

**Projektbeschreibung**  
für die Ausschreibung eines Forschungsvorhabens

1. Titel des Forschungsvorhabens

---

Optionen zur verbesserten Absicherung der dt. gewerbl. Wirtschaft gegen finanzielle Folgen systemischer Risiken (hier: Terror und Pandemie)

2. Ausgangslage, Forschungsbedarf

---

**2.1. Allgemein**

Die aktuelle Covid-19 Pandemie sowie der Terroranschlag vom 11. September 2001 haben Fragestellungen über die Versicherbarkeit derartiger systemischer Risiken aufgezeigt. Das von einem interessenkonfliktfreien Dritten zu erstellende Gutachten soll daher ergebnisoffen untersuchen, in welchem Maße diese Risiken einzeln, unabhängig voneinander oder gemeinsam versicherbar sind und welche Lösungsmöglichkeiten zur Absicherung der deutschen gewerblichen Wirtschaft in Betracht kämen. Es sollen je Risiko sowohl rein privatwirtschaftliche Lösungen sowie eine etwaige Mischform (Public Private Partnership, PPP) untersucht werden.

Als Alternativmodell zu evtl. Modellen in den genannten beiden Risikobereichen ist auch die Option einer rein staatlichen Zahlung nur im Schadensfall aus dem Haushalt zu untersuchen.

**2.2. Systemische Risiken**

**2.2.1. Pandemien**

In der aktuellen global einschneidenden Covid-19-Pandemie sind die öffentlichen Haushalte eingesprungen, um u. a. Liquiditätshilfen an betroffene Unternehmen zu gewähren und eine Insolvenzwelle abzumildern. Die Risiken waren teilweise privatwirtschaftlich gedeckt. Vor diesem Hintergrund sind europaweit/weltweit intensive Diskussionen über die Versicherbarkeit von Pandemierisiken entbrannt. Mehrere Staaten (unter anderem FRA, GBR) diskutieren über Lösungsmöglichkeiten (z. B. Public Private Partnership) zur Absicherung von Pandemierisiken. Diverse Verbände und Institutionen haben Diskussionspapiere u. a. zum Thema Versicherbarkeit von Pandemierisiken veröffentlicht. So hat bspw. die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen (EIOPA) Ende Juli 2020 ein „Issues paper on shared resilience solutions for pandemics“ veröffentlicht und stellt dabei das Pandemierisiko in den Kontext anderer systemischer Risiken und diskutiert auch, ob hieraus Lehren für den Umgang mit Pandemierisiken gezogen werden können.

### **2.2.2. Terrorangriffe**

Nach dem 11. September 2001 gründeten auf dem deutschen Markt tätige Versicherungsunternehmen am 03.09.2002 die EXTREMUS-Versicherungs-AG (Extremus). Diese versichert Großrisiken durch Terrorakte ab einer Versicherungssumme von 25 Mio. € (Feuer- und Betriebsunterbrechungsversicherung) gegen Sach- und Betriebsunterbrechungsschäden, sofern die Anschläge im Inland begangen wurden. Extremus stellt gemäß der 2019 mit dem Bund geschlossenen Vereinbarung ab 2020 für Schäden der deutschen gewerblichen Wirtschaft aus Terrorakten in DEU eine Haftungsstrecke von 2,52 Mrd. € (aus Eigenobligo und ganz überwiegend Rückversicherung) bereit. Für Schäden oberhalb von 2,52 Mrd. € bis 9 Mrd. € stellt der Bund Extremus eine auf drei Jahre befristete Garantie für den Bundesanteil i. H. v. bis zu 6,48 Mrd. €. Bislang wurde die Garantie noch nicht in Anspruch genommen.

Mit der staatlichen Garantie verfolgte der Bund zwei Ziele:

- (1.) Umfassender Schutz der deutschen gewerblichen Wirtschaft vor den finanziellen Folgen eines schweren terroristischen Angriffs,
- (2.) Aufbauhilfe für ein privatwirtschaftliches Versicherungsangebot.

Die ursprünglich mit der Garantie des Bundes verfolgten Ziele konnten bislang nicht erreicht werden. Insbesondere eine nachhaltige rein privatwirtschaftliche Absicherung gegen Terrorrisiken für die Zielgruppe konnte nicht erreicht werden.

Das Gutachten soll dem Bund – als Risikoträger – zunächst eine Übersicht über die Frage ermöglichen, welche Handlungsoptionen ausgehend vom derzeit bestehenden Modell der Terrorabsicherung im Hinblick auf Terrorrisiken perspektivisch für den Bund am wirtschaftlichsten wären und zugleich die oben unter (1.) und (2.) genannten Ziele am weitgehendsten erreichen.

