf. ausreichende Leistungen für die Betriebe ermöglichen. Im Pandemiefall könnte zumindest ein klar umrissener Zeitraum überbrückt werden, um der Politik Raum für Analysen und Entscheidungen zu geben.

Überlegungen, welche Finanzmittel den Modellen durch Erst- und Rückversicherer bzw. über den Kapitalmarkt zugeführt werden können, sollten sich an etablierten Größenordnungen orientieren (Haftstrecken der Extremus AG für Terrorrisiken, privatwirtschaftliche Haftstrecke bei Nuklearrisiken). Entscheidend ist aus Sicht der Versicherer jedoch die Einbeziehung des Kapitalmarktes über Katastrophenanleihen an (sog. Cat-Bonds). Tritt das Ereignis ein, verwendet der Emittent den Nominalwert des Bonds zur Finanzierung des Leistungsfalls. Für die Akzeptanz von Katastrophenanleihen bei den Investoren ist die konkrete Ausgestaltung des Instruments wichtig, insbesondere die Risikoverteilung zwischen Emittent und Investor. Dabei gilt, dass die Couponhöhe positiv mit der Risikoübernahme des Investors korreliert ist.

Unabhängig von den Modellgestaltungen sollte für künftige Infektionswellen berücksichtigt werden, dass die Versicherungswirtschaft sowohl über die Expertise als auch über die Ressourcen für das Management von (Schaden)Zahlungen verfügt. Aufbau und Einrichtung öffentlicher ad hoc Auszahlungssysteme könnten dort entfallen, wo Versicherer diese Aufgabe als Servicedienstleister übernehmen. Die vorhandenen Kundenbeziehungen würden Identitätsprüfungen erleichtern, so dass Betrugsszenarien wirksam bekämpft werden könnten. Zugleich könnte durch schnelle Auszahlungen die Wirksamkeit der Hilfen gesteigert werden.

Berlin, den 5. Juni 2020