### **2.2.3. Dual-peril-Ansatz**

Darüber hinaus soll in dem Gutachten untersucht werden, ob die beiden genannten systemischen Risiken gemeinsam versichert werden können. Welche Vor- und Nachteile hätte ein solcher dual-peril-Ansatz?

## **2.3. Rein staatliche Zahlung nur im Schadensfall aus dem Haushalt**

Alternativ zu den oben beschriebenen Ansätzen zur Absicherung in den Bereichen Pandemie und Terrorangriffe ist auch die Lösungsmöglichkeit einer rein staatlichen Zahlung nur im Schadensfall aus dem Haushalt zu untersuchen. In diesem Alternativmodell zu Modellen im Bereich Pandemie oder Terrorangriffe würden nur im Falle tatsächlich eingetretener Schäden diese aus dem Haushalt ausgeglichen.

## **3. Leistungsbeschreibung**

---

### **3.1. Allgemein**

Das Gutachten soll die Versicherbarkeit systemischer Risiken (Pandemie und Terrorangriffe) untersuchen. Es soll ergebnisoffen geprüft werden, welche Lösungsmöglichkeiten zur Absicherung der deutschen gewerblichen Wirtschaft in Betracht kämen. **Dabei sollen sowohl Optionen für rein privatwirtschaftliche Lösungen als auch für rein staatliche finanzielle Leistungen nur im Schadensfall aus dem Haushalt untersucht werden. Schließlich sollte auch eine etwaige Mischform (Public Private Partnership) betrachtet werden.**

Es sollen die unten unter I. und II. genannten Bereiche **jeweils separat** geprüft werden. Zudem ist alternativ zu diesen Bereichen jeweils die unter IV. genannte rein staatliche Zahlung nur im Schadensfall aus dem Haushalt zu prüfen (weitere Ausführungen unter 3.2 – 3.4):

## **I. Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich Pandemierisiken**

### I.1. Betrachtung der Ausgangssituation

### I.2. Aspekte einer rein privatwirtschaftlichen Versicherungslösung

- Umfang der Versicherungsleistungen sowie möglicher Selbstbehalte der Versicherungsnehmer
- Einführung einer Pflichtversicherung gegen Pandemierisiken der deutschen gewerblichen Wirtschaft
- Definition der konkreten versicherten Krankheiten bzw. Trigger
- Zielgruppe (KMU bzw. Großunternehmen der deutschen gewerblichen Wirtschaft)
- Aufbau einer Kapitalmarktlösung
  - Versicherungsverbriefungen (rein privatwirtschaftlich)
  - Privatwirtschaftliche Kooperation mit anderen europäischen Versicherungslösungen

### I.3. Aspekte einer etwaigen Mischform (Public Private Partnership)

Aufbauend auf den unter I.2. genannten Aspekten zusätzliche Prüfung möglicher Mischformen für Beiträge des privaten und des öffentlichen Bereichs zu einer Absicherung gegen Pandemierisiken.

## **II. Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich Terrorrisiken**

In Bezug auf Terrorrisiken sollen in dem Gutachten Handlungsoptionen durch Modifikationen ausgehend vom bestehenden System für eine verbesserte Ausgestaltung der Absicherung der deutschen gewerblichen Wirtschaft gegen die finanziellen Folgen von Terrorrisiken untersucht werden. Dabei sollen auch Ansätze untersucht werden, vom gegenwärtigen Modell hin zu einer rein privatwirtschaftlichen Lösung zu gelangen:

### II.1. Betrachtung der gegenwärtigen Ausgestaltung (Ausgangssituation)

### II.2. Einführung einer Pflichtversicherung gegen Terrorrisiken der deutschen gewerblichen Wirtschaft

II.3. Erneute Ausreichung einer Garantie in modifizierter Ausgestaltung (insb. mit Erweiterung des Versicherungsumfangs durch zusätzliche Terrorrisiken)

Bzgl. II.2. – 3. sollten u. a. folgende Maßnahmen als Einzelmaßnahme oder in (Teil-)Kombinationen als Bestandteil des Lösungsmodells berücksichtigt werden:

- Einschluss weiterer Risiken (insb. Terrorrisiken) im Leistungsumfang, z. B.:
  - Einschluss von ABC-Risiken
  - Einschluss von Cyber-Risiken
- Aufbau einer Kapitalmarktlösung
  - Rein privatwirtschaftlich ausgerichtete und abgesicherte Versicherungsverbriefungen (d. h. für die Prüfung der unter II. genannten Terrorrisiken bzgl. Extremus nur hinsichtlich der von Dritten **rein privatwirtschaftlich** zu tragenden Risiken **oberhalb** der Haftungsstrecke von derzeit 2,52 Mrd. €, also außerhalb einer Garantie des Bundes).
  - Privatwirtschaftliche Kooperation mit anderen europäischen Versicherungslösungen und Versicherungspools

### III. Dual-peril-Ansatz

Darüber hinaus soll in dem Gutachten untersucht werden, welche Vor- und Nachteile ein möglicher dual-peril-Ansatz hätte, d. h. ob und inwieweit eine Verknüpfung der Absicherung gegen die beiden unterschiedlichen Risiken in Betracht käme. In diesem Zusammenhang sollen auch die potentiellen finanziellen Risiken für den Haushalt des Bundes dargestellt werden.

### IV. Rein staatliche finanzielle Leistung nur im Schadensfall aus dem Haushalt (durch Bund und betroffene Länder, Erstattung von Schäden für die gewerbliche deutsche Wirtschaft nur bei deren Eintritt, Prinzip Beihilfe)

Für alle Optionen wird eine Betrachtung der jeweiligen wirtschaftlichen (haushalterischen) Auswirkungen für den Bund erwartet.

Hinsichtlich von Pflichtversicherungsmodellen soll auch eine **erste** Einschätzung zur rechtlichen Zulässigkeit erfolgen. Umfangreiche Rechtsprüfungen sind hier und im Übrigen nicht erforderlich.

#### 3.2. (Zu I.): Weitere Erläuterungen bzgl. Pandemierisiken

Es sollen privatwirtschaftliche Lösungsansätze geprüft werden. Zudem soll auch eine etwaige öffentlich-private Mischform betrachtet werden. Die unter I. genannten Optionen sind hinsichtlich folgender Kriterien zu untersuchen und es soll letztlich eine Aussage darüber getroffen werden, welche Option perspektivisch für den Bund am wirtschaftlichsten wäre:

- Umfang der Risikoabsicherung der deutschen gewerblichen Wirtschaft

- Finanzierbarkeit der Versicherungsprämien für die privaten Versicherungsnehmer i. V. m. privaten Pandemie-Vorsorgemaßnahmen (Anreizwirkung)
- Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte durch privatwirtschaftliche Risikotragung
- Mögliche Erhöhung der Eigenverantwortung der Versicherungswirtschaft

Vom Forschungsvorhaben wird auch ein Blick auf das Angebot im Bereich der Versicherung von systemischen Risiken (Pandemien) in GBR und FRA erwartet. Welche Anregungen bzw. lessons learned ergeben sich aus dem Angebot(sumfang) ausländischer Anbieter?

### **3.3. (zu II.): Weitere Erläuterungen bzgl. Terrorrisiken**

Hinsichtlich des Schutzes gegen die finanziellen Folgen von Terrorismus soll insbesondere geprüft werden, ob, inwiefern und in welchem Umfang sich bei Umsetzung der unter II. genannten Optionen ausgehend vom **derzeit bestehenden Modell der Terrorabsicherung** gegenüber dem Status Quo für den Bund als Terrorrisikoträger Verbesserungen erzielen lassen im Hinblick auf (1.) einen umfassenden Schutz der deutschen gewerblichen Wirtschaft vor den finanziellen Folgen eines schweren terroristischen Angriffs und (2.) den Aufbau eines privatwirtschaftlichen Versicherungsangebots.

Auf Basis der – ebenfalls zu untersuchenden – gegenwärtigen Ausgangssituation zu II. soll bzgl. des Schutzes vor den finanziellen Folgen von Terrorismus hinsichtlich der oben unter 3.3. (1.) und (2.) genannten Ziele und Kriterien untersucht werden, inwiefern eine erneute Ausreichung einer Garantie in modifizierter Ausgestaltung (insb. mit Veränderung der abgesicherten Risiken – insbesondere Terrorrisiken – und des Versicherungsumfangs) als Option in Frage kommt. Dies richtet sich maßgeblich neben der weitgehendsten Erreichung der unter 3.3 (1.) und (2.) genannten Ziele zugleich danach, was perspektivisch für den Bund als Terrorrisikoträger (haushalterisch) am wirtschaftlichsten wäre.

**Für alle unter II. genannten Handlungsoptionen wird eine Betrachtung der jeweiligen wirtschaftlichen Auswirkungen für den Bund unter Berücksichtigung der unter (1.) und (2.) zu Punkt 3.3. genannten Zielsetzungen erwartet.**

Die aufgezeigten Handlungsoptionen sollen **als Einzelmaßnahmen und in unterschiedlichen Kombinationen ceteris paribus**, d. h. unter sonst gleichen Umständen mit ihren jeweiligen Folgen für den Bund, und dessen zwei Zielen **bemessen werden**. Somit ist dabei auch zu prüfen, welche wirtschaftlichen Auswirkungen denkbare Kombinationen der unter II. genannten Handlungsoptionen haben (z. B. Terrorpflichtversicherung kombiniert mit bislang nicht abgedeckten Risiken – insbesondere Terrorrisiken – bspw. aus ABC-/Cyber-Terrorangriffen).

Dabei ist zu untersuchen, wie sich dies auf die Stärkung der Einnahmeseite (Prämien) von Extremus auswirkt. Es sind zudem die Effekte auf die Nachfrage durch die deutsche gewerbliche Wirtschaft nach Schutz im Terrorschadensfall durch Extremus zu untersuchen.

Maßgeblich ist dabei zu prüfen, wie bei einer Modifikation im Rahmen des bestehenden Systems der Terrorversicherung durch Handlungsoptionen bzgl. Terrorrisiken etwa die Prämieinnahmen so gesteigert werden können, dass Extremus als Terrorversicherer beim Schutz der deutschen gewerblichen Wirtschaft vor Terrorrisiken langfristig und tragfähig auf eigenen rein privatwirtschaftlichen Füßen stehen kann. Zudem ist in diesem Rahmen zu untersuchen, wie der Anteil der deutschen gewerblichen Wirtschaft an der Gesamtheit der Versicherungsnehmer von Extremus deutlich gesteigert werden kann.

Diesbezüglich soll das Gutachten auch eine Analyse der Rückversicherungskapazitäten bzgl. des Terrorrisikos beinhalten. Dabei ist insbesondere auch zu prüfen, inwiefern evtl. bestehende Hindernisse hinsichtlich der Rückdeckung bestehen und ob und inwieweit diese bspw. durch eine Ausweitung der versicherten Risiken – insbesondere Terrorrisiken – von Extremus oder durch andere unter II. genannte Handlungsoptionen bzw. deren Kombination vermindert oder gänzlich aufgelöst werden könnten. Hierbei kann auch der Frage nachgegangen werden, wie Terrorversicherer anderer EU-Mitgliedstaaten sowie GBR mit umfassenderer Risikoabdeckung (z. B. atomarer Risikoschutz, s. o. zum Einschluss weiterer Risiken, insbesondere Terrorrisiken) die Rückversicherung gewährleisten. Es soll dabei lediglich der Frage nachgegangen werden, welcher Versicherungsumfang und welche versicherten Risiken bei der Terrorabsicherung der dortigen gewerblichen Wirtschaft angeboten werden.

#### ***3.4. (zu IV.): Weitere Erläuterungen bzgl. einer rein staatlichen Zahlung nur im Schadensfall aus dem Haushalt***

Es ist alternativ jeweils zu I. und II. zu untersuchen, inwiefern (außerhalb Extremus) eine rein staatliche direkte Absicherung über den Haushalt nur im Falle tatsächlich eingetretener Terrorschäden und Pandemieschäden erreicht werden kann. Eine staatliche finanzielle Leistung für die deutsche gewerbliche Wirtschaft würde nur im tatsächlich eingetretenen Schadensfall aus dem Haushalt (durch den Bund und dann aber auch durch betroffene Länder, evtl. mit EU) geleistet werden. Die anderen Modelle zu I. und II. würden hierdurch obsolet (staatliche Nothilfe, rückwirkend, Prinzip Beihilfe). Hierbei soll untersucht werden, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten (wie etwa DNK) das Terrorrisiko als rein staatliche Aufgabe abgesichert wird.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Im Jahre 2019 beschloss die dänische Regierung den dänischen Terrorismus Pool TIPNLI zu beenden. Die Beendigung erfolgte zum 01.07.2019. An die Stelle der Versicherungslösung für Terrorschäden trat eine **rein staatliche Absicherung** möglicher Terrorschäden. Zukünftig zahlt der dänische Staat Terrorschäden bis 15 Mrd. DKK direkt. Bei höheren Terrorschäden werden durch die dänische Regierung ggfs. weitere Zahlungen beschlossen.

#### 4. Zeithorizont

---

9 Monate ab Vergabe des Auftrags, spätestens bis Herbst 2021 (rechtzeitig vor Ende der Laufzeit der befristeten Garantie bzgl. Extremus bis Ende 2022). Es ist ein Zwischenbericht nach vier Monaten zu erstellen.